

Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Directeur-Generaal Klimaat en Energie
De heer mr. A.F. Gaastra

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)
F 070 379 8455 (algemeen)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

[...]

T

Datum 1 februari 2022

Betreft de uitkomsten van SodM's analyse mbt UHT van de Energiewet

Ons kenmerk

22038687

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Geachte heer Gaastra,

Op 24 november 2021 heb ik van u per brief, kenmerk DGKE_E/21248900, een verzoek ontvangen voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) van de Energiewet. SodM heeft uitsluitend de voor haar relevante artikelen betrokken in haar analyse. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van mijn analyse.

Resultaat UHT

Na goed overleg met uw medewerkers en op grond van mijn analyse kom ik tot de conclusie dat de voor SodM relevante artikelen van de Energiewet de basis leggen voor een beleidsneutrale omzetting van de Gaswet naar de Energiewet.

Dit wetgevingstraject biedt echter geen oplossing voor de bestaande uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidsissues onder de Gaswet. De illegale situatie ten aanzien van de private netten en het ontbreken van een wettelijk kader voor nieuwe gassen zoals waterstof en biogas, maakt dat delen van de infrastructuur zonder de benodigde sturing op veiligheid worden aangelegd en beheerd. Ook is de groep eigenaren van private netten niet geregistreerd en is de groep te groot om met beperkte toezichtcapaciteit het toezicht uit te voeren.

De Energiewet is net als de Gaswet veelal gericht op marktordening en bevat een zorgplicht voor de systeembeheerder op het gebied van veiligheid die slechts beperkt is uitgewerkt. ACM heeft als regulerende instantie grote invloed op het te stellen veiligheidsniveau van de systeembeheerders. ACM reguleert het kwaliteitsniveau waar veiligheid een onderdeel van is. Veiligheid wordt beschreven als een belang dat moet worden afgewogen tegen andere belangen zoals efficiency.

Voor impactvol toezicht op de veiligheid van gas is een goede samenwerking tussen SodM en de regulerende instantie (ACM) een noodzakelijke randvoorwaarde. De recentelijk vernieuwde samenwerkingsovereenkomst met ACM geeft hiervoor een goede basis.

Tot slot merk ik op dat de aanscherping van de bepalingen voor het Kwaliteit Beheersysteem (hierna KBS) in de lagere wetgeving van de Energiewet tevens een noodzakelijke randvoorwaarde is voor de borging van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het SodM toezicht op de veiligheid van gas. Pas bij de uitwerking in het Besluit en de Regeling kan ik mijn eendoordeel geven ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van deze wet.

Ik licht mijn analyse hieronder toe.

Niet opgeloste uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidsissues Gaswet
Ontbreken toetsbaar principe voor veiligheid in Energiewet: De Energiewet bevat een zorgplicht die onder andere regelt dat de systeembeheerder moet zorgen dat de veiligheid als onderdeel van de kwaliteit is geborgd. Hierbij bepaalt de systeembeheerder zelf het te hanteren veiligheidsniveau (de 'norm' voor veiligheid), beoordeelt ACM vanuit haar regulerende rol de veiligheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid van het systeem en houdt SodM toezicht op de veiligheid van gas. Hoe minder sturing de Energiewet en de regulering van ACM zou geven aan veiligheid, hoe meer professionele discretie SodM heeft voor de invulling van haar toezichtbeleid op de veiligheid. Een gedeelde visie op een handhaafbaar minimum veiligheidsniveau en een goede samenwerking is volgens SodM noodzakelijk voor zowel de regulering van doelmatigheid en betrouwbaarheid als voor slagvaardig veiligheidstoezicht. Ik vind dit kwetsbaar voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Energiewet.

Private netten: Het toezicht op private netten is moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. Om toezicht te kunnen houden moet bekend zijn wie de ondertoezichtgestelden zijn en wat de kenmerken van het systeem zijn. Door het ontbreken van de registratie van private eigenaren is SodM onvoldoende in staat het systeemtoezicht te realiseren. Waar wel een start gemaakt is met toezicht op private netten blijkt dit toezicht arbeidsintensief, doordat de veiligheidssituatie veelal niet op orde is en bestuursrechtelijk bijsturen op basis van het KBS tijdrovend is bij eigenaren die niet ervaren zijn met netbeheer. In tegenstelling tot de eerdere aannames onder de Gaswet is het aantal private netten veel groter dan destijds verondersteld werd door de minister. De huidige artikelen in de Energiewet bieden volgens SodM onvoldoende soelaas voor de toezichtproblematiek en de borging van de veiligheid van deze netten. SodM pleit voor de ontwikkeling van nieuw beleid en aanpassing van de Energiewetwetgeving, waardoor de private netten onder het beheer worden gebracht van een beperkt aantal professionele systeembeheerders.

Andere gassen: Ook ontbreekt een specifiek wettelijk kader voor de veiligheid van de distributie en kwaliteit van andere gassen, zoals biogas en waterstof. Gezien de ambities om biogas en waterstof op te schalen, pleit SodM voor een

spoedige ontwikkeling van een specifiek wettelijk kader dat een impuls geeft aan de veilige en voorspoedige realisatie van dergelijke gasdistributienetten. Te allen tijden moet voorkomen worden dat, net als bij de huidige private netten, essentiële infrastructuur wordt aangelegd waarbij vooraf niet is gestuurd op het gewenste veiligheidsniveau. Ten aanzien van de gaskwaliteit is o.a. van belang dat de eigenschappen minimaal even veilig zijn als aardgas en dat odorisatie wordt genormeerd.

Impact uitwerking lagere wetgeving

De uiteindelijke uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voor SodM relevante artikelen in de Energiewet is zoals hierboven geschetst in grote mate afhankelijk van de uitwerking van artikelen in lagere wetgeving. De door uw ambtenaren geschetste contouren van de nog op te stellen lagere wetgeving van de Energiewet geven vertrouwen dat voorliggende wetsartikelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Hierbij is het voor de impact van het SodM toezicht noodzakelijk dat de artikelen voor het kwaliteitsbeheersysteem niet beleidsneutraal opgenomen worden in de lagere wetgeving. De introductie van een verplichting voor de systeembeheerder om het gehanteerde veiligheidsniveau te expliciteren, te handelen conform deze zelf gestelde veiligheidsnormen en in het KBS opgenomen procedures en hierover gestructureerd te rapporteren zie ik als een essentiële randvoorwaarde. Ook verzoek ik u dat in de lagere wetgeving nadere invulling wordt gegeven aan de principes ten aanzien van veiligheid. Ik denk bijvoorbeeld aan de verplichting tot 'toepassing van de best beschikbare technieken'.

Op andere punten verwacht ik dat de keuze om een aantal elementen van artikelen uit de Gaswet uit te werken in lagere wetgeving, juist wel beleidsneutraal zal geschieden. Ik benadruk bijvoorbeeld het belang dat SodM direct kan blijven toezien op de zorgplicht voor het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van de nadelige gevolgen voor de mens en het milieu van een voorval (art 4.2 BIKEG).

Benodigde capaciteit voor toezicht

Uit mijn analyse is gebleken dat de minister van EZK de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 5.20); onder de Gaswet had de minister van EZK die bevoegdheid niet. Indien deze bevoegdheid aan SodM wordt gemandateerd, verwacht SodM dat dit impact heeft op de wijze waarop inspectiedossiers door inspecteurs vormgegeven worden en vraagt het voorbereiden van dergelijke besluiten een zwaardere betrokkenheid van mijn juridische afdeling. Ook is de inzet van SodM voor het toezicht afhankelijk van de wijze waarop bovengenoemde punten in de Energiewet en de onderliggende regelgeving wordt opgenomen.

Ik verzoek u de reeds bestaande uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidsissues uit de Gaswet op te lossen in de verdere ontwikkeling van de Energiewet en rekening te houden met mijn opmerkingen in de uitwerking van de lagere wetgeving voor de Energiewet.

Vanzelfsprekend blijft SodM graag nauw betrokken bij de komende wijziging van de lagere wetgeving. SodM is ook graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. U kunt hiervoor contact opnemen met [...], bereikbaar onder telefoonnummer [...]. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan het kenmerk van deze brief.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen