Autoriteit
Consument & Markt

Besluit

Ons kenmerk: ACM/DE/2017/204967_OV
Zaaknummer: 16.1222.12

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998 inhoudende de beslissing op de aanvraag tot geschilbeslechting van Tata Steel IJmuiden B.V. over de stroomstoring bij Diemen.

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

Autoriteit
Consument & Markt

Besluit

1. Verloop van de procedure

1. Op 6 december 2016 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) een aanvraag tot geschilbeslechting als bedoeld in artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) ontvangen van Tata Steel IJmuiden B.V. (hierna: Tata Steel). Het betreft een geschil met netbeheerder TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).

2. Op 7 december 2016 is TenneT door de ACM uitgenodigd om een schriftelijke zienswijze op de aanvraag in te dienen. Op verzoek van TenneT en met instemming van Tata Steel is TenneT uitstel verleend voor het indienen van de zienswijze van TenneT. Deze zienswijze heeft ACM op 18 januari 2017 ontvangen.

3. Op 22 februari 2017 is partijen door de ACM verzocht om nadere informatie te verstrekken. Op grond van artikel 51, tweede lid, van de E-wet heeft de ACM de beslistermijn daarom met twee maanden verlengd. Op 23 maart 2017 heeft de ACM de gevraagde informatie van TenneT ontvangen. Op 31 maart 2017 heeft de ACM de gevraagde informatie van Tata Steel ontvangen.

4. Op 3 april 2017 heeft op het kantoor van de ACM in Den Haag een hoorzitting plaatsgevonden.

5. Op 10 april 2017 heeft TenneT een gecorrigeerde foto 4 (van productie 2) toegezonden en werkinstructies IV 2010-072 en IV-2012-018, met toelichting (als productie 8). Tata Steel heeft hierop gereageerd. Vervolgens heeft de ACM vragen gesteld aan TenneT, die op 15 mei 2017 zijn beantwoord. Op 8 juni 2017 is het verslag van de hoorzitting aan partijen gezonden. TenneT en Tata Steel hebben gereageerd op het verslag van de hoorzitting.

6. Bij e-mail van 17 mei 2017 heeft Tata Steel aangegeven dat zij instemt met een verlenging van de beslistermijn zolang als voor ACM nodig is.

2. Het geschil

7. De klacht van Tata Steel heeft betrekking op de grootschalige stroomstoring in het 380 kV-net van TenneT die op 27 maart 2015 heeft plaatsgevonden. In geschil is of uit de omstandigheden die tot de stroomstoring hebben geleid, alsook uit de overige handelingen van TenneT op 27 maart 2015, volgt dat TenneT niet heeft voldaan aan haar wettelijke verplichtingen op grond van:
(i) artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet en artikel 16, tweede lid, onder a en d,

van de E-wet;
(ii) artikel 31, eerste lid, onder g, elfde, twaalfde en dertiende lid, van de E-wet en artikel 13 van de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (hierna: de Regeling) in samenhang met de artikelen 4.1.4.5 en 5.5.2.2 van de Netcode Elektriciteit (hierna: de Netcode); en
(iii) en dat TenneT in strijd heeft gehandeld met de door de ACM aan TenneT opgelegde verplichtingen.

8. Tata Steel vraagt de ACM vast te stellen dat TenneT in strijd heeft gehandeld met de genoemde wettelijke verplichtingen.

9. Ook verzoekt Tata Steel opnieuw te bevestigen dat TenneT op de door haar beheerde netten, in ieder geval op de netten met een spanningsniveau van 220 kV – het 380 kV-station Diemen daaronder begrepen – een enkelvoudige storingsreserve dient te handhaven, ook bij de uitvoering van werkzaamheden, waaronder begrepen testwerkzaamheden zoals die werden uitgevoerd op 27 maart 2015, en dat TenneT haar net, procedures en werkzaamheden zo moet inrichten dat zij bij de uitvoering van werkzaamheden op de hiervoor bedoelde wijze een enkelvoudige storingsreserve handhaaft.
Gelet op hetgeen Tata Steel tijdens de hoorzitting heeft aangegeven over de reikwijdte van haar aanvraag, komt ACM aan dit verzoek niet toe.

3. Wettelijk kader

10. De E-wet bepaalt, voor zover van belang, het volgende:

Artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f:
"1. De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:
a. de door hem beheerde netten in werking te hebben en te onderhouden;
b. de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen;
(…)
f. op grondslag van artikel 24 ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren;"

Artikel 16, tweede lid, onder a en d:
"2. In aanvulling op de taken, bedoeld in het eerste lid, heeft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet tevens tot taak:
a. technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren, waaronder het aanhouden van voldoende productiereservecapaciteit, die nodig zijn om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen;
(…
d. een passend niveau van voorzieningen te treffen en te handhaven, waaronder het aanhouden van voldoende productiecapaciteit, in verband met de leveringszekerheid op de korte en lange termijn."

Artikel 31, eerste lid, onder g:
"1. Met inachtneming van de in artikel 26b bedoelde regels en de in artikel 6 van verordening 714/2009 bedoelde netcodes zenden de gezamenlijke netbeheerders aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de door hen jegens afnemers te hanteren voorwaarden met betrokken tot:
(…)
g. de wijze waarop de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet uitvoering geeft aan zijn taak de leveringszekerheid te waarborgen en de wijze waarop productiereservecapaciteit wordt aangehouden en ingezet."

Artikel 31, elfde en twaalfde lid, zoals geldend per 1 januari 2015:
"11. Tot de voorwaarden bedoeld in het eerste lid, onderddeel g, behoren in elk geval door de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet vast te stellen minimale voorschriften en verplichtingen inzake operationele netwerkveiligheid waarvan deel uitmaakt de vaststelling van het niveau van voorzienbare omstandigheden waarin de operationele netwerkveiligheid gehandhaafd moet blijven.
12. In de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, f en g, wordt vastgelegd dat

netten met een spanningsniveau van 110 kV of hoger zodanig zijn ontworpen en in werking zijn dat het transport van elektriciteit, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet, verzekerd is. Het transport van elektriciteit moet ook verzekerd zijn, als zich een enkelvoudige storing voordoet ten tijde van onderhoud."

11. De Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (verder ook: de Regeling), zoals geldend per 1 augustus 2013, bepaalt, voor zover van belang, het volgende:

Artikel 13:
"1. De voorwaarden, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen a, f en g, van de wet, bepalen dat netten met een spanningsniveau van 220 kV of hoger zodanig zijn ontworpen of in werking zijn dat het transport van elektriciteit, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet, verzekerd is.
2. Het eerste lid geldt tevens voor netten met een spanningsniveau van 110 kV tot 220 kV, met dien verstande dat hiervan kan worden afgeweken indien de baten niet opwegen tegen de kosten."

12. De Netcode bepaalt, voor zover van belang, het volgende:

Artikel 4.1.4.5:
"Het netontwerp van het 380/220 kV-net inclusief de hiermee verbonden transformatoren naar de 150/110 kV-netten wordt getoetst aan de hand van de volgende criteria:

a. Bij een volledig in bedrijf zijnd net moeten de door de aangeslotenen gewenste leveringen respectievelijk afnamen kunnen worden gerealiseerd onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve;
b. Bij het voor onderhoud niet beschikbaar zijn van een willekeurig circuit, dan wel een willekeurige transformator, dan wel een willekeurige productie-eenheid, dan wel een grote verbruiker, moeten de door de aangeslotenen gewenste leveringen dan wel afnamen kunnen worden gerealiseerd onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve. Hierbij hoeft alleen rekening te worden gehouden met de als gevolg van de leveringen dan wel afnamen optredende belastingen tijdens de onderhoudsperiode;
c. Bij de hoogste belasting en bij het uit bedrijf zijn van een willekeurig circuit, dan wel een willekeurige transformator, dan wel twee willekeurige productie-eenheden, dan wel een grote verbruiker, moet door een aangepaste productieverdeling of door andere (vooraf overeengekomen) maatregelen de enkelvoudige storingsreserve kunnen worden gewaarborgd."

Artikel 5.5.2.2:
"De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet beschouwt de uitval van één 380 kV of 220 kV railsysteem in normale omstandigheden wel als een enkelvoudige storing. Er wordt geen rekening gehouden met de uitval van het laatste in een station in bedrijf zijnde railsysteem."

Artikel 6.2.3:
“De netbeheerder stelt al hetgeen redelijkerwijs binnen zijn vermogen ligt in het werk om onderbreking van de transportdienst te voorkomen, of indien een onderbreking van de transportdienst optreedt, deze zo snel mogelijk te verhelpen.

a. een onderbreking van de transportdienst ten gevolge van een storing in een net met een spanningsniveau tot en met 1 kV is binnen 4 uur hersteld;
b. een onderbreking van de transportdienst ten gevolge van een storing in een net met een spanningsniveau van 1 kV tot 35 kV is binnen 2 uur hersteld;
c. een onderbreking van de transportdienst ten gevolge van een storing in een net met een spanningsniveau van 35 kV en hoger is binnen 1 uur hersteld.

Indien een onderbreking van de transportdienst ten gevolge van een storing niet binnen de hiervoor genoemde tijden is hersteld, is paragraaf 6.3 van toepassing.”

4. Feiten

13. Op grond van de door partijen overgelegde stukken en hetgeen op de hoorzitting naar voren is gebracht, stelt de ACM de volgende, door partijen niet betwiste, feiten en omstandigheden vast.

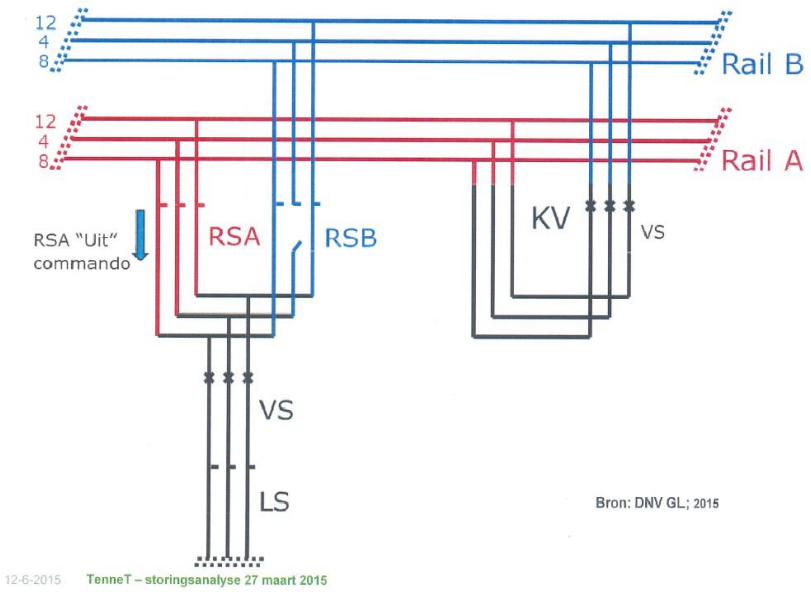
Inleiding

14. Op 27 maart 2015 heeft zich een storing voorgedaan in TenneTs 380 kV-station Diemen. Dit station is onderdeel van het Nederlandse 380 kV-hoogspanningsnet, waarvan TenneT is aangewezen als landelijk netbeheerder.

15. Deze storing heeft geresulteerd in een volledige uitval van het station. Hierdoor is de stroomvoorziening onderbroken in een groot deel van de provincie Noord-Holland en in een klein deel van de provincie Flevoland. Deze onderbreking trof circa één miljoen huishoudens en een aantal grootverbruikers en vitale infrastructuren, zoals de nationale luchthaven Schiphol en delen van het spoorwegennet van Prorail. Na ongeveer een uur is station Diemen weer onder spanning gebracht. Vervolgens is de stroomvoorziening van de aangesloten klanten hersteld.

Station Diemen en het lijnveld KIJ W

16. Station Diemen is een openluchtstation dat bestaat uit verschillende lijnvelden, waaronder lijnveld Krimpen aan de IJssel wit (KIJ W), en uit een dubbel railsysteem. Het dubbele railsysteem, bestaat uit twee rails, rail A en rail B. Elke rail bestaat feitelijk uit drie fasen (drie hoogspanningsdraden), te weten: fase 4, fase 8 en fase 12. Het lijnveld verbindt de rails met de hoogspanningslijn naar Krimpen aan de IJssel.



Bron van de afbeelding: Rapport DNV-GL[1], p. 35. KV is het koppelveld, VS een vermogensschakelaar, en LS de lastscheider. Via de LS is het lijnveld verbonden met de hoogspanningslijn van Diemen naar Krimpen aan de IJssel.

17. De stroom loopt van de hoogspanningslijn via rail A en/of rail B naar de andere op het station aangesloten velden. Het lijnveld wordt door middel van railscheiders gekoppeld aan rail A (met railscheider A, verder ook: RSA of railscheider RSA) en/of aan rail B (met railscheider B, verder ook: RSB of railscheider RSB). Een railscheider is een schakelaar die bedoeld is om stroomloos verbindingen te maken en te verbreken.

18. Het railsysteem van station Diemen is verder uitgerust met een zogenoemd enkel koppelveld. Een koppelveld is een verbinding met vermogenschakelaar(s) tussen twee rails in een station. Een vermogensschakelaar is een schakelaar die bedoeld is om stromen in te schakelen of te onderbreken. In het lijnveld KIJ W is het koppelveld het veld waarmee de rails A en B met elkaar gekoppeld of ontkoppeld kunnen worden. De rails zijn aan elkaar gekoppeld als het zogenoemde koppelveld gesloten is (zie ook de afbeelding hierboven). In dat geval staan beide rails onder spanning. Dat sluiten (en openen) van het koppelveld gebeurt met de vermogenschakelaar(s).

19. In een configuratie met een dubbel railsysteem zorgt het veiligheidssysteem ervoor dat bij een kortsluiting op één van de rails, alleen deze rail automatisch wordt afgeschakeld. Dit gebeurt

[1] *Rapport technisch onderzoek – uitval 380 KV-station Diemen op 27 maart 2015*, van DNV-GL. Report No: 15-1401-OP/AM, Rev. 4: Final-NL-Revised, van 9 juni 2015.

doordat in het koppelveld de vermogensschakelaar afschakelt (waardoor dus de verbinding tussen beide rails wordt verbroken). Hierdoor blijft de andere rail in bedrijf en de energievoorziening gegarandeerd. Als de beide rails ook via de beide railscheiders zijn verbonden, blijven de rails met elkaar verbonden, ook als het koppelveld de verbinding tussen de beide rails zou verbreken. Als er dan een storing optreedt, schakelt het veiligheidssysteem de beide rails af.

Gebeurtenissen voorafgaand aan de storing

20. Bij een test van railscheider RSA op 25 maart 2015 bleek het niet mogelijk om railscheider RSA uit te sturen (uitsturen is de technische handeling waarmee de stroomverbinding tussen het lijnveld en rail A wordt verbroken). Oorzaak hiervan was een defect aan railscheider RSA. Dit defect is op donderdag 26 maart 2015 verholpen. Op 27 maart 2015 zou de werking van railscheider RSA opnieuw worden getest.

De uitvoering van de test van railscheider RSA op 27 maart 2015

21. Voor de test was lijnveld KIJ W gekoppeld met rail A via railscheider RSA. Deze railscheider was ingestuurd, wat wil zeggen dat de drie fasen van rail A – via de railscheider – contact maakten met het lijnveld. Railscheider RSB was uitgestuurd en maakte dus geen contact met het lijnveld. Beide rails waren met elkaar verbonden via het koppelveld en beide rails stonden onder spanning.

22. Voor het uitvoeren van de test werd eerst railscheider RSB ingestuurd en vervolgens werd railscheider RSA uitgestuurd. De stroom, die via rail A liep, moest worden overgezet naar rail B. Deze handeling wordt ook wel “schuiven van belasting” genoemd. Tijdens deze handeling zou het lijnveld KIJ W gedurende een aantal minuten verbonden zijn met zowel rail A als met rail B, omdat dan zowel railscheider RSA als railscheider RSB zijn ingestuurd. Dit is een gebruikelijke handeling, waarbij de tijdsduur in de praktijk zo beperkt mogelijk wordt gehouden omdat tijdens deze handeling geen enkelvoudige storingsreserve aanwezig is.

23. Een voorwaarde om railscheider RSA veilig te kunnen uitsturen is dat railscheider RSB volledig “IN” staat, dat wil zeggen dat de drie fasen van het veld alle verbonden zijn met de fasen van rail B. Dan kan de stroom via railscheider RSB gaan lopen (en daarmee via rail B). De stand-melding van railscheider RSB bewaakt of aan deze voorwaarde wordt voldaan.

24. Voor het uitvoeren van de test hebben de medewerkers van TenneT op de locatie Diemen (de werkverantwoordelijke en de technisch specialist) aan het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) van TenneT in Arnhem gevraagd om RSB in te sturen. Een medewerker van het NCC heeft tijdens het inschakelen van railscheider RSB geconstateerd dat de stand-melding van

railscheider RSB de melding “TUSSEN STAND” bleef geven. Deze melding gaf aan dat de eindstand niet was bereikt. Railscheider RSB was dus niet “IN” (hij maakte dus geen volledig contact met rail B). Het vergrendelingssysteem belette het openen (het uitsturen) van railscheider RSA.[2] Door deze vergrendeling kon de geplande test dus niet worden vervolgd.

25. De werkverantwoordelijke ter plaatse heeft vervolgens vanaf het observatieterras van het veldhuisje bij de rails gekeken of alle fasen van railscheider RSB contact maakten met rail B. Het contact wordt gemaakt met drie pantografen[3] van railscheider RSB. Hij heeft waargenomen dat de drie pantografen alle drie waren ingestuurd (en dus contact maakten met lijnveld KIJ W). Deze waarneming strookte niet met de terugmelding “TUSSEN STAND” waarmee het veiligheidssysteem aangaf dat railscheider RSB niet was ingestuurd. De technisch specialist heeft daarna ter plekke in het secundaire systeem gemeten dat de stand-meldingscontacten van één van de drie fasen van railscheider RSB geen verbinding maakte. De werkverantwoordelijke en de technisch specialist zijn – achteraf bezien ten onrechte – afgegaan op de enkele visuele waarneming en concludeerden vervolgens dat zowel de melding “TUSSEN STAND” als de meting onjuist waren.

26. Op basis hiervan gingen de medewerkers van TenneT ter plekke er van uit dat railscheider RSA veilig kon worden uitgestuurd. Na goedkeuring van de Operationeel Installatie Verantwoordelijke in Waddinxveen, heeft de technisch specialist het stand-meldingscontact van railscheider RSB in het secundaire systeem aangepast om zo de blokkering voor de uitsturing van railscheider RSA op te heffen en de geplande test te vervolgen. Daarna begon het NCC met het uitsturen van railscheider RSA. Tijdens het (nog niet voltooide) proces van uitsturen van railscheider RSA is uiteindelijk een kortsluiting in rail A opgetreden. De kortsluiting in rail A veroorzaakte de afschakeling van de stroom over zowel rail A als B. Het veiligheidssysteem schakelde automatisch zowel rail A als rail B af, die onderling verbonden waren door de ingestuurde railscheiders.

Technische verklaring van de storing

27. Fase 4 van railscheider RSB maakte geen contact met rail B, zo is gebleken uit het onderzoek van DNV GL dat achteraf is uitgevoerd. Het gevolg hiervan was dat fase 4 van railscheider RSA tijdens het openen stroom bleef voeren. Een railscheider is niet in staat om de belastingstroom te onderbreken (die functie wordt door vermogensschakelaars uitgevoerd, zie hierboven in randnummer 18. Toen de railscheider RSA werd geopend is een vlamboog

[2] Het vergrendelingssysteem en het secundaire systeem maken gebruik van hetzelfde standmeldingsrelais.

[3] Elke railscheider heeft drie pantografen. Deze pantografen vertonen veel gelijkenis met de pantograaf waarmee een elektrische trein verbonden is met de bovenleiding. Door middel van deze railscheider-pantografen wordt een veld verbonden met of juist volledig gescheiden van een rail.

ontstaan. De stroom zou normaal gesproken door railsysteem B zijn overgenomen. Maar doordat één van de drie fasen van railscheider RSB niet in eindstand was gekomen en er dus geen volledig contact was met railsysteem B, heeft railsysteem B de stroom niet van railsysteem A overgenomen.

28. Omdat de stroom bleef “lopen” tussen railscheider RSA en rail A, is de zo ontstane vlamboog uitgegroeid tot een lusvormige boog met grote afmetingen (tientallen meters). Onder invloed van de wind heeft de vlamboog zich bewogen richting de fasen (hoogspanningsdraden) boven de railscheiders[4] van lijnveld KIJ W, en een kortsluiting veroorzaakt tussen fase 4 en fase 8. Vervolgens heeft het veiligheidssysteem de kortsluiting gesignaleerd, en heeft beide rails afgeschakeld door de vermogensschakelaars van alle aangesloten velden te openen. De beide rails A en B waren op dat moment immers nog met elkaar verbonden via de beide railscheiders RSA en RSB. Hierdoor werd het station spanningsloos.

29. Volgens het onderzoeksrapport van DNV-GL is het meest waarschijnlijke scenario dat bij de visuele controle niet is opgemerkt dat fase 4 van railscheider RSB niet “IN” stond. Onderzoek heeft verder uitgewezen dat er een defect is opgetreden in de aandrijving van fase 4 van railscheider RSB. Op 25 maart 2015 is nog succesvol geschakeld met railscheider RSB waardoor het defect moet zijn opgetreden tussen 25 en 27 maart, aldus het onderzoeksrapport.

Gevolgen voor Tata Steel

30. Tata Steel heeft twee aansluitingen: één aansluiting op het 50kV- en één aansluiting op het 150 kV-net. Tot 1 januari 2008 vielen beide aansluitingen onder het beheer van wat nu Liander N.V. is. Aangezien het 150kV-net met ingang van 1 januari 2008 tot het landelijk hoogspanningsnet is gaan behoren is het beheer van rechtswege overgaan op TenneT.

31. Door de stroomstoring is het transport van elektriciteit naar Tata Steel een deel van 27 maart 2015 onderbroken geweest. Daardoor zijn fabrieken van Tata Steel afgeschakeld.

5. Standpunten van partijen

Het standpunt van Tata Steel

32. Tata Steel heeft samengevat het volgende naar voren gebracht.

33. Door de stroomonderbreking op 27 maart 2015 zijn de fabrieken van Tata Steel afgeschakeld. Het heeft daarna meerdere dagen geduurd voordat alle fabrieken en installaties weer konden worden opgestart. Als gevolg hiervan stelt Tata Steel schade te hebben geleden.

TenneT heeft niet voldaan aan haar verplichtingen op grond van artikel 16 van de E-wet

34. TenneT heeft niet voldaan aan haar verplichtingen op grond van artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet en artikel 16, tweede lid, onder a en d, van de E-wet. Uit deze bepalingen volgt dat TenneT het door haar beheerde net in werking moet hebben en voldoende moet onderhouden en de veiligheid en betrouwbaarheid van haar net en het transport van elektriciteit over dat net moet waarborgen. Bovendien moet TenneT alle mogelijke maatregelen nemen om de operationele netwerkveiligheid en leveringszekerheid in alle situaties – uitgezonderd natuurrampen – te garanderen. Deze bepalingen zijn helder geformuleerd en de ACM kan toetsen of TenneT alles heeft gedaan wat van haar verwacht kon worden in het licht van artikel 16 van de E-wet.

35. Volgens Tata Steel heeft TenneT hieraan in de eerste plaats niet voldaan omdat het transport is onderbroken in een normale voorzienbare situatie. Er was sprake van geplande werkzaamheden, namelijk het inschakelen van RSB en het uitschakelen van RSA. Een technisch defect aan RSB tijdens het schakelen is een voorzienbare omstandigheid en er was dan ook geen sprake van overmacht.
In de tweede plaats volgt dit uit het feit dat de onderbreking in het transport mede is ontstaan omdat TenneT tijdens de testwerkzaamheden geen enkelvoudige storingsreserve heeft gehandhaafd.
In de derde plaats heeft TenneT haar net niet in voldoende mate onderhouden om veiligheid en betrouwbaarheid (en dus transport) te waarborgen. De stroomstoring was immers tevens het gevolg van een technisch defect in TenneTs materieel, waarna DNV GL[5] heeft aanbevolen om de onderhoudsprocessen te verbeteren, de doorlooptijd van onderhoud en vervanging van de onderdelen aan 380kV-station te verkorten en de kwaliteitscontroleprocedures te verbeteren.
Ten slotte heeft TenneT niet de nodige maatregelen getroffen om een veilig en betrouwbaar transport te waarborgen en leveringszekerheid te garanderen. Dat blijkt uit het feit dat medewerkers van TenneT de werkinstructies niet hebben opgevolgd, terwijl zij wel van toepassing waren. Werkinstructie IV 2012-024 is volgens Tata Steel van toepassing op alle tijdelijke aanpassingen in standmeldingssignaleringen. Deze had dus moeten worden gevolgd. Ook werkinstructie IV 2012-025 is van toepassing omdat deze voorschriften bevat die betrekking hebben op werkzaamheden aan de secundaire systemen binnen één veld. Ook werkinstructie IV 2010-081 is van toepassing en het vier-ogen-principe is dan ook van

[5] Rapport technisch onderzoek – uitval 380 KV-station Diemen op 27 maart 2015, van DNV-GL, zie voetnoot 1.

toepassing op de situatie van 27 maart 2015, aldus Tata Steel.

TenneT heeft niet voldaan aan haar verplichtingen inzake het hanteren van de enkelvoudige storingsreserve

36. Ten tweede heeft TenneT niet voldaan aan haar verplichting om, ten aanzien van 220 kV- en 380 kV-netten, de operationele netwerkveiligheid en leveringszekerheid te waarborgen door het handhaven van een enkelvoudige storingsreserve, ook in situaties van onderhoud (inclusief testwerkzaamheden). Tata Steel beroept zich hierbij op artikel 31, eerste lid, onder g, van de E-wet, en ook op artikel 31, elfde tot en met dertiende lid, van de E-wet, artikel 13, eerste en tweede lid, van de Regeling Tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit, in samenhang met de artikelen 4.1.4.5 en 5.5.2.2. van de Netcode. Volgens Tata Steel moeten 220 kV- en 380 kV-netten, inclusief het 380 kV-station Diemen met behoud van een enkelvoudige storingsreserve zijn ontworpen en worden bedreven, ook in geval van onderhoud.

37. TenneT heeft aan deze verplichting niet voldaan omdat de enkelvoudige storingsreserve op 27 maart 2015 (tijdelijk) geheel afwezig was doordat de rails A en B waren gekoppeld via de railscheiders. Dit betekent dat zowel het netontwerp als de bedrijfsvoering in strijd was met de verplichting van de enkelvoudige storingsreserve. TenneT heeft dit ook zelf toegegeven en het valt in alle rapporten terug te lezen. Bovendien is gebleken dat geen sprake was van een enkelvoudige storingsreserve, omdat er op 27 maart 2015 een enkelvoudige storing was: er was alleen een defecte railscheider in fase vier, en daardoor is het transport al onderbroken.

38. Tata Steel is van mening dat TenneT geen beroep kan doen op de vermeende uitzondering opgenomen in artikel 5.5.2.2 van de Netcode. Ten eerste stemt dit artikel niet overeen met artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet. In dat geval gaat de E-wet voor, aldus Tata Steel. Daarnaast ziet dit artikel op de bedrijfsvoering en staat het artikel geen uitzonderingen voor het *netontwerp* toe. Ten derde is dit artikel hier niet van toepassing; er was immers geen sprake van een storing in het ‘laatste in het station in bedrijf zijnde railsysteem’ maar van een storing aan RSB die geen onderdeel uitmaakte van het railsysteem.

39. De verplichting om de enkelvoudige storingsreserve te handhaven strekt ertoe om het transport van elektriciteit te verzekeren. Afgezien van het feit dat TenneT niet had mogen afwijken van de enkelvoudige storingsreserve, had TenneT in deze situatie waarbij zij dit toch heeft gedaan, al het mogelijke moeten doen om een stroomonderbreking te voorkomen. TenneT heeft dit nagelaten. In de eerste plaats had ze met zekerheid moeten vaststellen dat alle fasen van RSB galvanisch contact maakten voordat ze RSA opende. In plaats daarvan heeft TenneT volstaan met een in dit verband volstrekt ontoereikende visuele inspectie, door

slechts één persoon. Gelet op het grote belang van de visuele inspectie had TenneT op aanvullende wijze moeten testen of fase 4 van RSB naar behoren contact maakte, de werkverantwoordelijke had bijvoorbeeld het veld in kunnen lopen of een collega erbij kunnen roepen. In de tweede plaats was de overbrugging van de standmelding van fase 4 van RSB in strijd met de toepasselijke werkinstructies.
Tot slot heeft TenneT onvoldoende zorg betracht ten aanzien van de controle van de werking van RSB voordat zij RSA heeft afgeschakeld.

40. Tata Steel merkt ook op dat TenneT zich ten onrechte gesterkt ziet door de brief van de ACM van 13 september 2016.[6] In die brief heeft de ACM aangegeven dat sprake was van een “ongewone situatie”. De term “ongewoon” betekent in dit geval een situatie die anders was dan bij de normale bedrijfsvoering. Dat is echter anders dan dat sprake zou zijn van een “onvoorzienbare situatie”. TenneT heeft zelfs aangegeven dat het ‘schuiven met belasting’ een gebruikelijke werkwijze is. Daarbij wordt afgeweken van de enkelvoudige storingsreserve. De risico’s die zich daarbij voordoen, en de noodzaak om in die situatie uiterst zorgvuldig te handelen, zijn voor TenneT bekend.

41. TenneT kan zich ook niet beroepen op het feit dat de eisen rondom de enkelvoudige storingsreserve zouden wijzigen met de inwerkingtreding van de Wet Stroom[7] of de Wet Voortgang EnergieTransitie (VET).[8] Deze beoogde wetswijziging zou in ieder geval geen betrekking hebben op de inrichting van Hoogspanningsstation Diemen, omdat er ook na de wetswijziging geen onderbreking in het transport mag zijn die groter is dan 1000 MW. De uitval van Diemen leidt tot een onderbreking van ongeveer 1500 MW. Hoogspanningsstation Diemen zou dus ook onder de nieuwe wet anders ingericht moeten worden.

TenneT heeft gehandeld in strijd met de bindende aanwijzing in de Yara-zaak

42. Tata verwijst ook naar het besluit op bezwaar van 3 december 2012 inzake de bindende aanwijzing voor TenneT in de zaak Yara-TenneT. TenneT had in die zaak tijdens testwerkzaamheden niet afgewacht of de testwerkzaamheden aan het ene veld succesvol waren voltooid voordat zij begon aan de testwerkzaamheden aan het andere veld. Ook in dit geval was dit zo. TenneT heeft ondanks de bindende aanwijzing van de ACM, opnieuw op dezelfde wijze onzorgvuldig gehandeld, in strijd met haar wettelijke verplichtingen. TenneT heeft de ACM niet voorgelicht over het feit dat in andere situaties, bijvoorbeeld bij Diemen, het

[6] Brief van 13 september 2016, Conclusies van ACM-onderzoek naar de stroomstoring van 27 maart 2015 bij TenneT in zaak 15.0395.29.

[7] Voorstel van wet houdende regels niet betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Kamerstukken 34199).

[8] Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) (TK 34627).

nog steeds gebruikelijke praktijk is om bij test- en onderhoudswerkzaamheden af te wijken van de enkelvoudige storingsreserve. Tata Steel meent dat de ACM cruciale informatie is onthouden om te beoordelen of aan de bindende aanwijzing is voldaan.

Het standpunt van TenneT

Reactie op DNV GL rapport

43. TenneT reageert als eerste op het rapport van DNV GL, waarin wordt gesteld dat TenneT bij de visuele waarneming van de stand van railscheider RSB het vier-ogen-principe niet heeft toegepast en dat zij bij het tijdelijk aanpassen van het secundaire systeem om het uitsturen van railscheider RSA mogelijk te maken de werkinstructie “Tijdelijke aanpassing standmeldings-signalering’ niet heeft toegepast. TenneT stelt dat beide stellingen correct zijn, maar dat dit niet betekent dat TenneT in strijd met haar eigen instructies heeft gehandeld.

44. TenneT heeft ten eerste terecht het vier-ogen-principe zoals opgenomen in het KEV (Kaderdocument Elektrische Veiligheid) niet toegepast. Er was namelijk geen sprake van een situatie waarin dit op grond van het KEV noodzakelijk was, omdat de daarin genoemde risico’s hier niet optreden. Er was namelijk geen sprake van (i) het uitvoeren van bedieningshandelingen die als risico hebben dat de transportdienst wordt onderbroken of (ii) het treffen van veiligheidsmaatregelen e.d. om vast te stellen dat een installatie geen spanning meer voert vanwege risico van elektrocutie. De genoemde risico’s treden niet op bij het waarnemen van een signaal of de stand van een component. Het vier-ogen-principe hoefde ook niet toegepast te worden omdat de medewerker van TenneT niet twijfelde aan zijn waarneming en dit ook niet hoefde te doen omdat de pantograaf goed te zien was. Tijdens de hoorzitting heeft TenneT aangegeven dat niet uitgesloten kan worden dat in de toekomst op dezelfde manier gereageerd gaat worden: “Als men constateert dat de railscheider ‘in’ staat, is er geen reden om te twijfelen dat de stroom door dat veld goed kan worden overgenomen. Men gaat dan door met de handelingen.”

45. Ook stelt TenneT niet in strijd te hebben gehandeld met eigen instructies. De Werkinstructie “Tijdelijke aanpassing standmeldings-signalering”, die onderdeel is van het KEV, is namelijk niet van toepassing. Deze is slechts bedoeld voor de situatie dat mankementen niet binnen werktijd op dezelfde dag kunnen worden opgelost.

TenneT heeft wel voldaan aan haar verplichtingen op grond van artikel 16 van de E-wet en artikel 31, elfde lid, van de E-wet.

46. Volgens TenneT is het onjuist dat zij niet heeft voldaan aan artikel 16 van de E-wet omdat, zoals Tata stelt, het transport onderbroken is geraakt in een normale voorzienbare situatie,

tijdens geplande werkzaamheden waarbij geen sprake is van overmacht. Er was namelijk geen sprake van een normale situatie. De storing is ontstaan door een combinatie van omstandigheden en ook de ACM spreekt over een “ongewone situatie” in haar brief aan de Minister van 13 september 2016.

47. In reactie op de stelling van Tata dat de stroomstoring zich voordeed tijdens geplande werkzaamheden, stelt TenneT dat daarvan geen sprake was. Er waren namelijk geen werkzaamheden aan railscheider RSB gepland. De geplande testwerkzaamheden betroffen RSA, de fout die zich echter in railscheider RSB voordeed, was niet voorzien en hield geen verband met de geplande werkzaamheden aan railscheider RSA.

48. Bovendien bestaat er geen resultaatsverplichting voor TenneT op grond van de wet om te allen tijde voor ononderbroken transport te zorgen. Artikel 16 van de E-wet verplicht TenneT tot het doelmatig beheren van het elektriciteitsnet, het verplicht TenneT niet te garanderen dat een bepaald resultaat wordt bereikt (te weten: ononderbroken transport van elektriciteit over de door haar beheerde netten). TenneT geeft in het Kwaliteits – en Capaciteitsdocument (verder: KCD) het kwaliteitsniveau voor onder andere de leveringszekerheid aan dat ze nastreeft. De ACM keurt dat KCD goed. Bepalend zijn de verplichtingen in onder meer de Netcode, die worden vastgesteld door de ACM, met inachtneming van o.a. het belang van het doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening. Het doelmatigheidscriterium staat in de weg aan het bestaan van een verplichting van TenneT om in alle gevallen transport van elektriciteit te garanderen zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis. Dit is ook in lijn met jurisprudentie die aangeeft dat het in de rede ligt om het risico van het ontstaan van schade als gevolg van een stroomstoring bij de afnemer neer te leggen die dit risico kan dekken of beperken door middel van een verzekering.

49. Ook onjuist is dat TenneT verplichtingen op grond van artikel 16, eerste lid, onder a, b en f, van de E-wet niet is nagekomen. Het betreft (onder a) de beheerde netten in werking hebben en onderhouden, (onder b) de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van op meest doelmatige wijze waarborgen en (onder c) ten behoeve van derden transport uitvoeren.

50. De door Tata Steel aangevoerde omstandigheden kunnen volgens TenneT niet tot een andere conclusie leiden. Dat sprake was van een technisch defect, in welk kader DNV GL heeft aanbevolen om onderhoudprocessen te verbeteren, bewijst niet dat artikel 16 van de E-wet is geschonden, of dat TenneT haar net onvoldoende heeft onderhouden. De staat van onderhoud aan RSA en RSB voldeed aan de richtlijnen. De railscheiders waren volgens de onderhoudsystematiek van TenneT periodiek geïnspecteerd. Ook de railbeveiliging van het

station bleek correct gefunctioneerd te hebben.

51. Ook in de omstandigheid dat het vier-ogen-principe niet is toegepast op de visuele waarneming van de stand van railscheider RSB, kan volgens TenneT geen strijd met de verplichtingen van artikel 16 worden afgeleid. Het vier-ogen principe is niet van toepassing op de visuele waarneming, maar slechts bij bedieningshandelingen en het treffen van veiligheidsmaatregelen, aangezien deze handelingen grote risico's met zich meebrengen voor de continuïteit van de transportdienst en de veiligheid van werknemers. Er was in dit geval ook geen aanleiding om een second opinion te vragen. De desbetreffende werknemer heeft niet getwijfeld aan de juistheid van zijn waarneming, hij kon het goed zien, aldus TenneT. En zelfs als het vier-ogen-principe wel van toepassing was geweest, dan betekent de enkele afwijking van een interne procedure niet dat TenneT in strijd heeft gehandeld met bovenstaande verplichtingen.

52. De werkinstructie "Tijdelijke aanpassing standmeldings-signalering" is alleen van toepassing wanneer het station wordt verlaten voordat de werkzaamheden af zijn, en is dus exclusief bedoeld voor mankementen die blijven bestaan als de werkploeg het station verlaat. Bovendien geldt ook hier dat de niet-naleving van deze instructie niet tot de conclusie leidt dat TenneT in strijd heeft gehandeld met de verplichtingen uit artikel 16 van de E-wet.

53. Het feit dat TenneT na de stroomstoring werkinstructies heeft aangepast en aanbevelingen heeft ontvangen tot aanpassing van haar onderhoudsprocessen toont evenmin aan dat TenneT in strijd met haar wettelijke taken heeft gehandeld. Dat past juist bij een bedrijf dat continu verbetering van haar bedrijfsvoering nastreeft, aldus TenneT.

54. De werkinstructies zijn niet naar aanleiding van het incident aangepast. Tijdens de hoorzitting heeft TenneT – desgevraagd- aangegeven dat de procedure voor de toepassing van het vier-ogen-principe wél is gewijzigd in het Kaderdocument Elektrische Bedrijfsvoering. Deze aanpassing was ingegeven doordat er een landelijk uniform stelsel van veiligheidsregelgeving is ontstaan. TenneT heeft in verband hiermee al haar werkprocessen tegen het licht moeten houden en waar nodig aangepast. Dit staat dus los van het incident, aldus TenneT.

55. Er is ook geen sprake van handelen in strijd met de verplichtingen van artikel 16, tweede lid, sub a, van de E-wet; de verplichting tot het treffen van technische voorzieningen nodig voor veilig en betrouwbaar transport. Dit betreft de voorzieningen die TenneT in staat stellen om systeemdiensten uit te voeren. Artikel 16, tweede lid, onder a, van de E-wet is dus niet relevant.

56. De door Tata aangevoerde verplichting van artikel 16, tweede lid, onder d, van de E-wet gaat

over de verplichting een passend niveau van voorzieningen te treffen en te handhaven in verband met de leveringszekerheid, aldus TenneT. Deze verplichting houdt echter slechts in dat er voldoende produktiereservecapaciteit voorhanden is onder voorzienbare omstandigheden en de kwaliteit van het net op orde is om de opgewekte elektriciteit te kunnen transporteren naar de afnemers. Deze verplichting is volgens TenneT geen resultaatsverplichting. Dat blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis. Bovendien was geen sprake van voorzienbare omstandigheden.

57. Er is ook geen sprake van strijd met de verplichting van artikel 31, elfde lid, van de E-wet, te weten de operationele netwerkveiligheid. Deze verplichting ziet op normale bedrijfsomstandigheden en hiervan was geen sprake. Voorts ziet het begrip met name op internationale samenwerking tussen transportnetbeheerders met betrekking tot netwerkveiligheid en interconnecties.

TenneT was niet onverkort gehouden aan de enkelvoudige storingsreserve

58. In reactie op de stelling van Tata Steel dat TenneT niet heeft voldaan aan haar verplichtingen inzake het hanteren van de enkelvoudige storingsreserve, wijst TenneT erop dat zij niet onverkort was gehouden aan de enkelvoudige storingsreserve voor het 380 kV-station Diemen.

59. TenneT wijst erop dat het schuiven met belasting, zoals dat op 27 maart 2015 op het 380 kV-station Diemen gebeurde, noodzakelijk was in het kader van de geplande testwerkzaamheden aan railscheider RSA. De dubbele railconfiguratie bood geen reëel alternatief voor deze werkwijze. Het enige alternatief zou zijn om dan één circuit tussen Diemen en Krimpen helemaal uit bedrijf te nemen. Daarmee wordt echter de enkelvoudige storingsreserve in die verbinding prijsgegeven. Een storing in het andere circuit tussen Diemen en Krimpen zou betekenen dat de ringstructuur van het 380 kV-net wordt “opengeknipt”, waarmee de stabiliteit van het gehele transportnet wordt bedreigd.

60. Onder verwijzing naar het rapport “Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet” uit 2013 van het Ministerie van Economische Zaken[9] stelt TenneT daarnaast dat er in de praktijk een discrepantie bestaat tussen de eisen die de E-wet stelt aan de enkelvoudige storingsreserve en hoe de enkelvoudige storingsreserve in de praktijk is vormgegeven. Maatregelen die leiden tot strikte toepassing van enkelvoudige storingsreserve doen geen recht aan het doel hiervan, namelijk borging van de leveringszekerheid. Er wordt namelijk geconcludeerd dat ombouwwerkzaamheden die nodig

[9] “Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet” van augustus 2013, via www.rijksoverheid.nl

zijn om stations met dubbele railconfiguraties aan te passen ten koste zullen gaan van de leveringszekerheid, omdat de kern van de energievoorziening in een storingsgevoelige situatie zou worden gebracht. Deze maatregelen leiden bovendien tot ondoelmatige investeringen van 7 miljard euro. Het rapport stelt dat dergelijke ondoelmatige investeringen dienen te worden voorkomen.

61. TenneT wijst op artikel 5.5.2.2 van de Netcode waarin een uitzondering op de enkelvoudige storingsreserve is opgenomen en dat TenneT de mogelijkheid biedt om voor deze stations een doelmatige invulling van de leveringszekerheid te realiseren. Hierdoor kunnen stations met dubbele railconfiguraties nog steeds gebruikt worden.

62. TenneT wijst erop dat het bovengenoemde rapport “Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet” heeft geleid tot de wens om de wetgeving ten aanzien van de eis van enkelvoudige storingsreserve aan te passen. Beoogd werd dit te doen in het wetsvoorstel Stroom en dit nader uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. Dit heeft geresulteerd in het opnemen van uitzonderingen in het ontwerp Besluit elektriciteit en gas gebaseerd op een risicogerichte benadering en de proportionaliteit van de benodigde investeringen. TenneT heeft in dit verband passages uit de Nota van toelichting bij het ontwerp besluit aangehaald. Verder is TenneT van mening dat er zicht is op een wettelijke basis voor de uitzonderingen op de enkelvoudige storingsreserve en van haar niet verwacht kan worden dat zij haar stations zou aanpassen aan de huidige E-wet. Dit zou in strijd zijn met haar wettelijke taak tot borging van de leveringszekerheid en niet te verenigen met de daarbij in acht te nemen doelmatigheid.

63. Anders dan Tata Steel stelt, vindt TenneT dat artikel 5.5.2.2 van de Netcode wel degelijk van toepassing is, omdat het niet gaat om een storing in het laatste in bedrijf zijnde railsysteem, maar om de uitval daarvan. TenneT wijst erop dat onderhoud aan een railscheider in alle gevallen het uit bedrijf moeten nemen van de betreffende rail betekent en dat daarom de uitzondering van 5.5.2.2 van de Netcode wel degelijk van toepassing is.

64. Verder stelt TenneT dat de vergelijking met de Yara beslissing op bezwaar niet op gaat. In deze zaak was er storing in beide velden opgetreden omdat TenneT de resultaten van testen aan het eerste veld niet heeft afgewacht en niet heeft gecontroleerd of de werkzaamheden aan het eerste veld hebben geleid tot een ongewenste afschakeling van het veld, voordat zij begon aan testwerkzaamheden ten aanzien van het tweede veld. TenneT stelt dat de omstandigheden in de Yara-zaak in belangrijke mate afwijken van de omstandigheden ten aanzien van de storing in 380 kV-station Diemen. Er was in Diemen geen sprake van werkzaamheden in achtereenvolgens twee verschillende velden en in Diemen bestond voor het schuiven met belasting van de ene rail naar de andere rail geen acceptabel alternatief

waarbij de enkelvoudige storingsreserve gehandhaafd zou worden. Bovendien diende de koppeling van de rail zo kort mogelijk te duren om het risico voor de leveringszekerheid zoveel mogelijk te beperken. Daarom gaat na 5 minuten ook het waarschuwingssignaal af. Er was dan ook te weinig tijd om in het secundaire systeem de oorzaak van de tussenstand melding te onderzoeken en bovendien leek zo'n onderzoek ook niet nodig omdat er geen twijfel bestond over de juistheid van de visuele waarneming.

65. Anders dan Tata Steel stelt, heeft TenneT niet nagelaten de vereiste zorgvuldigheid in acht te nemen. TenneT wijst er op dat de huidige configuratie van het 380 kV-station Diemen TenneT geen andere mogelijkheid laat dan bij onderhoud te schuiven met de spanning waardoor beide rails kortstondig met elkaar verbonden zijn. Er was geen sprake van handelen in strijd met het vier-ogen-principe en de door Tata Steel bedoelde werkinstructie "Tijdelijke aanpassing standmeldings-signalering". TenneT herhaalt dat er geen tijd was voor onderzoek naar de tussenstandmelding in het secundaire systeem en dat daartoe bovendien ook geen reden was aangezien er niet getwijfeld werd aan de juistheid van de visuele waarneming.

TenneT heeft niet gehandeld in strijd met bindende aanwijzing Yara

66. In reactie op de stelling van Tata Steel dat TenneT niet heeft voldaan aan de bindende aanwijzing van de ACM als verwoord in de Yara beslissing op bezwaar, wijst TenneT op de brief van de ACM van 10 januari 2014 waarin de ACM heeft bevestigd dat TenneT op de juiste manier invulling heeft gegeven aan de bindende aanwijzing en dat de controle op de naleving ten einde is gekomen. TenneT wijst er verder nog op dat de omstandigheden in de Yara-zaak in belangrijke mate afweken van de omstandigheden bij de storing in het 380 kV- station Diemen. Anders dan in de Yara-zaak kan in het geval Diemen niet worden gesteld dat TenneT heeft nagelaten haar procedures en werkzaamheden dusdanig in te richten (en toe te passen) dat zij bij de uitvoering van werkzaamheden een enkelvoudige storingsreserve handhaaft, aldus TenneT.

6. Beoordeling van het geschil

67. Naar het oordeel van de ACM heeft TenneT in strijd gehandeld met artikel 4.1.4.5 van de Netcode in combinatie met artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet en artikel 13, eerste lid, van de Regeling en in strijd met artikel 6.2.3 van de Netcode in combinatie met artikel 16 van de E-wet. De ACM licht dit hierna toe.

Strijd met artikel 4.1.4.5 van de Netcode juncto artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet en artikel 13, eerste lid van de Regeling.

68. Uit artikel 4.1.4.5 van de Netcode in combinatie met artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet en

artikel 13, eerste lid, van de Regeling volgt dat het ontwerp van het net van TenneT, waartoe het hoogspanningsstation Diemen behoort, moet voldoen aan het criterium van de enkelvoudige storingsreserve. In artikel 31, twaalfde lid, is bepaald dat in de voorwaarden wordt vastgelegd dat netten met een spanningsniveau van 110 kV of hoger zodanig zijn ontworpen en in werking zijn dat het transport van elektriciteit, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet, verzekerd is. Het transport van elektriciteit moet op grond van dit artikel ook verzekerd zijn als zich een enkelvoudige storing voordoet ten tijde van onderhoud. Artikel 13, eerste lid, van de Regeling bepaalt dat ook. In artikel 4.1.4.5 van de Netcode is deze verplichting uitgewerkt; hierin is bepaald dat het netontwerp van het 380/220 kV-net moet voldoen aan het criterium dat een volledig in bedrijf zijnd net leveringen en afnamen van elektriciteit moet kunnen realiseren onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve.

69. Het net van TenneT moet dus zodanig zijn ontworpen en in werking zijn dat een enkelvoudige storing niet tot onderbreking van transport leidt. Het rapport “Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet”, waar TenneT naar heeft verwezen, kan daaraan niet af doen. In het kader van een geschil toetst de ACM immers aan de op dat moment toepasselijke wet- en regelgeving. Het ontwerp van het net bij station Diemen voldoet naar het oordeel van de ACM niet aan deze wettelijke eis van een enkelvoudige storingsreserve. Het hoogspanningstation Diemen is namelijk zodanig ontworpen dat, zodra de stroomvoorziening wordt verschoven van de ene rail (A) naar de andere rail (B), het zogenoemde “schuiven met belasting”, er inbreuk wordt gemaakt op de enkelvoudige storingsreserve, zoals ook TenneT heeft aangegeven. Die inbreuk wordt veroorzaakt doordat tijdens het schuiven met belasting beide rails enige tijd met elkaar zijn gekoppeld, waardoor de rails als één rail functioneren.

70. Dit schuiven met belasting wordt vaak - maar niet alleen - toegepast bij onderhoud. Door TenneT is aangegeven dat het schuiven met belasting, waarbij de verplichting tot het hanteren van de enkelvoudige storingsreserve wordt geschonden, in Nederlandse stations zo’n 5 à 10 maal per dag plaatsvindt. In het hoogspanningsstation Diemen werd op de bewuste dag met de belasting geschoven om railscheider RSA te kunnen testen. Daarvoor was het nodig om de stroomvoorziening te verleggen van rail A naar rail B. De ACM concludeert dat inherent is aan het ontwerp van het station Diemen dat geschoven werd met belasting (al dan niet in het kader van onderhoud) en dat in die situatie geen sprake meer was van een enkelvoudige storingsreserve.

71. In dit verband wijst de ACM erop dat TenneT tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat er geen reëel alternatief was voor “het schuiven met belasting”. Hiermee geeft ook TenneT aan

dat het afwezig zijn van de enkelvoudige storingsreserve tijdens het “schuiven met belasting” zijn oorzaak vindt in het netontwerp en dat TenneT dit niet kan oplossen in haar bedrijfsvoering. Dit betekent dat het ontwerp van TenneT op dit punt niet voldoet aan het criterium dat een volledig in bedrijf zijnd net leveringen en afnamen van elektriciteit moet kunnen realiseren onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve.

72. De ACM merkt tevens op dat de uitval van het station Diemen niet kan worden opgevangen door andere onderdelen van het net van TenneT en ook zo bezien voldoet het netontwerp dus niet aan de norm van de enkelvoudige storingsreserve. Bij uitval van een extra hoogspanningsstation (EHS station) vallen alle verbindingen uit naar de nabij gelegen EHS stations. Ook vallen alle verbindingen uit naar onderliggend 150 kV-net via 380/150 kV-transformatoren. Voor station Diemen geldt dat de onderliggende netten niet met elkaar zijn gekoppeld en onvoldoende capaciteit hebben om een uitval van het EHS station Diemen te ondervangen.

73. Kortom, de ACM oordeelt dat TenneT in strijd heeft gehandeld met artikel 4.1.4.5 van de Netcode juncto artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet en artikel 13, eerste lid, van de Regeling.

Strijd met artikel 6.2.3 van de Netcode juncto artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f van de E-wet

74. Voorts is de ACM van oordeel dat TenneT ook in strijd heeft gehandeld met artikel 6.2.3 van de Netcode in combinatie met artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet.

75. Op grond van artikel 16 van de E-wet heeft TenneT onder meer tot taak de door haar beheerde netten in werking te hebben en te onderhouden. Artikel 6.2.3 van de Netcode verplicht TenneT al hetgeen redelijkerwijs in haar vermogen ligt in het werk te stellen om onderbreking van de transportdienst te voorkomen.

76. De ACM constateert dat een belangrijke oorzaak van de stroomstoring is gelegen in het feit dat door (een medewerker van) TenneT is vertrouwd op een (zijn) enkele visuele waarneming, die niet strookte met de signalering van het systeem. Immers, de signalering vanuit het standmeldingsrelais van fase 4 van railscheider RSB gaf de melding “TUSSEN STAND”, wat betekent dat railscheider RSB niet was ingeschakeld en geen contact maakte.[10] De medewerker die vanaf het observatieterras van het veldhuisje in het 380 kV-station heeft gekeken in welke stand de drie pantografen van railscheider RSB stonden, meende te zien dat die alle drie waren ingeschakeld en contact maakten. Dit was dus in tegenspraak met

[10] Zie het DNV GL-rapport (bladzijde 2).

datgene wat het systeem meldde en wat er werd gemeten door de technisch specialist. TenneT is er ten onrechte vanuit gegaan dat de visuele waarneming correct was en dat de melding uit het standmeldingssysteem en de meting onjuist waren.

77. Naar het oordeel van de ACM had TenneT in deze situatie niet zonder meer deze conclusie kunnen en mogen trekken. Naar het oordeel van de ACM was er alle reden voor een ander(e) inzicht, afweging en handelwijze, gelet op de potentiële grote nadelige gevolgen van een verkeerde visuele waarneming in dit geval, gevolgen die bekend zouden moeten zijn bij TenneT. Daartoe was ook alle gelegenheid: er was een werkverantwoordelijke aanwezig én een technisch specialist, zodat twee medewerkers hadden kunnen kijken naar de stand van de pantografen.

78. Voorts had TenneT volgens de ACM een pas op de plaats moeten maken in een situatie zoals bij station Diemen, waarbij er een verschil is tussen de signalen van het systeem enerzijds en de visuele waarneming van een medewerker anderzijds. Naar het oordeel van de ACM had het voor de hand gelegen het voorgenomen schuiven met belasting van rail A naar rail B niet door te zetten, en dus railscheider RSB weer uit te sturen. De stroomvoorziening was dan gewoon via rail A blijven lopen (dat was de startsituatie) en er was voldoende tijd en gelegenheid geweest om het functioneren van railscheider B, waar mogelijk iets mee was gelet op de signalering, te onderzoeken. Met andere woorden: met relatief eenvoudige handelingen had zoiets essentieels als onderbreking van transport van elektriciteit op het 380 kV-net kunnen worden voorkomen.

79. In het door TenneT gestelde dat er geen werkinstructie was die hiertoe verplichtte en de medewerkers dus niet in strijd met enig werkvoorschrift op dit punt zouden hebben gehandeld, ziet de ACM geen aanleiding om anders te oordelen. Nog afgezien van dat het, naar de mening van de ACM, voor de hand had gelegen dat er wél een werkinstructie met deze strekking beschikbaar was, kan aan het gebrek hieraan geen argument worden ontleend ter rechtvaardiging van de gewraakte handelwijze.

80. TenneT heeft voorts aangegeven dat de visuele waarneming geen enkele reden gaf om eraan te twijfelen dat railscheider RSB zijn werk deed. En dus was er volgens TenneT geen reden om aan te nemen dat er iets aan de hand zou kunnen zijn. In reactie hierop verwijst de ACM naar hetgeen zij hierboven reeds heeft opgemerkt over de vereiste zorgvuldigheid en voorzichtigheid die TenneT aan de dag moet leggen in een geval als dit. De opmerking van een medewerker van TenneT tijdens de hoorzitting dat hij niet uitsluit dat er op dezelfde

manier gereageerd gaat worden in situaties als de onderhavige, is weinig geruststellend.[11]

81. Ook het verweer van TenneT dat er geen sprake kan zijn van schending van de verplichtingen van artikel 16 van de E-wet omdat er geen normale situatie was en ook geen geplande werkzaamheden waren, overtuigt niet. Ongeacht of er sprake was van een gewone of een ongewone situatie, gepland of ongepland onderhoud, steeds mag van TenneT worden verwacht dat ze al hetgeen doet wat in die situatie mogelijk is om een storing te voorkomen. In dit geval heeft ze dit – zoals hierboven uiteengezet – nagelaten. Het betoog van TenneT dat de verplichtingen van artikel 16 van de E-wet geen resultaatsverplichtingen opleggen aan TenneT, maakt dit niet anders.

82. Kortom, de ACM is van oordeel dat TenneT in strijd met artikel 6.2.3 van de Netcode juncto artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet heeft gehandeld.

Geen strijd met artikel 5.5.2.2 van de Netcode

83. Tata Steel heeft in haar aanvraag gesteld dat TenneT niet heeft voldaan aan onder meer de verplichting van artikel 5.5.2.2 van de Netcode (in samenhang met artikel 31 van de E-wet en artikel 13 van de Regeling) om de operationele netwerkveiligheid en leveringszekerheid te waarborgen. TenneT heeft in reactie hierop aangeven dat in artikel 5.5.2.2 van de Netcode een uitzondering op de enkelvoudige storingsreserve is opgenomen.

84. Naar het oordeel van de ACM kan artikel 5.5.2.2 van de Netcode in dit verband niet gelezen worden als een uitwerking van artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet, noch kan artikel 5.5.2.2 van de Netcode een uitzondering bevatten op artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet. Tot schending van artikel 5.5.2.2 van de Netcode heeft de ACM niet kunnen concluderen.

Geen strijd met de bindende aanwijzing in de Yara-zaak

85. Tata Steel heeft aangevoerd dat TenneT onvoldoende zorg heeft betracht ten aanzien van de werking van RSB voordat zij RSA heeft afgeschakeld en dat dit ook volgt uit de beslissing op bezwaar van 3 oktober 2012 van ACM, waarin is beslist op de bezwaren van Yara Sluiskil B.V.

86. Tata Steel gaat er naar de mening van de ACM ten onrechte aan voorbij dat de bindende

[11] “Als je constateert dat de railscheider ‘in’ staat, is er geen reden om te twijfelen dat de stroom door dat veld goed kan worden overgenomen. Je gaat dan door met de handelingen’, aldus Tennet tijdens de hoorzitting. De ACM constateert dat dit in strijd lijkt met TenneTs mededelingen dat er verbeteringen worden doorgevoerd naar aanleiding van het onderzoek van DNV GL: www.tennet.eu/nl/nieuws/nieuws/aanvullend-onderzoek-naar-grote-stroomstoring-2015-afgerond/

aanwijzing betrekking had op (een stroomstoring in) het 150 kV-net van TenneT. Het wettelijk kader maakt onderscheid tussen verplichtingen die gelden voor 150 kV-netten en verplichtingen die gelden voor 220/380 kV-netten. De verplichtingen voor 150 kV-netten zijn bepaald in de artikelen 4.1.4.6 en 5.5.2.1 van de Netcode. De overwegingen en beslissingen in de bindende aanwijzing in de zaak-Yara hebben dan ook enkel betrekking op de verplichtingen die voortvloeien uit artikelen 4.1.4.6 en 5.5.2.1 van de Netcode en zijn om die reden in deze zaak niet relevant.

Conclusie

87. Op grond van het vorenstaande komt de ACM tot de conclusie dat TenneT in strijd heeft gehandeld met:
1. artikel 4.1.4.5 van de Netcode juncto artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet, omdat haar net niet zodanig is ontworpen en in werking is, dat een enkelvoudige storing niet tot onderbreking van het transport leidt, en
2. artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet juncto artikel 6.2.3 van de Netcode, omdat zij niet al hetgeen redelijkerwijs in haar vermogen lag in het werk heeft gesteld om onderbreking van de transportdienst te voorkomen en dus nalatig is geweest.

De ACM heeft niet kunnen concluderen tot een schending van artikel 5.5.2.2 van de Netcode. Voorts acht de ACM geen strijd aanwezig met de bindende aanwijzing Yara.



7. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt;

(i) verklaart de klacht van Tata Steel IJmuiden B.V. tegen TenneT TSO B.V deels gegrond; en
(ii) stelt vast dat TenneT TSO B.V. in strijd met artikel 4.1.4.5. van de Netcode juncto artikel 31, twaalfde lid, van de E-wet heeft gehandeld:
(iii) stelt vast dat TenneT TSO B.V. in strijd met artikel 16, eerste lid, onder a, b, en f, van de E-wet juncto artikel 6.2.3 van de Netcode heeft gehandeld;
(iv) verklaart de klacht voor het overige ongegrond.

Den Haag,
Datum: 24 augustus 2017

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

mr. P.M.C. Bijlenga
Teammanager Directie Energie

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.