

Besluit van tot vaststelling van veiligheidseisen voor het transport van gas door buisleidingen bij een druk lager dan 16 bar (Besluit veiligheid lage druk gastransport)

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Artikel 8a, tweede lid, van de Gaswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten. Middels dit besluit wordt hier gevolg aan gegeven. Dit besluit stelt veiligheidseisen ten aanzien van het transport van gas bij een druk lager dan 16 bar. De Minister van Infrastructuur en Milieu is op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening verantwoordelijk voor de veiligheid van het transport van gas bij een druk van 16 bar of hoger.

In Nederland ligt circa 130.000 kilometer aan gastransportnet waarin gas wordt getransporteerd met een druk lager dan 16 bar. Deze gastransportnetten worden beheerd door de netbeheerders. De netbeheerders zijn verantwoordelijk voor het beheer van de gastransportnetten en het transport van gas. De buisleidingen waarin gas wordt getransporteerd met een druk lager dan 16 bar liggen voornamelijk in dichtbevolkte gebieden. Hierdoor rust op de netbeheerders een grote verantwoordelijkheid om voorvallen, waardoor nadelige gevolgen voor mens en milieu kunnen ontstaan, te voorkomen.

In dit besluit wordt invulling gegeven aan het begrip veiligheid. De netbeheerders hebben op grond van dit besluit een zorgplicht om het transport van gas en het daarmee samenhangende beheer van het gastransportnet op een zodanige manier in te richten dat dit veilig is voor mens en milieu. Aan deze zorgplicht wordt nader invulling gegeven middels een kwaliteitsmanagementsysteem.

Voor het toezicht op de veiligheid van het gastransport is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk. Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) is door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangewezen als toezichthouder.

2. Het kwaliteitsmanagementsysteem

De netbeheerders zijn op grond van dit besluit verplicht om een kwaliteitsmanagementsysteem te implementeren. De netbeheerder dient een integraal kwaliteitsmanagementsysteem te implementeren waarin, als gevolg van de opgelegde zorgplicht, het aspect veiligheid voor mens en milieu een integraal deel uitmaakt van de reguliere bedrijfsvoering van de netbeheerder. Het kwaliteitsmanagementsysteem bevat procedures en werkvoorschriften voor een veilige en doelmatige bedrijfsvoering van de netbeheerder voor het transport van gas. Met een dergelijk managementsysteem kan de netbeheerder veiligheidsrisico's systematisch, gestructureerd en aantoonbaar opsporen en beheersen met als doel de continue verbetering van de veiligheid. Daarnaast kan SodM door de aanwezigheid van een kwaliteitsmanagementsysteem toezicht houden op de processen en de bedrijfsvoering van de netbeheerders met betrekking tot veiligheid.

Er is een aantal internationaal erkende normen met betrekking tot kwaliteitsmanagement, zoals ISO 9001:2000, ISO 14001, OHSAS 18001 en PAS 55. Gezien het feit dat PAS 55 ontwikkeld is voor het beheren van bedrijfsmiddelen sluit deze norm sterk aan bij de bedrijfsvoering van de

netbeheerder. De beheerders van elektriciteits- en gasnetten hebben daarom een Nederlandse interpretatie van deze norm gemaakt, de NTA 8120:2009. Deze norm is toegesneden op de bedrijfsprocessen van de netbeheerder en formuleert de algemene specificaties voor het zo goed mogelijk beheren van de (externe) veiligheid, kwaliteit en capaciteit van het elektriciteits- en gasnetbeheer. Met een managementsysteem op basis van deze norm kunnen, gedurende alle fasen van de levenscyclus van gasnetten, afwijkingen, storingen en incidenten worden voorkomen of de gevolgen daarvan worden beheerst. Wanneer een kwaliteitsmanagementsysteem volgens de NTA 8120:2009 ontwikkeld en geïmplementeerd wordt, voldoet de netbeheerder tevens aan dit besluit. Een kwaliteitsmanagementsysteem kan ook gecertificeerd worden door een certificerende instelling. De toezichthouder kan dan door het controleren van het certificeringsschema en de externe en interne verslagen van de audits toezicht houden.

3. Verhouding tot kwaliteitsbeheersingssysteem

Op grond van artikel 8 van de Gaswet en de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas moeten de netbeheerders een kwaliteitsbeheersingssysteem hebben geïmplementeerd. Dit kwaliteitsbeheersingssysteem ziet erop toe dat een aantal relevante processen, plannen en procedures van de netbeheerder aan elkaar gekoppeld is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een risicoanalyse, investerings- en onderhoudsplannen en een bedrijfsmiddelenregister. Door deze elementen met elkaar te verbinden heeft de netbeheerder beter inzicht in de kwaliteit van zijn netbeheer en kan hij daarop adequate maatregelen treffen.

De Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas is gericht op brede kwaliteitsaspecten van het netbeheer. Dit besluit echter richt zich specifiek op het belang van veiligheid voor de mens en het milieu. De netbeheerder moet een visie hebben over de invulling van het belang van de veiligheid binnen zijn bedrijfsvoering en het management hierop afstemmen.

Om dit te concretiseren voorziet dit besluit in de verplichting voor netbeheerders om naast het kwaliteitsbeheersingssysteem te beschikken over een systeem met betrekking tot een aantal managementaspecten. Dit moet inzicht geven in de wijze waarop de netbeheerder zijn visie over veiligheid heeft geïntegreerd in zijn reguliere bedrijfsvoering. Deze aanvullingen ten opzichte van het kwaliteitsbeheersingssysteem worden in dit besluit het kwaliteitmanagementsysteem genoemd. Het ligt daarbij voor de hand dat het kwaliteitsmanagementsysteem wordt geïmplementeerd als een aanvulling op het kwaliteitsbeheersingssysteem, omdat de systemen nauw met elkaar verbonden zijn en dat een kostenefficiënte oplossing is. Het staat netbeheerders echter vrij om het kwaliteitsmanagementsysteem op een andere wijze te integreren in hun bedrijfsvoering.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM n.a.v. UHT

5. Administratieve lasten

Op grond van dit besluit dient de netbeheerder te beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem. De netbeheerders hebben zich in de praktijk geïmplementeerd aan de NTA 8120:2009 en de verwachting is dat het merendeel van de netbeheerders per 2011 een managementsysteem volgens deze norm geïmplementeerd heeft. Aangezien de NTA 8120:2009 afgeleid is van ISO 9001:2000 en alle netbeheerders in het verleden hun bedrijfsvoering ingericht hebben volgens deze norm, zullen de nalevingskosten voor de netbeheerders om een managementsysteem volgens de NTA 8120 in te richten relatief beperkt zijn. Met een

kwaliteitsmanagementsysteem ontwikkeld en geïmplementeerd volgens de NTA 8120:2009, voldoet de netbeheerder aan de eisen van dit besluit.

Op grond van artikel 3 van dit besluit hebben de netbeheerders een rapportageplicht over de prestaties betreffende veiligheid bij het transport van gas. De netbeheerder rapporteert tweejaarlijks in het kwaliteits- en capaciteitsdocument, dat nader bepaald wordt in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Door aan te sluiten bij dit reeds bestaande document worden onnodige administratieve lasten vermeden. Het creëren van een afzonderlijke rapportage betreffende veiligheid bij het transport van gas zou overbodige kosten met zich meebrengen. De rapportageplicht is van belang met het oog op een adequaat toezicht op de veiligheid bij het transport van gas. De administratieve lasten voortvloeiend uit deze reeds bestaande rapportageplicht bedragen 10.000,- euro per rapportage per individuele netbeheerder. Voor de relevante sector, bestaande uit elf netbeheerders, brengt de tweejaarlijkse rapportageplicht 55.000,- euro aan structurele administratieve lasten met zich mee.

Voorts wordt op grond van het genoemde artikel een nieuwe verplichting voor de netbeheerder in het leven geroepen, welke een aanpassing vergt van het huidige kwaliteits- en capaciteitsdocument. Deze aanpassing van het monitoringssysteem brengt eenmalige administratieve lasten met zich mee. Indien dit systeem adequaat functioneert, kost het voldoen aan de nieuwe rapportageplicht weinig tijd, waardoor de structurele administratieve lasten niet of nauwelijks stijgen. Deze eenmalige administratieve lasten bedragen 25.000,- euro per individuele netbeheerder en 275.000,- euro voor de relevante sector.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De reikwijdte van dit besluit is beperkt tot de buisleidingen voor het transport van aardgas bij drukken lager dan 16 bar. Deze buisleidingen zijn in beheer bij de netbeheerders gas en worden voornamelijk gebruikt voor het transport van gas over korte afstanden en voor de distributie van gas in steden en dorpen in het voorzieningsgebied van de betreffende netbeheerder. Voor het gastransportnet dat bestemd is voor gastransport bij druk van 16 bar of hoger is de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 2

Een netbeheerder heeft een zorgplicht voor de veiligheid van omwonenden, afnemers en medewerkers en voor het milieu. Hiertoe onderhoudt de netbeheerder het net en doet de netbeheerder alles wat redelijkerwijs mogelijk is om ongevallen en incidenten te voorkomen. Wanneer zich toch een ongeval of incident voordoet stelt de netbeheerder alles in het werk wat mogelijk is om escalatie van het ongeval te voorkomen. Om de veiligheid te waarborgen is het van belang dat de zorgplicht niet ad hoc wordt ingevuld. Daarom dient een netbeheerder te allen tijde een document voorhanden te hebben met betrekking tot de invulling van de zorgplicht en het beleid wat daaraan ten grondslag ligt. Het ligt voor de hand dat dit document wordt geïntegreerd in het kwaliteitsmanagementsysteem wat op grond van artikel 4 dient te worden geïmplementeerd.

Artikel 3

Teneinde adequaat toezicht te kunnen houden op de veiligheid bij het transport van gas is het van belang dat netbeheerders periodiek rapporteren over de prestaties met betrekking tot veiligheid. Op deze wijze kan onder andere inzicht verschaft worden in de wijze waarop de netbeheerder omgaat met zijn zorgplichten zoals vervat in het tweede artikel van dit besluit.

De rapportage over veiligheid wordt opgenomen in het kwaliteits- en capaciteitsdocument. Hierdoor wordt voorkomen dat de netbeheerders versnipperd rapporteren over de samenhangende onderwerpen kwaliteit en veiligheid en worden onnodige administratieve lasten vermeden. Het kwaliteits- en capaciteitsdocument wordt nader geregeld in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

Artikel 4

Teneinde een nadere invulling te geven aan de zorgplicht is de netbeheerder op grond van het eerste lid verplicht om een kwaliteitsmanagementsysteem te implementeren. Er zijn verschillende onderdelen met betrekking tot veiligheid te onderscheiden, maar om de veiligheid voldoende te waarborgen is een onderlinge samenhang van belang. Daarom voorziet het eerste lid van dit artikel in een kwaliteitsmanagementsysteem waarin de onderlinge samenhang van verschillende processen is beschreven en gewaarborgd.

In het tweede lid is aangegeven waarop het kwaliteitsmanagementsysteem gericht is. In het derde lid is vervolgens beschreven op welke processen het kwaliteitsmanagementsysteem ten minste moet zien. Een belangrijk onderdeel van het systeem is een continu verbeterproces. Om de veiligheid van het gastransport in de praktijk te kunnen waarborgen, is het van groot belang dat

in het kwaliteitsmanagementsysteem steeds de nieuwste inzichten worden meegenomen. Deze inzichten vloeien, naast de technologische ontwikkeling, met name voort uit de werkpraktijk van de netbeheerders. Tot slot wordt in het vierde lid aansluiting gezocht bij de veiligheidsindicatoren, zoals vastgesteld in de Gaswet. Deze indicatoren worden nader geregeld in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

Naast het kwaliteitsmanagementsysteem dient de netbeheerder, op grond van de hierboven genoemde regeling, te beschikken over een kwaliteitsbeheersingssysteem. Het kwaliteitsbeheersingssysteem ziet onder andere op een risicoanalyse, investerings- en onderhoudsplannen en een bedrijfsmiddelenregister. Beide systemen zijn nauw met elkaar verbonden.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,