
509

Besluit van 27 oktober 2011 tot vaststelling van veiligheidseisen voor het transport van gas door buisleidingen bij een druk lager dan 16 bar (Besluit veiligheid lage druk gastransport)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 4 juli 2011, nr. WJZ / 11100070;

Gelet op artikel 8a, tweede lid, van de Gaswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 september 2011, nr. W15.11.0268/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 26 oktober 2011, nr. WJZ / 11150301;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Reikwijdte

Artikel 1

Dit besluit is van toepassing op het gastransportnet dat bestemd is of gebruikt wordt voor het transport van gas bij een druk tot en met 16 bar.

§ 2. Verplichtingen voor de netbeheerder

Artikel 2

1. Een netbeheerder neemt bij het ontwerp, de aanleg, de ingebruikstelling, de exploitatie, de wijziging, het beheer, het onderhoud en de buitengebruikstelling van een gastransportnet de technische en organisatorische maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om voorvallen te voorkomen waardoor nadelige gevolgen voor de mens of het milieu kunnen ontstaan.

2. Indien zich een voorval voordoet waardoor nadelige gevolgen voor de mens of het milieu zijn ontstaan, draagt de netbeheerder zorg voor het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van de nadelige gevolgen voor de mens en het milieu.

3. De netbeheerder heeft een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter invulling van de zorgplichten, bedoeld in het eerste en tweede lid, zijn vastgelegd, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's op voorvallen waardoor nadelige gevolgen voor de mens of het milieu kunnen ontstaan. Dit document

bevat ten minste de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's.

Artikel 3

Een netbeheerder stuurt om het jaar het document, bedoeld in artikel 2, derde lid, mee bij het kwaliteits- en capaciteitsdocument, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Gaswet.

§ 3. Veiligheidsmanagementsysteem

Artikel 4

1. Een netbeheerder heeft een veiligheidsmanagementsysteem waarmee voorvallen waardoor nadelige gevolgen voor de mens of het milieu kunnen ontstaan zoveel mogelijk worden voorkomen, en de nadelige gevolgen voor de mens of het milieu van voorvallen zoveel mogelijk worden beperkt.

2. Een veiligheidsmanagementsysteem bevat in ieder geval:

a. de missie, visie en strategie van de netbeheerder met betrekking tot het beheersen van de veiligheid van de mens en het milieu;

b. de doelstellingen en plannen met betrekking tot het beheersen van de veiligheid voor de mens en het milieu;

c. een beschrijving van de voorwaardenscheppende, ondersteunende en controlerende processen, waaronder een risico-inventarisatie en risico-evaluatie met betrekking tot het beheersen van de veiligheid voor de mens en het milieu;

d. een beschrijving van de implementatie en realisatie van systematische en gecoördineerde activiteiten met betrekking tot het beheer van de bedrijfsmiddelen ter beheersing van de veiligheid voor de mens en het milieu;

e. een beschrijving van het proces en de doelstellingen van de directiebeoordeling, waaronder tevens begrepen de beoordeling door de leiding van het meest betrokken bedrijfsonderdeel;

f. een beschrijving van de procedures voor het identificeren van verbetermaatregelen met betrekking tot het veiligheidsmanagementsysteem en het ontwikkelen, prioriteren en implementeren van de verbetermaatregelen.

3. Bij het continue verbeterproces van het veiligheidsmanagementsysteem, bedoeld in het tweede lid, onderdeel f, wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de op grond van artikel 8, derde lid, van de Gaswet vastgestelde veiligheidsindicatoren.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit veiligheid lage druk gastransport.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 27 oktober 2011

Beatrix

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Uitgegeven de *achtste* november 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

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 tot en met 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 hoger dan 16 bar. De veiligheidseisen ten aanzien van transport van gas bij een druk hoger dan 16 bar zijn vastgelegd in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

In Nederland ligt circa 130.000 kilometer aan gastransportnet waarin gas wordt getransporteerd met een druk van 16 bar of lager. 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 de praktijk is gebleken dat het wenselijk is om netbeheerders te verplichten om veiligheid gestructureerd te managen en het mogelijk te maken om meer gestructureerd toezicht te kunnen houden, omdat dit de veiligheid van het lage druk gastransport bevordert. Om die reden is in artikel 8a, tweede lid, van de Gaswet bepaald dat er regels worden gesteld ten aanzien van de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten.

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 veiligheidsmanagementsysteem.

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. Bij het toezicht zal SodM nauw samenwerken met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa), die toezicht houdt op de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, omdat die regeling en onderhavig besluit met elkaar samenhangen.

2. Het veiligheidsmanagementsysteem

De netbeheerders zijn op grond van dit besluit verplicht om een veiligheidsmanagementsysteem te implementeren. De netbeheerder dient een integraal veiligheidsmanagementsysteem 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 veiligheidsmanagementsysteem 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. Het is aan het management van de netbeheerder om zorg te dragen dat in de werkpraktijk gebruik wordt gemaakt van het inzicht dat het managementsysteem biedt. Daarom is de samenhang met de zorgplicht op het gebied van veiligheid en het beschikbaar hebben van een document met betrekking tot het beleid ter invulling van de zorgplicht van belang. Zonder veiligheidsmanagementsysteem is het lastig om daadwerkelijk uitwerking te geven aan de zorgplicht en zonder zorgplicht is niet verzekerd dat er actief wordt gewerkt met het veiligheidsmanagementsysteem.

Het managementsysteem dient alle bedrijfsprocessen te omvatten en met behulp van een plan-do-check-act cyclus, de zogenaamde «Deming circle», wordt continu bepaald of de veiligheidsprestatie gehaald wordt. Indien de veiligheid onvoldoende is gewaarborgd geeft het veiligheidsmanagementsysteem inzicht in welke maatregelen genomen moeten worden om de veiligheidsprestaties op orde te brengen.

Daarnaast kan SodM door de aanwezigheid van een veiligheidsmanagementsysteem 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 en kan voldaan worden aan de eisen die in dit besluit aan een veiligheidsmanagementsysteem worden gesteld. Wanneer een veiligheidsmanagementsysteem volgens de NTA 8120:2009 ontwikkeld en geïmplementeerd wordt, voldoet de netbeheerder derhalve tevens aan dit besluit.

Een veiligheidsmanagementsysteem 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. Nadere beschouwing van dit kwaliteitsbeheersingssysteem maakt duidelijk dat dit systeem vooral de nadruk legt op de plannen die de netbeheerders moeten maken om de kwaliteit te beheersen. Dit betekent dat het kwaliteitsbeheersingssysteem vooral betrekking heeft op de plan- en do-fase van de Deming circle. Een veiligheidsmanagementsysteem is uitgebreider en dient alle onderdelen van de Deming circle volledig te omvatten.

Dit besluit 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 veiligheidsmanagementsysteem genoemd. Het ligt daarbij voor de hand dat het veiligheidsmanagementsysteem 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 veiligheidsmanagementsysteem op een andere wijze te integreren in hun bedrijfsvoering. De huidige opzet biedt daarmee netbeheerders de flexibiliteit om de systemen zo in te richten als ze willen, zo lang maar aan de eisen van dit besluit wordt voldaan.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit besluit is voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan SodM en de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad). SodM acht het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar. De Raad komt tevens tot de conclusie dat het Besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is, maar heeft wel twee aanbevelingen:

- de Raad beveelt aan om de taakverdeling tussen de NMa en SodM eenduidig te regelen;
- met het oog op de toepassing van de sanctiebevoegdheden adviseert de Raad om bij de eerstvolgende gelegenheid tot wetwijziging de vermelding van artikel 8a van de Gaswet op te nemen in artikel 60ad van de Gaswet.

Ten aanzien van het eerstgenoemde punt wordt het volgende opgemerkt. SodM is aangewezen als toezichthouder op naleving van dit besluit. Dit toezicht zal zich richten op de vraag of de verplichtingen uit dit besluit zijn nagekomen, onder andere of een netbeheerder beschikt over een veiligheidsmanagementsysteem dat aan de in artikel 4 van dit besluit opgenomen eisen voldoet. Het toezicht zal zich niet richten op de vraag of een netbeheerder ook conform dit veiligheidsmanagementsysteem handelt, omdat dit geen norm is die in dit besluit wordt vastgelegd. De basis voor de toezichthoudende bevoegdheid van SodM ligt in de Gaswet (artikel 59). Er is een nauwe relatie tussen dit besluit en Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, zoals is toegelicht in paragraaf 3. Voor het toezicht betekent dit dat er samengewerkt moet worden. De NMa ziet immers toe op de naleving van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas en SodM houdt toezicht op de naleving van dit besluit.

Samenwerking tussen de NMa en SodM is voorts noodzakelijk, omdat de NMa in tegenstelling tot SodM beschikt over een sanctiebevoegdheid. De NMa heeft de bevoegdheid om een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang op te leggen. Het advies van de Raad ten aanzien van het regelen van sanctiebevoegdheden voor SodM kan echter niet in dit besluit worden verwerkt. Bij een volgende wijziging van de Gaswet zal worden bezien hoe op passende wijze voorzien kan worden in handhavingsinstrumentarium voor SodM.

Voorts heeft de Raad enkele suggesties gedaan betreffende de formulering van artikel 4 en adviseert de Raad om een grondslag op te nemen voor de stelling in deze nota van toelichting dat de netbeheerder voldoet aan de eisen van dit besluit betreffende een veiligheidsmanagementsysteem, indien dit is ontwikkeld en geïmplementeerd volgens de NTA 8120:2009. Enkele suggesties hebben tot aanpassing van artikel 4 geleid.

Voor wat betreft het advies om in het besluit een verwijzing naar de NTA 8120:2009 op te nemen het volgende. Het besluit bevat in artikel 4 inhoudelijke eisen aan een veiligheidsmanagementsysteem. Deze inhoudelijke eisen komen overeen met de eisen uit de NTA. Om die reden is het niet noodzakelijk om in het besluit een verwijzing op te nemen. In de nota van toelichting is toegelicht wat de verhouding tussen dit besluit en de NTA 8120:2009 is.

Ten slotte vraagt de Raad welke eisen de Raad aan het kwaliteitsbeheersingssysteem mag stellen, indien dit niet gericht zou zijn op het beheersen van veiligheidsrisico's. Hierover wordt opgemerkt dat de eisen die gesteld mogen worden aan het kwaliteitsbeheersingssysteem zijn opgenomen in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Dit besluit doet niets af aan die eisen. De netbeheerder dient zich aan de vereisten te houden en de NMa zal daarop toezien en zo nodig handhavend optreden.

Een concept van dit besluit is op internet gepubliceerd ter consultatie. De consultatie heeft behoudens een vraag over de grens van 16 bar geen reacties opgeleverd. De bovengrens van 16 bar is in dit besluit opgenomen, omdat dit de ondergrens is in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

5. Administratieve lasten

Op grond van dit besluit dient de netbeheerder te beschikken over een veiligheidsmanagementsysteem. De netbeheerders hebben zich in de praktijk geëngagementeerd 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 er geen extra nalevingskosten voor de netbeheerders zijn om een managementsysteem volgens de NTA 8120 in te richten. Met een veiligheidsmanagementsysteem ontwikkeld en geïmplementeerd volgens de NTA 8120:2009, voldoet de netbeheerder aan de eisen van dit besluit.

De administratieve lasten als gevolg van het voorliggende Besluit zijn onderzocht door het bureau EIM Onderzoek voor Bedrijf en Beleid (hierna: EIM). Het EIM concludeert in haar rapport dat dit besluit slechts eenmalige kosten met zich meebrengt, namelijk die voortvloeien uit artikel 3. Er zal een eenmalige aanpassing van de huidige inrichting van het kwaliteits- en capaciteitsdocument moeten plaatsvinden. Deze eenmalige kosten bedragen € 275.000. Doordat aangesloten is bij het reeds bestaande kwaliteits- en capaciteitsdocument, worden deze kosten zoveel mogelijk beperkt.

II. Artikelen

Artikel 1

De reikwijdte van dit besluit is beperkt tot de buisleidingen voor het transport van aardgas bij een druk gelijk aan of lager dan 16 bar. Deze buisleidingen zijn in beheer bij de netbeheerders gas en worden voorna-

melijk 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 hoger dan 16 bar 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. In het derde lid wordt bepaald dat het document in ieder geval de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van risico's moet bevatten. Indien een goede invulling van de zorgplicht dat vereist zal het document echter meer moeten bevatten. Dit kan aan de orde zijn als er een specifieke situatie is waarvoor het van belang is dat een netbeheerder de risico's heeft meegenomen in het algemene beleid. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de problematiek van brosse leidingen die een specifiek risico met zich meebrengen en waarvoor een langjarige inzet voor de vervanging vereist is.

Het ligt voor de hand dat het document wordt geïntegreerd in het veiligheidsmanagementsysteem dat 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 en dat inzage verkregen kan worden in het beleid van de netbeheerder met betrekking tot veiligheid.

Netbeheerders rapporteren reeds over veiligheid in het kwaliteits- en capaciteitsdocument. In artikel 3 is opgenomen dat daarnaast bij het kwaliteits- en capaciteitsdocument het document met het beleid van de netbeheerder inzake veiligheid (zie artikel 2) wordt gevoegd. 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 veiligheidsmanagementsysteem 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 veiligheidsmanagementsysteem waarin de onderlinge samenhang van verschillende processen is beschreven en gewaarborgd.

In het tweede lid is vervolgens beschreven op welke processen het veiligheidsmanagementsysteem 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 veiligheidsmanagementsysteem steeds de nieuwste inzichten worden meegenomen. Deze inzichten vloeien, naast de technologische ontwikkeling, met name voort uit de werkpraktijk van de netbeheerders. Om die reden moet de directiebeoordeling een integraal onderdeel vormen van het veiligheidsmanagementsysteem. In de cyclus van plan-do-check-act moet de directie van een netbeheerder steeds inzicht hebben in het beheersen van de veiligheid. Onder directie wordt in ieder geval verstaan het bestuur van een netbeheerder. Het kan echter ook gaan om het management van specifieke afdelingen dat op een gedetailleerder niveau ook de veiligheid moet beheersen.

Tot slot wordt in het derde 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 veiligheidsmanagementsysteem 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,
M. J. M. Verhagen