STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 7876
6 maart
2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 13 februari 2026
Nr. WJZ / 103953775

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2025, nr. 2025001600, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 2025, nr. W19.25.00184/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met tussengevoegd mijn reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2025, no.2025001600, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Europese verordening inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector (hierna: methaanverordening).[1] Het voorstel beperkt zich tot het aanwijzen van toezichthoudende instanties, het toekennen van handhavingsbevoegdheden en het oplossen van tegenstrijdigheden tussen bestaande wetgeving en de methaanverordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde bestuursrechtelijke bevoegdheid voor toezichthouders om behaalde winsten of vermeden verliezen, die zijn verkregen door bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen niet na te leven, in beslag te nemen. Zij adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe een bestuurlijk bevel tot inbeslagname gekwalificeerd moet worden en aandacht te besteden aan de (procedurele) waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen.

Ook merkt de Afdeling op dat de (aanwending van de) voorgestelde bevoegdheid een inmenging is in het eigendomsrecht. Zij adviseert in de toelichting hierop in te gaan en te motiveren waarom deze inmenging gerechtvaardigd is. Voorts adviseert zij om in de toelichting duiding te geven over wat moet worden verstaan onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen' en hoe dit economisch voordeel moet worden berekend.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de keuze om niet-naleving van vier verplichtingen uit de methaanverordening alleen voor bepaalde exploitanten onder de Wet op de economische delicten (WED) strafbaar te stellen.

[1] Verordening (EU) 2024/1787 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

a. Achtergrond

In de Europese klimaatwet hebben lidstaten van de Europese Unie zich ertoe verbonden om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn en tussentijds, in 2030, een nettoreductie van tenminste 55% minder broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 1990 te behalen.[2] Om deze reductiedoelen te kunnen realiseren, heeft de Europese Commissie in 2021 het 'Fit for 55'- pakket gepresenteerd. Met dit pakket doet de Commissie voorstellen tot wijziging van Europese richtlijnen en verordeningen en initieert de nieuwe wetgeving. De methaanverordening is één van de sluitstukken van dit 'Fit for 55'-pakket.

De methaanverordening introduceert regels om de methaanuitstoot te beperken die ontstaat bij de winning van fossiele grondstoffen (ruwe olie, aardgas en steenkool) en bij de distributie, transport en behandeling van aardgas. Zo worden exploitanten in deze sectoren verplicht om methaanemissies te meten, monitoren en rapporteren en deze vervolgens te beperken. Dit onder meer door lekdetectie en -reparatieonderzoeken (hierna: LDAR-onderzoeken), reparatieverplichtingen en beperkingen aan het afblazen en affakkelen van methaan.

Daarnaast is de methaanverordening van toepassing op ruwe olie, aardgas en steenkool afkomstig van buiten de Europese Unie, wanneer deze op de Europese markt in de handel wordt gebracht. Importeurs van deze energiedragers zullen informatie moeten gaan verstrekken over de methaanuitstoot hiervan en uiteindelijk zal de Europese Commissie een bindende emissienorm introduceren. De exacte invulling van de regels hierover zal in de komende jaren worden vormgegeven door middel van gedelegeerde handelingen.

b. Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de methaanverordening. Omdat de meeste bepalingen uit deze verordening rechtstreeks van toepassing zijn, beperkt dit voorstel zich tot het aanwijzen van de toezichthouders. Verder krijgen zij met dit voorstel de vereiste handhavingsbevoegdheden, waaronder de mogelijkheid om bij niet-naleving van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen een bevel te geven tot het in beslag nemen van daardoor behaalde winsten of vermeden verliezen. Dit voor zover dit economisch voordeel kan worden bepaald.[3] Daarnaast wordt ervoor gekozen om niet-naleving van een aantal verplichtingen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen onder de WED. Tot slot lost dit voorstel tegenstrijdigheden tussen de nationale wetgeving en de methaanverordening op.

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde bevoegdheid tot het geven van een bestuurlijk bevel tot inbeslagname (punt 2) en de gemaakte keuze om niet-naleving van een aantal verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen (punt 3).

2. Bestuurlijk bevel tot inbeslagname

De Afdeling stelt voorop dat een bestuursrechtelijke bevoegdheid tot inbeslagname van economisch voordeel dat door het niet-naleven van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen is verkregen, een voor het Nederlandse (bestuurs)recht nieuwe rechtsfiguur is. De introductie hiervan roept een aantal vragen op die de toelichting onbeantwoord laat.

a. Hoe moet het bestuurlijk bevel tot inbeslagname worden gekwalificeerd?

De Afdeling merkt ten eerste op dat de toelichting niet ingaat op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname moet worden gekwalificeerd. Van de kwalificatie van het bevel hangt mede af welke bijzondere (procedurele) waarborgen in acht moeten worden genomen. Hoewel aangenomen kan worden dat het hier gaat om een herstelsanctie, expliciteert de toelichting dit niet.

Bij herstelsancties gaat het om sancties waarbij, volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het recht op een eerlijk proces moet worden gerespecteerd zoals dat

---

[2] Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

[3] Voorgestelde artikelen 132c Mijnbouwwet, 5.21a Energiewet, 18.16c Omgevingswet en 18.16cb Wet milieubeheer; artikel 33, tweede lid, aanhef en onder b, methaanverordening; memorie van toelichting, paragraaf 10.2.1.

in het eerste lid van artikel 6 EVRM is vastgelegd.[4] Bij herstelsancties wordt meestal niet gesproken van een 'criminal charge', zodat de bijzondere strafrechtelijke waarborgen die in het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM zijn vastgelegd, niet direct gelden.[5]

Wel blijkt uit rechtspraak van het EHRM dat bepaalde waarborgen, zoals het recht om voor onschuldig te worden gehouden tot het tegendeel is bewezen (de onschuldpresumptie), ook deel uitmaken van het algemene recht op een eerlijk proces.[6] Hoewel de waarborgen die gelden in procedures over een 'criminal charge' dus niet onverkort van toepassing zijn, moet zorgvuldig worden onderzocht welke waarborgen bij inbeslagname volgens de relevante rechtspraak wel en niet moeten worden geboden.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname in het licht van artikel 6 EVRM moet worden gekwalificeerd en aandacht te besteden aan de (procedurele) waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen.

Het advies van de Afdeling is ter harte genomen. In de memorie van toelichting (paragraaf 10.2) is aangegeven dat het bestuurlijk bevel tot inbeslagname een sanctie is die wordt geïntroduceerd door de verordening en over de uitleg waarvan het EU-Hof gaat, kan worden aangemerkt als een herstelsanctie. Niet uitgesloten is echter dat de sanctie onder omstandigheden kan kwalificeren als een *criminal charge*. Daarom is het wetsvoorstel waar het gaat om de bevoegdheid tot toepassing van deze sanctie zekerheidshalve aangevuld met het van overeenkomstige toepassing verklaren van (procedurele) waarborgen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) al kent voor de bestuurlijke boete (en die zijn opgenomen in de artikelen 5:10a, 5:41, 5:43, 5:44, 5:45, tweede en derde lid, en 5:47 tot en met 5:52 van de Algemene wet bestuursrecht).
Daarnaast is naar aanleiding van het advies overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten- en politieke rechten (IVBPR) in het wetsvoorstel (Artikel VI) geregeld dat tegen deze sanctie voor zover die wordt gebaseerd op de Wet milieubeheer beroep in twee instanties mogelijk wordt. Hierbij is aangesloten bij de rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete op grond van de Wet milieubeheer. Dat betekent de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank Den Haag en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit gebeurt door aanvulling van de wijziging van bijlage 2 van de Awb. Voor de andere wetten die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd, bestond al de mogelijkheid van beroep in twee instanties tegen deze sanctie. Paragraaf 10.4 van de memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

b. Hoe verhoudt het bestuurlijk bevel tot inbeslagname zich tot het eigendomsrecht?

De toelichting gaat niet in op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname zich verhoudt tot het eigendomsrecht, zoals dat is neergelegd in artikel 17 van het EU-Handvest en in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM. Dit is wel van belang, omdat (de aanwending van) de voorgestelde bevoegdheid tot inbeslagname een inmenging in dit recht is.[7] Uit de toelichting moet daarom blijken waarom die inmenging gerechtvaardigd wordt geacht in het licht van de beperkingsvereisten die voortvloeien uit artikel 52, eerste lid EU-Handvest en artikel 1 EP EVRM.

Zo moet een inmenging in het eigendomsrecht ten eerste bij wet zijn voorzien. Dit houdt ook in dat de rechtsregel waarop de maatregel is gebaseerd voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar moet zijn. Een bevoegdheid tot inbeslagname die in al te brede en vage termen is vervat, is niet aanvaardbaar.[8] Daarnaast moet de inmenging een legitieme doelstelling van algemeen belang dienen en proportioneel zijn. Dit laatste betekent dat er sprake moet zijn van een redelijk evenwicht ('fair balance') tussen het nagestreefde doel en de belangen van de betrokkenen. Tot slot vloeien er uit artikel 17 EU-Handvest en artikel 1 EP EVRM enkele procedurele eisen voort.[9]

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de inmenging in het eigendomsrecht en, aan de hand van de voormelde eisen, te motiveren waarom die gerechtvaardigd is.

Dit advies is opgevolgd door in de memorie van toelichting (paragraaf 10.2) in te gaan op de verhou-

---

4 Zie onder meer EHRM 12 mei 2015, Gogitidze e.a. tegen Georgië, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205.
5 Vergelijkbare waarborgen bieden titel VI van het Handvest van de grondrechten van de EU en de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het HvJEU heeft bevestigd dat bij een inbeslagname die geen strafrechtelijk karakter heeft, de relevante strafrechtelijke waarborgen (vastgelegd in artikel 48 EU-Handvest) niet van toepassing zijn; zie HvJEU 28 oktober 2021, C-319/19, Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, ECLI:EU:C:2021:883.
6 EHRM 23 september 2008, Grayson en Barnham t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2008:0923JUD001995505, par. 39–40.
7 Zie onder meer HvJ EU 10 september 2024, C-351/22, Neves 77 Solutions, ECLI:EU:C:2024:723, punten 81–84;
8 Zie EHRM 24 juni 2025, Aksüngür e.a. t. Servië, ECLI:CE:ECHR:2025:0624JUD006908013, par. 102.
9 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 september 2024, C-351/22, Neves 77 Solutions, ECLI:EU:C:2024:723, punt 91.

ding van deze sanctie tot het eigendomsrecht zoals dat wordt beschermd door het EU-Handvest en het EP EVRM. Toegelicht is dat uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat confiscatiemaatregelen die betrekking hebben op de opbrengst van een strafbaar feit of een illegale activiteit in het algemeen onder de regeling van het gebruik van goederen vallen bedoeld in de tweede alinea van artikel 1 EP EVRM, ook al wordt een persoon door de aard van die maatregelen van zijn eigendom beroofd.[10] Inbeslagname wordt dus in het algemeen door het EHRM beschouwd als regulering van het gebruik van eigendom en niet als ontneming van eigendom.[11]
Ook is beschreven waarom deze regulering van goederen, een keuze van de EU-wetgever, strookt met de eisen die hiervoor op grond van het EU-Handvest en het EP EVRM gelden, en dus gerechtvaardigd is.

c. Wat wordt begrepen onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen' en hoe wordt dit berekend?

De derde vraag die de introductie van deze bevoegdheid oproept is wat moet worden verstaan onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen', aangezien het hier moet gaan om economisch voordeel dat verkregen is door niet-naleving van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen. Onduidelijk is in het bijzonder hoe dit economisch voordeel moet worden berekend. De toelichting gaat op deze vragen niet in, terwijl voorzienbaar is dat dit in de praktijk problemen zal kunnen opleveren.

De Afdeling wijst in dit verband op de in het strafrecht neergelegde maatregel tot ontneming van economisch voordeel dat verband houdt met een strafbaar feit en waarvan de toepassing bijzonder complex kan zijn.[12] Zeker in het licht van de hierboven benoemde voorzienbaarheidseis bij inmengingen in het eigendomsrecht, is het van belang dat de voorwaarden voor het kunnen nemen van een besluit tot inbeslagname voldoende duidelijk zijn geformuleerd.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

Dit advies is opgevolgd door aanvulling van de memorie van toelichting met een nieuwe paragraaf (10.2.1.2 Bepalen behaalde winsten of vermeden verliezen). Hierin is aangegeven dat bij het berekenen van het economisch voordeel (de behaalde winsten of vermeden verliezen) als indicatie gekeken kan worden naar bespaarde administratieve kosten in de vorm van inzet van arbeidsuren voor het niet uitvoeren van verplichtingen van de verordening en naar inzicht van de toezichthouder mogelijk niet gemaakte kosten voor benodigde instrumenten die nodig zouden zijn geweest om aan de onderliggende verplichtingen vanuit de verordening te voldoen. Daarbij geldt dat het toepassen van dit instrument maatwerk blijft. De concrete invulling en berekening van het economisch voordeel is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en het oordeel van de toezichthouder. De genoemde elementen geven slechts een indicatie waaruit bedragen kunnen zijn opgebouwd en laten het maatwerkkarakter van de berekening onverlet.

3. Strafbaarstelling onder de WED

Met dit voorstel is ervoor gekozen om niet-naleving van vijf verplichtingen uit de methaanverordening voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen onder de WED.[13] Het gaat ten eerste om de verplichting om een programma voor LDAR-onderzoeken in te dienen en om die onderzoeken te verrichten.[14] Verder gaat het om reparatie- en vervangingsverplichtingen, het door exploitanten in acht nemen van de grenzen die zijn gesteld aan het afblazen en affakkelen van methaan en de verplichting om een beperkingsplan op te stellen en maatregelen te treffen ter beperking van methaanemissies uit putten.[15] Tot slot wordt niet-naleving van de verplichting voor producenten en importeurs om te voldoen aan de door de Europese Commissie vast te stellen emissienorm strafbaar gesteld.[16]

Hoewel de eerste vier verplichtingen gelden voor alle exploitanten binnen de fossiele energiesector, wordt de niet-naleving daarvan uitsluitend strafbaar gesteld voor exploitanten die zich bezig houden met activiteiten die worden gereguleerd onder de Mijnbouwwet, waaronder de winning van fossiele

[10] Zie EHRM, 24 oktober 1986, Agosi tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; 12 mei 2015, Gogitidze e.a. tegen Georgië, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, en 15 oktober 2020, Karapetyan tegen Georgië, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.
[11] Zie paragraaf 112 van de Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights Protection of property dd 31 August 2025 https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_1_protocol_1_eng
[12] Artikel 36e Wetboek van strafrecht.
[13] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.
[14] Artikel 33, vijfde lid, onder d, van de methaanverordening.
[15] Artikel 33, vijfde lid, onder e, g en l, van de methaanverordening.
[16] Artikel 33, vijfde lid, onder p, van de methaanverordening.

grondstoffen. Exploitanten die activiteiten verrichten die worden gereguleerd onder de Energiewet, zoals het transporteren en behandelen van aardgas, handelen hierdoor niet strafbaar als zij diezelfde verplichtingen niet naleven.[17]

De Afdeling begrijpt de noodzaak om niet-naleving van de voormelde vijf verplichtingen strafbaar te stellen. Zoals de toelichting aangeeft, gaat het hier immers om verplichtingen die bij een inbreuk direct (grote) schade veroorzaken aan het milieu. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat exploitanten de bestuurlijke boetes die kunnen volgen op inbreuken incalculeren, omdat inbreuken ook economisch voordeel kunnen opleveren. Het strafrechtelijk kunnen handhaven op naleving van die verplichtingen zorgt voor een grotere afschrikkende werking.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat deze motivering voor het strafbaar stellen van de niet-naleving van deze verplichtingen ook geldt bij niet-naleving van de eerste vier verplichtingen door exploitanten wier activiteiten worden gereguleerd onder de Energiewet. Een exploitant van een distributie- en transmissiesysteem voor gas veroorzaakt bijvoorbeeld ook milieuschade als hij een methaanlek niet repareert. Ook voor die exploitant kan de oplegging van een bestuurlijke boete onvoldoende afschrikkende werking hebben, gezien de winst die kan worden gemaakt door die verplichting niet na te leven. Dat deze vier verplichtingen nieuw zijn voor exploitanten wier activiteiten onder de Energiewet worden gereguleerd, zoals de toelichting vermeldt, maakt dit niet anders.[18] *Uit de toelichting blijkt dan ook onvoldoende waarom de eerste vier verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar worden gesteld.*

De Afdeling adviseert om de gemaakte keuze om niet-naleving van de eerste vier verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen nader te motiveren en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

Dit advies is aanleiding geweest om paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting aan te vullen. Ten aanzien van het niet strafbaar stellen onder de Wed voor activiteiten die worden verricht door exploitanten die worden gereguleerd onder de Energiewet, zijnde systeembeheerders voor gas, is aangegeven dat toepassing van de Wed niet noodzakelijk wordt geacht, naast de al bestaande bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Daarbij speelt mee dat de systeembeheerders beschouwd kunnen worden als sterk gereguleerde sector, waarvoor een veelvoud aan wettelijke voorschriften gelden waar zij aan moeten voldoen ten aanzien van kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid. De transmissie- en distributiesysteembeheerders voor gas zijn in publieke handen en kennen door de ACM gereguleerde tarieven die niet zijn ingegeven door een winstoogmerk. Dit vermindert het risico dat omwille van economische redenen bepaalde verplichtingen niet worden nagekomen. Voor gesloten systemen geldt dat deze distributiesystemen lokaal zijn en beperkt zijn in het aantal afnemers en omvang qua systeem, waardoor de kans op potentiële significante klimaatschade die kan ontstaan bij niet naleving van de methaanverordening beperkt wordt ingeschat.

Daarnaast is deze opmerking van de Afdeling aanleiding geweest nog eens goed naar de consistente toepasselijkheid van de Wed te kijken. Dit heeft ertoe geleid dat de Wed-strafmaat voor overtredingen van voorschriften die gelden voor de mijnbouwsector in lijn gebracht is met de Wed-strafmaat die voor dezelfde overtreding geldt voor de Ow-sector (LNG-terminals en/of alternatief gebruik van ondergronds verlaten kolenmijnen). Paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De wnd. vice-president van de Raad van State,
[voorletters en naam]

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans.

[17] Voorgesteld artikel 1a van de WED; memorie van toelichting, paragraaf 6.2.
[18] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

Advies Raad van State

No. W19.25.00184/IV
's-Gravenhage, 12 november 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2025, no.2025001600, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Europese verordening inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector (hierna: methaanverordening).[1] Het voorstel beperkt zich tot het aanwijzen van toezichthoudende instanties, het toekennen van handhavingsbevoegdheden en het oplossen van tegenstrijdigheden tussen bestaande wetgeving en de methaanverordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde bestuursrechtelijke bevoegdheid voor toezichthouders om behaalde winsten of vermeden verliezen, die zijn verkregen door bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen niet na te leven, in beslag te nemen. Zij adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe een bestuurlijk bevel tot inbeslagname gekwalificeerd moet worden en aandacht te besteden aan de (procedurele) waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen.

Ook merkt de Afdeling op dat de (aanwending van de) voorgestelde bevoegdheid een inmenging is in het eigendomsrecht. Zij adviseert in de toelichting hierop in te gaan en te motiveren waarom deze inmenging gerechtvaardigd is. Voorts adviseert zij om in de toelichting duiding te geven over wat moet worden verstaan onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen' en hoe dit economisch voordeel moet worden berekend.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de keuze om niet-naleving van vier verplichtingen uit de methaanverordening alleen voor bepaalde exploitanten onder de Wet op de economische delicten (WED) strafbaar te stellen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

a. Achtergrond

In de Europese klimaatwet hebben lidstaten van de Europese Unie zich ertoe verbonden om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn en tussentijds, in 2030, een nettoreductie van tenminste 55% minder broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 1990 te behalen.[2] Om deze reductiedoelen te kunnen realiseren, heeft de Europese Commissie in 2021 het 'Fit for 55'- pakket gepresenteerd. Met dit pakket doet de Commissie voorstellen tot wijziging van Europese richtlijnen en verordeningen en initieert het nieuwe wetgeving. De methaanverordening is één van de sluitstukken van dit 'Fit for 55'-pakket.

De methaanverordening introduceert regels om de methaanuitstoot te beperken die ontstaat bij de winning van fossiele grondstoffen (ruwe olie, aardgas en steenkool) en bij de distributie, transport en behandeling van aardgas. Zo worden exploitanten in deze sectoren verplicht om methaanemissies te meten, monitoren en rapporteren en deze vervolgens te beperken. Dit onder meer door lekdetectie en -reparatieonderzoeken (hierna: LDAR-onderzoeken), reparatieverplichtingen en beperkingen aan het afblazen en affakkelen van methaan.

Daarnaast is de methaanverordening van toepassing op ruwe olie, aardgas en steenkool afkomstig van buiten de Europese Unie, wanneer deze op de Europese markt in de handel wordt gebracht. Importeurs van deze energiedragers zullen informatie moeten gaan verstrekken over de methaanuitstoot hiervan en uiteindelijk zal de Europese Commissie een bindende emissienorm introduceren. De

[1] Verordening (EU) 2024/1787 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942.
[2] Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

exacte invulling van de regels hierover zal in de komende jaren worden vormgegeven door middel van gedelegeerde handelingen.

b. Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de methaanverordening. Omdat de meeste bepalingen uit deze verordening rechtstreeks van toepassing zijn, beperkt dit voorstel zich tot het aanwijzen van de toezichthouders. Verder krijgen zij met dit voorstel de vereiste handhavingsbevoegdheden, waaronder de mogelijkheid om bij niet-naleving van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen een bevel te geven tot het in beslag nemen van daardoor behaalde winsten of vermeden verliezen. Dit voor zover dit economisch voordeel kan worden bepaald.[3] Daarnaast wordt ervoor gekozen om niet-naleving van een aantal verplichtingen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen onder de WED. Tot slot lost dit voorstel tegenstrijdigheden tussen de nationale wetgeving en de methaanverordening op.

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde bevoegdheid tot het geven van een bestuurlijk bevel tot inbeslagname (punt 2) en de gemaakte keuze om niet-naleving van een aantal verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen (punt 3).

2. Bestuurlijk bevel tot inbeslagname

De Afdeling stelt voorop dat een bestuursrechtelijke bevoegdheid tot inbeslagname van economisch voordeel dat door het niet-naleven van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen is verkregen, een voor het Nederlandse (bestuurs)recht nieuwe rechtsfiguur is. De introductie hiervan roept een aantal vragen op die de toelichting onbeantwoord laat.

a. Hoe moet het bestuurlijk bevel tot inbeslagname worden gekwalificeerd?

De Afdeling merkt ten eerste op dat de toelichting niet ingaat op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname moet worden gekwalificeerd. Van de kwalificatie van het bevel hangt mede af welke bijzondere (procedurele) waarborgen in acht moeten worden genomen. Hoewel aangenomen kan worden dat het hier gaat om een herstelsanctie, expliciteert de toelichting dit niet.

Bij herstelsancties gaat het om sancties waarbij, volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het recht op een eerlijk proces moet worden gerespecteerd zoals dat in het eerste lid van artikel 6 EVRM is vastgelegd.[4] Bij herstelsancties wordt meestal niet gesproken van een 'criminal charge', zodat de bijzondere strafrechtelijke waarborgen die in het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM zijn vastgelegd, niet direct gelden.[5]

Wel blijkt uit rechtspraak van het EHRM dat bepaalde waarborgen, zoals het recht om voor onschuldig te worden gehouden tot het tegendeel is bewezen (de onschuldpresumptie), ook deel uitmaken van het algemene recht op een eerlijk proces.[6] Hoewel de waarborgen die gelden in procedures over een 'criminal charge' dus niet onverkort van toepassing zijn, moet zorgvuldig worden onderzocht welke waarborgen bij inbeslagname volgens de relevante rechtspraak wel en niet moeten worden geboden.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname in het licht van artikel 6 EVRM moet worden gekwalificeerd en aandacht te besteden aan de (procedurele) waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen.

b. Hoe verhoudt het bestuurlijk bevel tot inbeslagname zich tot het eigendomsrecht?

De toelichting gaat niet in op de vraag hoe het bestuurlijk bevel tot inbeslagname zich verhoudt tot het eigendomsrecht, zoals dat is neergelegd in artikel 17 van het EU-Handvest en in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM. Dit is wel van belang, omdat (de aanwending van) de voorgestelde bevoegdheid tot inbeslagname een inmenging in dit recht is.[7] Uit de toelichting moet daarom blijken

---

3 Voorgestelde artikelen 132c Mijnbouwwet, 5.21a Energiewet, 18.16c Omgevingswet en 18.16cb Wet milieubeheer; artikel 33, tweede lid, aanhef en onder b, methaanverordening; memorie van toelichting, paragraaf 10.2.1.

4 Zie onder meer EHRM 12 mei 2015, Gogitidze e.a. tegen Georgië, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205.

5 Vergelijkbare waarborgen bieden titel VI van het Handvest van de grondrechten van de EU en de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het HvJEU heeft bevestigd dat bij een inbeslagname die geen strafrechtelijk karakter heeft, de relevante strafrechtelijke waarborgen (vastgelegd in artikel 48 EU-Handvest) niet van toepassing zijn; zie HvJEU 28 oktober 2021, C-319/19, Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, ECLI:EU:C:2021:883.

6 EHRM 23 september 2008, Grayson en Barnham t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2008:0923JUD001995505, par. 39–40.

7 Zie onder meer HvJ EU 10 september 2024, C-351/22, Neves 77 Solutions, ECLI:EU:C:2024:723, punten 81–84;

waarom die inmenging gerechtvaardigd wordt geacht in het licht van de beperkingsvereisten die voortvloeien uit artikel 52, eerste lid EU-Handvest en artikel 1 EP EVRM.

Zo moet een inmenging in het eigendomsrecht ten eerste bij wet zijn voorzien. Dit houdt ook in dat de rechtsregel waarop de maatregel is gebaseerd voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar moet zijn. Een bevoegdheid tot inbeslagname die in al te brede en vage termen is vervat, is niet aanvaardbaar.[8] Daarnaast moet de inmenging een legitieme doelstelling van algemeen belang dienen en proportioneel zijn. Dit laatste betekent dat er sprake moet zijn van een redelijk evenwicht ('fair balance') tussen het nagestreefde doel en de belangen van de betrokkenen. Tot slot vloeien er uit artikel 17 EU-Handvest en artikel 1 EP EVRM enkele procedurele eisen voort.[9]

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de inmenging in het eigendomsrecht en, aan de hand van de voormelde eisen, te motiveren waarom die gerechtvaardigd is.

c. Wat wordt begrepen onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen' en hoe wordt dit berekend?

De derde vraag die de introductie van deze bevoegdheid oproept is wat moet worden verstaan onder 'behaalde winsten of vermeden verliezen', aangezien het hier moet gaan om economisch voordeel dat verkregen is door niet-naleving van bepaalde rapportage- en monitoringsverplichtingen. Onduidelijk is in het bijzonder hoe dit economisch voordeel moet worden berekend. De toelichting gaat op deze vragen niet in, terwijl voorzienbaar is dat dit in de praktijk problemen zal kunnen opleveren.

De Afdeling wijst in dit verband op de in het strafrecht neergelegde maatregel tot ontneming van economisch voordeel dat verband houdt met een strafbaar feit en waarvan de toepassing bijzonder complex kan zijn.[10] Zeker in het licht van de hierboven benoemde voorzienbaarheidseis bij inmengingen in het eigendomsrecht, is het van belang dat de voorwaarden voor het kunnen nemen van een besluit tot inbeslagname voldoende duidelijk zijn geformuleerd.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

3. Strafbaarstelling onder de WED

Met dit voorstel is ervoor gekozen om niet-naleving van vijf verplichtingen uit de methaanverordening voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen onder de WED.[11] Het gaat ten eerste om de verplichting om een programma voor LDAR-onderzoeken in te dienen en om die onderzoeken te verrichten.[12] Verder gaat het om reparatie- en vervangingsverplichtingen, het door exploitanten in acht nemen van de grenzen die zijn gesteld aan het afblazen en affakkelen van methaan en de verplichting om een beperkingsplan op te stellen en maatregelen te treffen ter beperking van methaanemissies uit putten.[13] Tot slot wordt niet-naleving van de verplichting voor producenten en importeurs om te voldoen aan de door de Europese Commissie vast te stellen emissienorm strafbaar gesteld.[14]

Hoewel de eerste vier verplichtingen gelden voor alle exploitanten binnen de fossiele energiesector, wordt de niet-naleving daarvan uitsluitend strafbaar gesteld voor exploitanten die zich bezig houden met activiteiten die worden gereguleerd onder de Mijnbouwwet, waaronder de winning van fossiele grondstoffen. Exploitanten die activiteiten verrichten die worden gereguleerd onder de Energiewet, zoals het transporteren en behandelen van aardgas, handelen hierdoor niet strafbaar als zij diezelfde verplichtingen niet naleven.[15]

De Afdeling begrijpt de noodzaak om niet-naleving van de voormelde vijf verplichtingen strafbaar te stellen. Zoals de toelichting aangeeft, gaat het hier immers om verplichtingen die bij een inbreuk direct (grote) schade veroorzaken aan het milieu. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat exploitanten de bestuurlijke boetes die kunnen volgen op inbreuken incalculeren, omdat inbreuken ook economisch voordeel kunnen opleveren. Het strafrechtelijk kunnen handhaven op naleving van die verplichtingen zorgt voor een grotere afschrikkende werking.

---

8 Zie EHRM 24 juni 2025, Aksüngür e.a. t. Servië, ECLI:CE:ECHR:2025:0624JUD006908013, par. 102.
9 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 september 2024, C-351/22, Neves 77 Solutions, ECLI:EU:C:2024:723, punt 91.
10 Artikel 36e Wetboek van strafrecht.
11 Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.
12 Artikel 33, vijfde lid, onder d, van de methaanverordening.
13 Artikel 33, vijfde lid, onder e, g en l, van de methaanverordening.
14 Artikel 33, vijfde lid, onder p, van de methaanverordening.
15 Voorgesteld artikel 1a van de WED; memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat deze motivering voor het strafbaar stellen van de niet-naleving van deze verplichtingen ook geldt bij niet-naleving van de eerste vier verplichtingen door exploitanten wier activiteiten worden gereguleerd onder de Energiewet. Een exploitant van een distributie- en transmissiesysteem voor gas veroorzaakt bijvoorbeeld ook milieuschade als hij een methaanlek niet repareert. Ook voor die exploitant kan de oplegging van een bestuurlijke boete onvoldoende afschrikkende werking hebben, gezien de winst die kan worden gemaakt door die verplichting niet na te leven. Dat deze vier verplichtingen nieuw zijn voor exploitanten wier activiteiten onder de Energiewet worden gereguleerd, zoals de toelichting vermeldt, maakt dit niet anders.[16] Uit de toelichting blijkt dan ook onvoldoende waarom de eerste vier verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar worden gesteld.

De Afdeling adviseert om de gemaakte keuze om niet-naleving van de eerste vier verplichtingen alleen voor bepaalde exploitanten strafbaar te stellen nader te motiveren en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

[16] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening) (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State) [Keten-ID: 26192]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Mijnbouwwet, de Energiewet, de Omgevingswet, de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht te wijzigen in verband met de implementatie van verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 1, onderdeel aq, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

ar. *methaanverordening:* Verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942.

B

Na artikel 44c worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 44d

1. De artikelen 44, tweede tot en met vijfde lid, en 44a tot en met 44c zijn niet van toepassing op inactieve putten en tijdelijk gedichte putten als bedoeld in artikel 2, onder 38 en 39, van de methaanverordening.

2. Een exploitant van een inactieve put of tijdelijk gedichte put als bedoeld in artikel 2, onder 38 en 39, van de methaanverordening, dient een beperkingsplan als bedoeld in artikel 18, negende lid, van de methaanverordening in bij Onze Minister.

3. Indien een opsporingsvergunning of winningsvergunning voor koolwaterstoffen haar geldigheid heeft verloren, rusten de verplichtingen van het tweede lid op de laatste houder van die vergunning. Indien een vergunning werd gehouden door meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon, rusten de verplichtingen van het tweede lid op de laatstelijk op grond van artikel 22 aangewezen persoon.

Artikel 44e

1. Onze Minister is de bevoegde instantie, bedoeld in artikel 18 van de methaanverordening.

2. Onze Minister is de bevoegde instantie, bedoeld in de artikelen 25 en 26 van de methaanverordening voor gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen.

C

Artikel 127 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt onder vervanging van ‘, en’ aan het slot van onderdeel a, subonderdeel 2°,

door een puntkomma en onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel a, subonderdeel 3°, door ', en', een subonderdeel toegevoegd, luidende:

4°. het toezicht op de naleving van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel k, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

l. Onze Minister tijdig te voorzien van informatie over het soort en de hoogte van de sancties die zijn opgelegd wegens overtreding van de methaanverordening, de overtredingen waarvoor deze zijn opgelegd en aan wie deze zijn opgelegd.

3. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De inspecteur-generaal der mijnen is de bevoegde instantie, bedoeld in artikel 4 van de methaanverordening voor de bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens die verordening.

D

In artikel 129, eerste lid, wordt na 'met uitzondering van het bij of krachtens artikel 52 bepaalde,' ingevoegd 'en bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening'.

E

In paragraaf 8.3 worden na artikel 132 vier artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 132a

De inspecteur-generaal der mijnen is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening.

Artikel 132b

1. De inspecteur-generaal der mijnen is bevoegd de overtreder per overtreding een bestuurlijke boete op te leggen in geval van overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening.

2. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een natuurlijke persoon is, ten hoogste het bedrag voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.

3. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een rechtspersoon is, ten hoogste het bedrag voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar.

Artikel 132c

1. De inspecteur-generaal der mijnen is bevoegd de sanctie op te leggen, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel b, van de methaanverordening in geval van overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening.

2. De artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op deze sanctie.

Artikel 132d

1. De inspecteur-generaal der mijnen is bevoegd een maatregel te nemen als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel c, van de methaanverordening in geval van overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de methaanverordening.

2. De inspecteur-generaal der mijnen maakt het besluit om hiertoe over te gaan bekend aan de belanghebbende onder vermelding van de wijze en het tijdstip van mededeling ervan op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Als voorafgaande aan het tijdstip van die mededeling wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de mededeling opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

F

Aan artikel 133, eerste lid, onderdeel b, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 2° door een puntkomma, een subonderdeel toegevoegd, luidende:

3°. het toezicht op de naleving van de op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4° aangewezen voorschriften.

ARTIKEL II

De Energiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

verordening 2024/1787: Verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942;

B

Aan artikel 5.18, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften, gesteld bij of krachtens verordening 2024/1787, voor zover deze handelen over een systeem voor gas, niet zijnde een gasopslag- of LNG-systeem.

C

Artikel 5.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel g, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

h. bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften, van de voorschriften bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, onderdeel d.

2. Na het vierde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. De op grond van het eerste lid, onderdeel h, vast te stellen bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een natuurlijke persoon is, ten hoogste het bedrag voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.

6. De op grond van het eerste lid, onderdeel h, vast te stellen bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een rechtspersoon is, ten hoogste het bedrag voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar.

D

In paragraaf 5.4 worden na artikel 5.21 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5.21a

1. Onze Minister kan de sanctie opleggen, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel b, van verordening 2024/1787 in geval van overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen

voorschriften gesteld bij of krachtens die verordening.

2. De artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op deze sanctie.

Artikel 5.21b

1. Onze Minister kan een maatregel nemen als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel c, van verordening 2024/1787 in geval van overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens die verordening.

2. Onze Minister maakt het besluit om hiertoe over te gaan bekend aan de belanghebbende onder vermelding van de wijze en het tijdstip van mededeling ervan op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Als voorafgaande aan het tijdstip van die mededeling wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de mededeling opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

ARTIKEL III

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 18.11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.11a (bestuurlijke boete bij overtreding methaanverordening)

1. Het bevoegd gezag kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, gestelde regels ter uitvoering van de methaanverordening.

2. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een natuurlijke persoon is, ten hoogste het bedrag voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.

3. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een rechtspersoon is, ten hoogste het bedrag voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar.

B

Na artikel 18.16b. wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 18.1.6. Bestuurlijke maatregel en sanctie methaanemissies in de energiesector

Artikel 18.16c (sanctie ter uitvoering methaanverordening)

1. In geval van overtreding van de op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, gestelde regels ter uitvoering van de methaanverordening kan het bevoegd gezag de sanctie, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onder b, van de methaanverordening opleggen.

2. De artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op deze sanctie.

Artikel 18.16d (maatregel ter uitvoering methaanverordening)

1. In geval van overtreding van de op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, gestelde regels ter uitvoering van de methaanverordening kan het bevoegd gezag een maatregel nemen als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onder c, van de methaanverordening.

2. Het bevoegd gezag maakt het besluit om hiertoe over te gaan bekend aan de belanghebbende onder vermelding van de wijze en het tijdstip van mededeling ervan op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Als voorafgaande aan het tijdstip van die mededeling wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet

bestuursrecht, wordt de mededeling opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

C

In onderdeel B van de bijlage bij artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

methaanverordening: Verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942;

ARTIKEL IV

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

Verordening vermindering methaanemissies: Verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942;

B

In artikel 2.2, eerste lid, tweede volzin, wordt na 'van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens' ingevoegd ', alsmede de bevoegde instantie, bedoeld in artikel 4 van de Verordening vermindering methaanemissies voor de in de hoofdstukken 2, 5 en 6 van die verordening opgedragen takenvoor zover deze zien op emissies van methaan van ruwe olie, aardgas en kolen die in de Europese Unie in de handel worden gebracht'.

C

Na hoofdstuk 16c wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 16d. Emissies van methaan van ruwe olie, aardgas en kolen die in de Europese Unie in de handel worden gebracht

Artikel 16d.1

Een importeur als bedoeld in artikel 2, onderdeel 59, of een producent als bedoeld in artikel 2, onderdeel 58, van de Verordening vermindering methaanemissies, voldoet tijdig en volledig aan de bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens die verordening.

Artikel 16d.2

Bij ministeriële regeling van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in de artikelen 27 tot en met 29 van de Verordening vermindering methaanemissies moet worden verstrekt.

Artikel 16d.3

De rijksbelastingdienst verstrekt op verzoek het bestuur van de emissieautoriteit de bij ministeriële regeling vast te stellen gegevens, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in hoofdstuk 5 van de Verordening vermindering methaanemissies opgedragen taken.

D

In artikel 18.2f, eerste lid, wordt 'en 16c' vervangen door ', 16c en 16d'.

E

In artikel 18.4, eerste lid, wordt 'en 16c' vervangen door ', 16c en 16d'.

F

Na artikel 18.6b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.7

In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16d.1 en 16d.2 kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder bestuursdwang opleggen.

G

Na artikel 18.16c worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 18.16ca

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16d.1 en 16d.2 kan het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete opleggen.

2. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een natuurlijke persoon is, ten hoogste het bedrag voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.

3. De bestuurlijke boete bedraagt, in het geval de overtreder een rechtspersoon is, ten hoogste het bedrag voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar.

Artikel 18.16cb

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16d.1 kan het bestuur van de emissieautoriteit de sanctie opleggen, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel b, van de Verordening vermindering methaanemissies.

2. De artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op deze sanctie.

Artikel 18.16cc

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16d.1 kan het bestuur van de emissieautoriteit een maatregel nemen als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel c, van de Verordening vermindering methaanemissies.

2. Het bestuur van de emissieautoriteit maakt het besluit hiertoe over te gaan bekend aan de belanghebbende onder vermelding van de wijze en het tijdstip van mededeling ervan op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Als voorafgaande aan het tijdstip van die mededeling wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de mededeling opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

H

In artikel 18.16l wordt ‘en 18.16c, eerste lid’ vervangen door ‘, 18.16c, eerste lid, en 18.16ca’.

ARTIKEL V

Artikel 1a van de Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder 1°, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

de verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942, artikel 33, vijfde lid, onderdeel p.

2. Onder 3°, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

de verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de

vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942, artikel 33, vijfde lid, voor zover de inspecteur-generaal der mijnen op grond van het bepaalde krachtens artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4°, van de Mijnbouwwet toezicht houdt op de onderdelen d voor zover het gaat om het nalaten lekdetectie en -reparatie uit te voeren overeenkomstig artikel 14, tweede, vijfde en zesde lid, e, g, en l.

ARTIKEL VI

In artikel 6 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt ‘en 18.16s, eerste lid’ vervangen door ‘, 18.16s, eerste lid, en 18.16ca’.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.

ARTIKEL VIII

Deze wet wordt aangehaald als: Uitvoeringswet methaanverordening

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING (Uitvoeringswet methaanverordening) (2 juni 2025)

I. Algemeen

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. De verordening
3. Beleidscontext
3.1 Europees
3.2 Nationaal
3.2.1 Klimaatwet
3.2.2 Voor de uitvoering relevante nationale regelgeving
a De Mijnbouwwet, Omgevingswet en Energiewet.
b. De Wet milieubeheer
4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
4.1 Aanwijzing bevoegde instanties
4.1.1 Artikel 1, tweede lid, onderdelen a, b en d, van de verordening
4.1.2 Artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de verordening
4.1.3 Artikel 1, derde lid, van de verordening
4.1.4 Overzicht bevoegde instanties
4.2 Voorzien in handhavingsbevoegdheden
4.3 Oplossen strijdigheid tussen verordening en nationaal recht
5. Verhouding tot ander Europees recht
5.1 Verordening inzake nettonultechnologie
5.2 Verordening inzake de rapportage van milieugegevens van industriële installaties
5.3 Openbaarmaking van inspectie- en sanctiegegevens en richtlijn 2003/4 en Algemene verordening gegevensbescherming
6. Verhouding tot nationaal recht
6.1 Algemene wet bestuursrecht
6.2 Wet op de economische delicten
6.3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
7. Gevolgen
7.1 Gevolgen voor de ondertoezichtgestelden
7.1.1 Regeldrukkosten per doelgroep
7.1.1.1 Kostencategorieën
7.1.1.2 Producenten van aardgas en olie
7.1.1.3 Systeembeheerders en beheerders van gesloten systemen voor gas
7.1.1.4 Geschatte kosten voor de exploitanten van LNG-terminals
7.1.1.5 Importeurs
7.2 Gevolgen voor toezichthouders
7.3 Energievoorzieningszekerheid
8. Uitvoeringsaspecten
8.1 Monitoring, rapportage en lekdetectie en -reparatie
8.2 Gegevensverstrekking
8.2.1 Gegevensverstrekking nationaal deel
8.2.2 Gegevensverstrekking internationaal deel
8.2.3 Overige gegevensverstrekking
9. Toezicht
9.1 Toezichthoudende instanties
9.2 Ondertoezichtgestelde(n)
10. Handhaving
10.1 Algemeen handhavingsregime
10.1.1 Last onder dwangsom
10.1.2 Boetestelsel
10.1.3 Last onder bestuursdwang
10.2 Specifiek bestuursrechtelijk handhavingsregime rapportageverplichtingen
10.2.1 Uitvoering bestuursrechtelijk bevel tot inbeslagname
10.2.2 Uitvoering waarschuwing of mededeling aan het publiek
10.3 Maximum bestuurlijke boete
10.4 Rechtsbescherming
11. Financiële gevolgen
11.1 Kosten toezichthouders
11.2 Overige kosten voor de overheid
12. Adviezen en toetsen

12.1 Advisering
12.1.1 Afdeling bestuursrechtspraak
12.1.2 Raad voor de Rechtspraak
12.1.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk
12.2 Toetsing
12.2.1 Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
12.2.2 Staatstoezicht op de mijnen (SodM)
12.2.3 Openbaar Ministerie (OM)
12.2.4 Gedeputeerde staten van Zuid-Holland
12.2.5 Provincie Limburg
12.2.6 Provincie Groningen
12.2.7 Raad voor Accreditatie (RvA)
12.2.8 Douane
13. Overgangsrecht en inwerkingtreding

II. Artikelsgewijze toelichting

Bijlage Transponeringstabel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ter uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942 (hierna: de verordening).

De verordening is in werking getreden op 4 augustus 2024 en wordt in fases uitgevoerd in Nederland door middel van wet- en regelgeving of feitelijk handelen. De verordening is van toepassing op het grondgebied van Nederland en binnen de Europese Unie (hierna: EU). De verordening is ook van toepassing op methaanemissies die buiten de EU plaatsvinden bij de winning van ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht.

In het kader van de Europese klimaatwet heeft de EU zich ertoe verbonden haar netto-uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% te verminderen. De EU heeft in het *Fit for 55*-wetgevingspakket daarom doelstellingen benoemd en afspraken gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen in verschillende sectoren terug te dringen. De verordening is een van de sluitstukken van het *Fit for 55*-pakket. Methaan is een krachtig broeikasgas dat, wanneer het in de atmosfeer vrijkomt, een aanzienlijke invloed heeft op klimaatverandering. Geschat wordt dat het voor een derde deel verantwoordelijk is voor de huidige opwarming van de aarde. Bovendien heeft methaan een belangrijk negatief effect op de luchtkwaliteit als precursor van ozon. Dit is schadelijk voor de gezondheid en milieu en levert schade op aan landbouwgewassen. De aanpak van emissies levert gezondheids- en milieuwinst en hogere landbouwproductie op. In het afgelopen decennium is de concentratie van methaan in de atmosfeer toegenomen.
De verordening heeft als doel de methaanuitstoot die ontstaat als het gevolg van de winning van fossiele grondstoffen (ruwe olie, aardgas en kolen), en bij distributie, transport en behandeling van aardgas te monitoren en te verminderen, zowel binnen als buiten de EU. De verordening ziet toe op het inzichtelijk maken van methaanemissies in de energiesector door middel van monitoring en rapportage van methaanemissies. De emissiereducties moeten behaald worden door de in de verordening voorgeschreven verplichtingen na te komen bij waargenomen lekkages en het beperken van afblazen en affakkelen van methaan. Daarnaast biedt de verordening de grondslag voor de Europese Commissie om een maximale methaanintensiteitswaarde vast te stellen die dient te gaan gelden voor ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht. Dit moet leiden tot emissiereducties van methaan ook buiten de EU. Een internationale aanpak is belangrijk vanwege de broeikaseffecten en omdat methaanemissies snel mengen in de atmosfeer en over de hele aarde verspreiden. Afhankelijk van de omstandigheden wordt lokaal ozon gevormd.

De verordening richt zich op de fossiele energiesector. Dit is hiermee de eerste sector waarvoor specifiek Europees beleid wordt gevoerd op het reduceren van methaanemissies. De energiesector, bestaande uit olie- en gaswinning en -behandeling is namelijk wereldwijd en ook op Europees niveau verantwoordelijk voor een grote bijdrage van de methaanemissies.
Voor Nederland ligt dit anders. In de afgelopen jaren is in Nederland al een forse afname van de methaanemissies in de energiesector gerealiseerd door middel van het afsluiten van convenanten met de energiesector en door het vastleggen van voorschriften in de vergunningen.[1]

[1] Emissie van het broeikasgas methaan gerelateerd aan de olie- en gassector in Nederland met nadruk op exploratie en productie, TNO-rapport 2018.

De Minister van Klimaat en Groene Groei (verder: minister) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordening. Voor de uitvoering van deze verordening worden meerdere bevoegde instanties aangewezen, namelijk de minister, Staatstoezicht op de mijnen (SodM), gedeputeerde staten en de Nederlandse emissieautoriteit (NEa; hierna: de emissieautoriteit). In het geval deze instanties ook worden aangewezen als toezichthouder legt dit wetsvoorstel de benodigde bevoegdheden voor de genoemde toezichthouders wettelijk vast (zie paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

2. De verordening

In dit hoofdstuk van deze memorie van toelichting wordt een beschrijving gegeven van de verordening. Daarbij wordt ook aangegeven of een situatie waar de verordening op ziet zich in Nederland wel of (bijna) niet voordoet.

Een verordening werkt rechtstreeks. Veel bepalingen van de verordening bevatten rechtstreeks werkende verplichtingen voor exploitanten, ondernemingen, producenten en importeurs enerzijds en toezichthoudende instanties anderzijds. Deze verplichtingen zijn geen onderdeel van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel ziet uitsluitend op het aanwijzen van de bevoegde instanties, het toekennen van sanctiebevoegdheden en het – waar aan de orde – wegnemen van tegenstrijdigheden tussen de verordening en nationaal recht (zie hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting).

In **hoofdstuk 1** is het toepassingsbereik van de verordening bepaald. Het betreft de exploratie en productie van fossiele energie (olie, aardgas en steenkool) in de EU en het behandelen van het aardgas. Het gaat ook om putten die niet meer gebruikt worden, die inactief, tijdelijk of permanent gedicht en verlaten zijn. Ook het transport van aardgas van de plekken waar het gewonnen dan wel behandeld wordt naar de eindgebruiker valt onder de werkingssfeer van de verordening. Het transport vindt plaats door pijpleidingen die onderdeel zijn van een gasproductienet, een transmissiesysteem voor gas of een distributiesysteem voor gas. De ondergrondse opslag van aardgas en de exploitatie van LNG-installaties vallen onder de reikwijdte. Net als actieve ondergrondse en bovengrondse steenkolenmijnen, gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen. Tot slot vallen ook de methaanemissies die buiten de EU plaatsvinden bij de winning van ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht onder het toepassingsbereik van de verordening.

Na de definities van artikel 2, bepaalt artikel 3 onder andere dat de regulerende instanties bij het vaststellen of goedkeuren van tarieven rekening houden met de gemaakte kosten en investeringen om de verordening na te komen. In Nederland is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de regulerende instantie in de zin van de elektriciteitsrichtlijn 2019/944[2] en de gasrichtlijn 2024/1788.[3] Deze bepaling richt zich rechtstreeks tot de ACM.

Hoofdstuk 2 van de verordening over bevoegde instanties en onafhankelijke verificatie bepaalt dat lidstaten bevoegde instanties aanwijzen voor het toezichthouden op en handhaven van de verordening. De lidstaten moeten de Europese Commissie melden wie de toezichthouders zijn en de Europese Commissie publiceert op haar beurt de lijst met toezichthouders. Dit hoofdstuk geeft aan welke taken bevoegde instanties hebben en dat de ondertoezichtgestelden medewerking moeten geven aan de bevoegde instanties om hun werkzaamheden te kunnen uitoefenen.
De Europese Commissie zal op haar beurt een netwerk inrichten van de instanties op internationaal niveau, zodat de bevoegde instanties kennis, expertise en informatie kunnen delen. De bevoegde instanties moeten ook de informatie die zij op grond van deze verordening beschikbaar moeten stellen aan het publiek kosteloos met het publiek delen. Vervolgens beschrijft het hoofdstuk welke bevoegde instanties een rol hebben in de uitvoering van de verordening. Dit zijn ten eerste de instanties die inspecties uitvoeren. In dit hoofdstuk komen ook de inhoud van de inspecties, de wijze van inspecteren en de frequentie of het moment van inspecteren aan de orde. Het andere soort instantie dat benoemd wordt is de instantie die de verificatieactiviteiten moet uitvoeren. Zij moet een verificatieverklaring afgeven op basis van de uitgevoerde werkzaamheden. Ook de voorwaarden waaronder een verificateur een verificatieverklaring mag afgeven komt hierin aan de orde. De verificateurs moeten geaccrediteerd zijn. De accreditatie kan in Nederland worden afgegeven door de Raad van accreditatie. Tot slot komt in dit hoofdstuk aan de orde op welke manier emissierapportages die ingediend worden gedeeld mogen worden.

---

[2] Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (herschikking).

[3] Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (herschikking).

Hoofdstuk 3 van de verordening beschrijft de activiteiten die de exploitanten en ondernemingen, die olie en fossiel gas winnen en het fossiele gas (en dus geen olie) verwerken, moeten uitvoeren. Ook rusten er plichten op exploitanten en ondernemingen op plekken waar ze in het verleden activiteiten hebben verricht, omdat daar nog putten zijn achtergebleven die eventueel methaan kunnen uitstoten. De verplichtingen van hoofdstuk 3 gelden ook voor exploitanten van transmissie- en distributiesystemen.
Deze verplichtingen bestaan eruit dat de exploitanten en ondernemingen verslagen moeten opstellen die in de loop van de tijd steeds verder verfijnd worden. Allereerst moeten ze een verslag indienen, waarin ze op bronniveau de methaanemissies kwantificeren, startende met de operationele activa en daarna voor de niet-operationele activa.
Daarna moeten deze exploitanten jaarlijks een verslag van dezelfde gegevens, aangevuld met emissiemetingen op locatieniveau indienen. In dit verslag moet zijn opgenomen hoe de emissies per emissiebron zijn gekwantificeerd. Voor niet-operationele activa moeten de exploitanten de methaanemissies rapporteren vermenigvuldigd met het eigendomsaandeel. Als blijkt dat de totale emissie voor een locatie afwijkt van de som van de emissies van alle individuele emissiebronnen, moeten de exploitanten en ondernemingen de verschillen verklaren.
De toezichthouder moet deze rapportages beoordelen op de vereisten van artikel 12, vierde tot en met zesde lid, van de verordening. Indien de verstrekte informatie niet voldoet aan deze eisen, dan kan de toezichthouder de exploitant en onderneming vragen om aanvullende informatie te verstrekken dan wel aanvullende maatregelen te nemen.

In hoofdstuk 3 worden verder algemene emissiebeperkingsmaatregelen voorgeschreven. Dit wordt onder andere vormgegeven door het opstellen van een lekdetectie en reparatieprogramma (hierna: LDAR-programma), dat exploitanten en ondernemingen moeten opstellen. Hierin moet worden opgenomen op welke wijze en hoe vaak emissiemonitoring plaatsvindt op alle locaties waar exploitanten en ondernemingen actief zijn dan wel actief zijn geweest, tot het moment dat de installaties zijn verwijderd. Daarna volgt nog een monitoringsverplichting van de tijdelijk gedichte putten. Dit is verder uitgewerkt in artikel 18, vierde lid, van de verordening. De bevoegde instantie die toezicht houdt op de exploitant of onderneming moet het LDAR-programma goedkeuren. Via een uitvoeringshandeling zal de Europese Commissie randvoorwaarden stellen aan detectiegrenzen, technieken en drempelwaarden waaraan de technologieën moeten voldoen om de methaanemissies te kwantificeren.
Het LDAR-systeem van monitoring van diffuse emissies sluit aan bij het systeem van monitoring van diffuse emissies, zoals dat al jaren in Nederland wordt toegepast.

Bedrijven dienen een monitoringsplan diffuse emissies in bij de toezichthouder, die moet beoordelen of het monitoringsplan voldoet aan alle eisen. Dit is een methodiek die in Nederland al een groot aantal jaren wordt gehanteerd, met name voor de productie- en behandellocaties van aardgas en productielocaties van olie. Dit heeft onder andere bijgedragen aan de lage emissie-intensiteit die Nederland op dit moment al heeft.
Indien tijdens een meting een lekkage wordt vastgesteld, dient de exploitant die zo spoedig mogelijk te repareren. Bij het uitvoeren van een reparatie moet de exploitant wel rekening houden met de veiligheid van personeel. Ook mag de reparatie niet leiden tot meer methaanemissies dan wanneer de lekkage blijft voortbestaan. Indien een reparatie niet meteen wordt uitgevoerd, moet de exploitant dit opnemen in een hiertoe opgesteld register dat de exploitant moet aanleggen. Elk jaar dienen de exploitanten bij de bevoegde instantie een verslag in met alle reparatie- en controleschema's en een verslag met de samenvatting van de resultaten van alle LDAR-onderzoeken.

Verder worden in dit hoofdstuk grenzen gesteld aan het afblazen en affakkelen. In principe is het verboden om af te blazen en af te fakkelen, behalve in uitzonderingsgevallen, waarbij het bijvoorbeeld vanuit veiligheidsoverwegingen noodzakelijk is om af te blazen dan wel af te fakkelen. Ook in het geval dat het affakkelen een verslechterde impact op het milieu zou hebben in termen van emissies, is afblazen toegestaan.

In Nederland zijn de meeste fakkels verwijderd in de jaren '90 van de vorige eeuw met als doel dat de vogeltrek niet verstoord wordt. Er zitten geen vast geïnstalleerde fakkels op het transmissiesysteem. Wel kunnen er ten behoeve van noodsituaties fakkels geïnstalleerd zijn bij LNG-faciliteiten en bij faciliteiten voor ondergrondse opslag en worden bij werkzaamheden op het transmissiesysteem mobiele fakkels ingezet. In 2019 en 2020 zijn de afblaashoeveelheden daarnaast ook nog een keer verder geminimaliseerd. Hiermee voldoen de fakkels en afblaaspijpen aan de eisen uit de verordening. De hoeveelheden methaan die op jaarbasis worden afgeblazen dan wel afgefakkeld dienen te worden gerapporteerd op jaarbasis. Indien het affakkelen dan wel afblazen plaatsvindt door een voorval dient de exploitant deze gebeurtenis binnen 24 uur te rapporteren aan de bevoegde instantie die verantwoordelijk is voor het toezichthouden en handhaven van de verordening. In de verordening worden vernietigings- en verwijderingsrendementseisen gesteld waaraan de fakkels moeten voldoen van minimaal 99% volgens het ontwerp.

Hoofdstuk 3 sluit af met een bepaling over putten. De lidstaat heeft op basis van de verordening de plicht om een inventaris op te stellen van alle inactieve, tijdelijk gedichte, permanent gedichte en verlaten putten en die te rapporteren aan de Europese Commissie. In dit wetsvoorstel wordt de minister aangewezen als de bevoegde instantie voor artikel 18. De minister moet dus de rapportages indienen bij de Europese Commissie voor de putten die permanent gedicht zijn en verlaten.
Op grond van artikel 18, derde lid, moeten exploitanten die nog eigenaar zijn van inactieve, tijdelijk gedichte, permanent gedichte en verlaten putten rapportages indienen over de methaanemissies hiervan. Deze rapportages dienen vóór indiening bij de minister te worden geverifieerd door een daartoe geaccrediteerde instantie, zoals benoemd in hoofdstuk 2 van de verordening. Het eerste verslag moet uiterlijk 5 mei 2026 zijn ingediend bij de minister. Indien uit gegevens blijkt dat er gedurende vijf jaar geen methaanemissies zijn geweest van tijdelijk gedichte onshoreputten, is de verplichting van het derde lid op die put niet langer van toepassing om elk jaar een verslag in te dienen met informatie over de kwantificering van methaanemissies en, indien drukmonitoringsapparatuur aanwezig is, informatie over drukbewaking. Eenzelfde uitzondering is mogelijk indien uit gegevens blijkt dat er gedurende drie jaar geen methaanemissies zijn geweest van een inactieve offshoreput of tijdelijk gedichte offshoreput.
Verder moeten exploitanten van inactieve en tijdelijk gedichte putten op grond van artikel 18, negende lid, van de verordening voor 5 augustus 2026 een beperkingsplan opstellen. Zij moeten hun plan binnen twaalf maanden na de datum waarop ze voor de eerste maal het op grond van artikel 18, derde lid, bedoelde verslag hebben ingediend uitvoeren. Omdat dit verslag uiterlijk 5 mei 2026 ingediend moet zijn, moeten de beperkingsplannen uiterlijk op 5 mei 2027 zijn uitgevoerd. Artikel 18, negende lid, van de verordening voorziet voor de uitvoeringstermijn in een uitstelmogelijkheid van drie jaar.

In Nederland zijn geen actieve kolenmijnen meer aanwezig. De laatste mijn is eind 1974 gesloten. Hiermee volgen er geen verplichtingen op grond van **Hoofdstuk 4,** deel I en deel II, van de verordening. Deel III van hoofdstuk 4 van de verordening beschrijft de verplichtingen ten aanzien van gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen. Uit dit deel zijn de artikelen 24 en 25 relevant voor Nederland. Artikel 24 beschrijft dat er onderzoek gedaan moet worden naar mogelijk methaanemissies uit ventilatieschachten van gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen waar de kolenproductie sinds 3 augustus 1954 is gestopt. Mogelijke methaanemissies van de uitrusting voor de kolenmijnbouw en methaanemissies van andere goed afgebakende emissiepuntbronnen moeten ook worden gemonitord. Deze goed afgebakende emissiepuntbronnen, gespecificeerd in deel 1 van bijlage VIII, zijn allemaal verwijderd tijdens het sluiten van de kolenmijnen en daarom is van deze categorie emissies dus geen sprake in Nederland.

Artikel 25, eerste lid, schrijft voor dat de lidstaten een inventarisatie moeten maken van alle kolenmijnen die in de periode na 3 augustus 1954 tot en met 3 augustus 2024 zijn gesloten dan wel verlaten. Die gegevens heeft de minister al verzameld gedurende de afgelopen jaren.
In Nederland zijn de gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen ondergelopen met water, op mogelijk een enkele mijn na. Hiervoor is artikel 25, vierde lid, van belang. Dat artikel geeft aan dat de partij die verantwoordelijk is voor de gesloten en verlaten kolenmijn de bevoegde instantie een vrijstelling kan vragen voor het opstellen van de meet- en rapportageverplichting van de leden 2 en 3 indien de verantwoordelijke partij kan aantonen dat de kolenmijn al meer dan tien jaar volledig is ondergelopen en de mijn daardoor geen methaan meer uitstoot. Hiertoe dient de verantwoordelijke partij een verslag in te dienen bij het verzoek, dat aantoont dat de geohydrologische omstandigheden zijn gestabiliseerd. De bevoegde instantie, de minister, moet dan beslissen op dit verzoek om vrijstelling.

In het verleden is al een aantal keren gemeten dat er geen emissies meer plaatsvinden uit alle verlaten kolenmijnen, hiermee is in elk geval de emissie zeer laag. Het is daarmee aangetoond dat de emissies zeer laag zijn. Indien de minimale emissiegrens voor monitoring bedoeld in artikel 25, tweede lid, niet wordt gehaald, hoeft geen meetapparatuur te worden geplaatst. En indien de waargenomen jaarlijkse methaanemissies van een element bedoeld in artikel 25, derde lid, minder dan één ton bedraagt gedurende zes opeenvolgende jaren in het geval van een ondergelopen ondergrondse kolenmijn, hoeft voor dit element geen verdere monitoring en rapportage meer te worden verricht (artikel 25, derde lid, van de verordening). Op basis van die aangetoonde zeer lage emissies is dit artikel niet van toepassing in Nederland.

Indien een gesloten of verlaten ondergrondse kolenmijn niet in aanmerking komt voor een vrijstelling bedoeld in artikel 25, vierde lid, en ook niet onder de uitzonderingen van het tweede en het derde lid valt om niet te hoeven monitoren en meten, dient de lidstaat een beperkingsplan op te stellen op grond van artikel 26, eerste lid. Voor Nederland is dat op grond van dit wetsvoorstel de minister.

De laatste actieve kolenmijn is in 1974 gesloten. Derhalve zijn de kolenmijnen niet opgenomen in de huidige wet- en regelgeving over mijnbouw. De minister is wel de bevoegde instantie, die hier in het verleden verantwoordelijk voor was. Het wetsvoorstel voorziet in het aanwijzen van SodM als de

toezichthouder op de naleving van de verordening op dit deel van de verordening, omdat SodM ook de toezichthouder is op andere mijnbouwactiviteiten in Nederland. Voor het uitvoeren van de metingen zal de minister een onafhankelijke private organisatie inhuren, die bekwaam is in het uitvoeren van methaanemissiemetingen. Deze organisatie kan indien nodig ook het beperkingsplan opstellen.

Naar verwachting zal vanwege de hiervoor genoemde vrijstellings- en uitzonderingsmogelijkheden het beperkingsplan bedoeld in artikel 26, eerste lid, mogelijk slechts op enkele kolenmijnen betrekking hebben. Artikel 26, derde lid, schrijft voor dat er een vergunningsprocedure moet zijn voor alternatief gebruik van een verlaten ondergrondse kolenmijn. Op deze verplichting en hoe deze wordt uitgevoerd, wordt ingegaan in paragraaf 4.1.1 van deze memorie van toelichting.

Hoofdstuk 5 van de verordening gaat over methaanemissies van ruwe olie, aardgas en kolen die buiten de EU zijn geproduceerd en binnen de EU in de handel worden gebracht. Dit hoofdstuk beoogt de methaanemissies in beeld te brengen die ontstaan bij de productie van genoemde energiedragers buiten de EU en die binnen de EU in de handel worden gebracht. Het beschrijft daarbij de verplichtingen die op dit gebied gelden voor de importeurs, producenten, lidstaten en de Europese Commissie.

Het eerste deel van dit hoofdstuk, artikel 27, heeft betrekking op de reikwijdte van leveringen van ruwe olie, aardgas en kolen door importeurs die onder de verordening vallen. Artikel 27 vraagt importeurs algemene informatie te verstrekken over onder andere de producent aan de toezichthouder en daarnaast informatie uit te vragen en te delen met betrekking tot monitoring, rapportage en verificatiemaatregelen die worden getroffen door hun buiten de EU gevestigde producenten. De termijn voor het delen van deze informatie is negen maanden na inwerkingtreding op 4 augustus 2024 van de verordening. Uit artikel 28 volgt dat vanaf 1 januari 2027 importeurs bij contracten afgesloten dan wel verlengd na 4 augustus 2024 aanvullend moeten aantonen dat exporteurs uit derde landen voldoen aan monitoring-, rapportage- en verificatiemaatregelen op het niveau van de producent die gelijkwaardig zijn aan de in de verordening bepaalde maatregelen. Voor contracten afgesloten voor 4 augustus 2024 geldt dat zij alle redelijke inspanningen moeten leveren om te eisen dat die ruwe olie, aardgas of kolen onderworpen zijn aan de monitorings-, rapportage- en verificatiemaatregelen op het niveau van de producent die gelijkwaardig zijn aan die van deze verordening (zie hieronder over gelijkwaardigheid). Dit kan wijzigingen van die contracten inhouden.

In bepaalde gevallen kan gelijkwaardigheid van monitorings-, rapportage- en verificatie van derde landen worden vastgesteld. Dit betekent dat importeurs zijn vrijgesteld van bepaalde rapportageverplichtingen bij het in de handel brengen van ruwe olie, aardgas of steenkool uit betreffende derde land, waarvoor gelijkwaardigheid is vastgesteld, in de EU. De Europese Commissie dient door middel van een uitvoeringshandeling de procedure en vereiste vast te stellen met betrekking voor het door derde landen te verstrekken bewijs van gelijkwaardigheid. Deze procedure van vaststelling kan zowel door de Europese Commissie als op verzoek van een derde land opgestart worden.

Het tweede deel van hoofdstuk 5 richt zich naast de importeur, ook op de producent buiten de EU van ruwe olie, aardgas en kolen. Zij dienen daarbij uiterlijk zes jaar na inwerkingtreding van de verordening aan de emissieautoriteit aan te tonen dat de methaanintensiteit gerelateerd aan de productie van ruwe olie, aardgas en kolen die zij op de markt brengen lager is dan de maximale methaanintensiteitswaarde nodig voor de mondiale methaanemissiereductie. De Europese Commissie stelt daarvoor nog een gedelegeerde handeling vast met de methode voor de berekening, op niveau van de producent, van de methaanintensiteit van de productie van ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht. Ter aanvulling van deze verordening stelt de Europese Commissie in een gedelegeerde handeling een maximale methaanintensiteitswaarde vast. De Europese Commissie heeft deze bevoegdheid voor een termijn van vijf jaar vanaf 4 augustus 2024 met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging (artikel 34, tweede lid).

In laatste deel van hoofdstuk 5 worden de verplichtingen gesteld aan de Europese Commissie voor een transparantiedatabank voor methaan, methaanprestatieprofielen, een mondiaal monitoringinstrument en snellereactiemechanisme. Deze onderdelen moeten nader vormgegeven worden door de Europese Commissie. In de transparantiedatabank voor methaan wordt informatie opgenomen over lidstaten en derde landen, ondernemingen, importeurs, en hoeveelheden ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht.

Hoofdstuk 6 bevat sanctiebepalingen en slotbepalingen over het opstellen van normen en technische voorschriften voor meting en kwantificering van methaanemissies, LDAR-onderzoeken en apparatuur als bedoeld in artikel 15, derde en vijfde lid, van de verordening. Hierbij is de Europese Commissie ook de bevoegdheid gegeven om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Artikel 33 van dit hoofdstuk is het sanctieartikel. Dit geeft gedetailleerd aan voor welke overtredingen

er minimaal sancties moeten worden gesteld, welke sancties dit ten minste moeten zijn en de voorwaarden waaronder deze mogen worden toegepast. In hoofdstuk 10 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op dit sanctieartikel.

In artikel 34 is bepaald onder welke voorwaarden de Europese Commissie de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen is toegekend.
Het gaat om de volgende gedelegeerde handelingen:
- voor het aanvullen van de verordening met beperkingen voor het afblazen van methaan via ventilatieschachten van cokeskolenmijnen (artikel 22, derde lid),
- voor het wijzigen van de verordening door de door de importeurs te verstrekken informatie aan te passen (artikel 27, eerste lid);
- voor het vaststellen van de methode voor de berekening, op het niveau van de producent, van de methaanintensiteit van de productie van ruwe olie, aardgas en steenkool die in de Unie in de handel worden gebracht (artikel 29, vierde lid);
- voor het vaststellen van de maximale methaanintensiteitswaarden op het niveau van de producent in verband met ruwe olie, aardgas en steenkool die in de Unie in de handel worden (artikel 29, zesde lid);
- voor het aanvullen van de verordening met de verplichte normen en delen daarvan bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de verordening, en
- voor het aanvullen van de verordening met technische voorschriften of delen daarvan bedoeld in artikel 32, tweede lid, van de verordening.

Artikel 35 bepaalt dat het Comité voor de energie-unie de Europese Commissie bijstaat. Ook is daarin bepaald dat voor de uitvoeringshandelingen met betrekking tot het rapportagemodel voor de verslagen bedoeld in artikel 14 de raadplegingsprocedure van artikel 4 van verordening 182/2011 van toepassing is. Voor de uitvoeringshandeling met betrekking tot de procedure en de vereisten inzake het door derde landen te verstrekken bewijs van gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 28, zesde lid, van de verordening is de onderzoeksprocedure van artikel 5 van verordening 182/2011 van toepassing.[4]

Op grond van artikel 36 moet de Europese Commissie de toepassing van deze verordening monitoren en evalueren en daarvan uiterlijk 1 januari 2028 een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad. Daarna moet er om de vijf jaar verslag worden gedaan.

Tot slot wijzigt artikel 37 van de verordening artikel 15 van verordening 2019/942[5] dat gericht is tot het Agentschap van de EU voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER). In het nieuwe lid wordt bepaald dat ACER om de drie jaar, na raadpleging van de lidstaten, indicatoren en referentiewaarden vaststelt en openbaar maakt voor de vergelijking van de investeringskosten per eenheid in verband met de meting, kwantificering, monitoring, rapportage, verificatie en vermindering, met inbegrip van het afblazen en affakkelen van de methaanemissies voor vergelijkbare projecten. Verder is daarin bepaald dat ACER aanbevelingen doet met betrekking tot indicatoren en referentiewaarden voor investeringskosten per eenheid voor het naleven van de verplichtingen van de verordening.

3. Beleidscontext

3.1 Europees

Europese Klimaatwet en Fit for 55

De Europese klimaatwet (Verordening (EU) 2021/1119) bepaalt dat de EU in 2030 een reductie heeft behaald van ten minste 55 procent (ten opzichte van 1990) en in 2050 (nagenoeg) klimaatneutraal is.[6] Met de Europese klimaatwet zijn de reductiedoelen van broeikasgasemissies voor de EU aangescherpt om uitvoering te geven aan de verplichtingen in de Overeenkomst van Parijs.

Het *Fit for 55*-pakket van de Europese Commissie bevat de maatregelen om de broeikasgassen in uiterlijk 2030 met 55% terug te brengen binnen alle sectoren van industrie en landbouw tot en met bebouwde omgeving en vervoer.

---

[4] Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

[5] Verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators.

[6] Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Pb EU 2021, L 243).

De verordening is een van de maatregelen van dit *Fit for 55*-pakket om de Europese reductiedoelstellingen van broeikasgassen in de energiesector tot stand te brengen.

De Europese richtlijn Luchtkwaliteit (Richtlijn (EU) 2024/2881) stelt normen aan de luchtkwaliteit ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. De richtlijn bevat onder andere grens- en streefwaarden voor de concentraties van de belangrijkste luchtvervuilende stoffen op leefniveau, waaronder ozon. Methaan is een belangrijke precursor voor het ontstaan van ozon.

3.2 Nationaal

3.2.1 Klimaatwet

In de Nederlandse Klimaatwet zijn de nationale doelstellingen voor het klimaatbeleid vastgelegd. Daarin is onder andere bepaald dat er passende maatregelen moeten worden genomen opdat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen.

3.2.2 Voor de uitvoering relevante nationale regelgeving

De verordening heeft een breed toepassingsbereik. Uitvoering ervan raakt verschillende wettelijke kaders: de Mijnbouwwet, Omgevingswet, Energiewet en Wet milieubeheer. Hieronder wordt ingegaan op deze verschillende kaders.
Deze kaders zijn relevant, omdat op grond hiervan zal worden voorzien in toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor een goede uitvoering van de rechtstreeks werkende verplichtingen van de verordening.

a. De Mijnbouwwet, Omgevingswet en Energiewet

De Mijnbouwwet kent onder meer vergunningplichten en grondslagen voor algemene regels voor het opsporen en winnen van koolwaterstoffen (artikel 6) en voor het opslaan van stoffen (artikel 25). De minister is het bevoegd gezag hiervoor.
Het toezicht is wettelijk geattribueerd aan de inspecteur-generaal der mijnen (verder: IGM) in artikel 127 van de Mijnbouwwet. De bij besluit van de minister aangewezen ambtenaren van SodM zijn belast met het toezicht op de naleving (artikel 129 van de Mijnbouwwet). Als mijnbouwwerk wijst het Mijnbouwbesluit onder andere aan werken voor het opsporen en winnen van delfstoffen, voor het opslaan van stoffen en het terughalen van stoffen, voor het bewerken van gewonnen delfstoffen en voor het bewerken van stoffen voorafgaande aan de opslag ervan (artikel 2, eerste lid, onder b, c, d en e, van het Mijnbouwbesluit).

Een vergunning voor het winnen van aardgas kan ook zien op het verwerken van aardgas. Dat volgt uit de definitie van productie-installatie in artikel 1 van de Mijnbouwwet waarin is bepaald dat een mijnbouwwerk ook een productie-installatie kan zijn en dat een productie-installatie ook een mijnbouwwerk kan zijn dat gebruikt wordt voor het bewerken van koolwaterstoffen.

De mijnbouwwet en -regelgeving reguleert ook het gebruik van putten die nodig zijn voor mijnbouwwerkzaamheden. In de Mijnbouwregeling is het begrip put omschreven als een boorgat dat na aanleg, inrichting en afwerking in gebruik is genomen (artikel 8.1.1, eerste lid, onder a).

Daarnaast kent de Mijnbouwwet plichten en grondslagen voor algemene regels voor het buiten werking stellen en verwijderen van een mijnbouwwerk (artikel 44 e.v.).

Tot slot, verplicht de Mijnbouwwet de vergunninghouder, dan wel, ingeval de vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, om actief alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de vergunde activiteiten negatieve gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt (artikel 33). Deze zorgplicht geldt tijdens en na de winning.

De Omgevingswet geeft het juridische kader dat betrekking heeft op gevolgen van onder andere bovengrondse mijnbouwactiviteiten en LNG-installaties voor de fysieke leefomgeving. Het betreft zowel het stellen van algemene regels als een stelsel van omgevingsvergunningen.

De Energiewet ordent de gas- en elektriciteitsmarkten. De Energiewet maakt onder andere marktwerking mogelijk door delen van de keten te definiëren (productie, opslag, LNG-terminal, transmissie, distributie etc.) en voor de delen die een natuurlijk monopolie zijn (transmissie en distributie) af te splitsen van de andere onderdelen en toegangseisen te stellen. Daardoor kunnen partijen die handelen in aardgas of aardgas leveren aan eindafnemers gebruik maken van de netten. De Energie-

wet bevat allerlei regels over regulering van en toezicht op prijs en kwaliteit van transmissie- en distributiesystemen. Voor andere onderdelen van de keten (productie, opslag, LNG-terminal) zijn er veel minder regels en is meer sprake van een vrije markt.

De verordening verwijst voor de definities van transmissie, distributie en LNG-installaties naar de definities in de gasrichtlijn 2024/1788.

Onderlinge verhouding van deze wetten

De verschillende doelen van deze wetten zorgen ervoor dat er overlap is qua segmenten van de keten waar een wet betrekking op heeft. Zo stelt de Energiewet regels over de regulering van de kwaliteit – waaronder veiligheid – van een transmissiesysteem voor gas en bevat de Omgevingswet regels over buisleidingen met gevaarlijke stoffen.

Hoe deze wetten zich tot elkaar verhouden wordt duidelijk aan de hand van het voorbeeld van een gasopslagsysteem. De Energiewet bepaalt de voorwaarden van toegang tot een gasopslagsysteem, de Mijnbouwwet verplicht in het geval van het opslaan van gas in de diepe ondergrond tot het hebben van een opslagvergunning en stelt voorwaarden aan de vergunninghouder en op grond van de Omgevingswet is een omgevingsvergunning nodig voor de bovengrondse installaties.

Uitvoering van de verordening raakt dus de volgende wettelijke kaders:
De Mijnbouwwet waar het gaat om methaanemissies bij:
- de exploratie en productie van olie en fossiel gas en het winnen en verwerken van fossiel gas (artikel 1, tweede lid, onder a, van de verordening);
- inactieve bronnen, tijdelijk gedichte putten, permanent gedichte en verlaten putten (artikel 1, tweede lid, onder b, van de verordening), en
- ondergrondse opslag van aardgas (artikel 1, tweede lid, onder c, van de verordening).

De Mijnbouwwet ziet niet op *gesloten* ondergrondse kolenmijnen en *verlaten* ondergrondse kolenmijnen in de zin van artikel 1, tweede lid, onder d, van de verordening. Maar er is wel een link met de Mijnbouwwet, omdat het gaat om voormalige mijnbouwactiviteiten.

De Energiewet waar het gaat om methaanemissies bij:
- transport van aardgas via systemen voor gas (transmissiesysteem, distributiesysteem en gesloten systeem).

Deze activiteiten vallen onder artikel 1, tweede lid, onder c, van de verordening.

De Omgevingswet waar het gaat om methaanemissies bij:
- milieubelastende activiteiten die samenhangen met de mijnbouwactiviteiten, zoals de exploratie en productie van olie en fossiel gas en het winnen en verwerken van fossiel gas, inactieve bronnen, tijdelijk gedichte putten, permanent gedichte en verlaten putten;
- transport via een buisleidingen met een druk boven 16 bar, en
- LNG-installaties.

b. De Wet milieubeheer

Voor methaanemissies die buiten de EU plaatsvinden en die betrekking hebben op ruwe olie, aardgas en steenkool die in de EU in de handel worden gebracht bestaat nationaal nog geen wettelijk kader (artikel 1, derde lid, van de verordening).
Er is een link met verordening (EU) 2023/956 tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM). Die verordening ziet ook op emissies ontstaan buiten de EU en de uitvoering daarvan vindt plaats op grond van de Wet milieubeheer.
Voor het aanwijzen van de bevoegde instantie voor het importdeel van deze verordening is in lijn daarmee ook gekozen voor een grondslag in de Wet milieubeheer.

4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel kent drie hoofdlijnen: het aanwijzen van de bevoegde instanties, het voorzien in de door de verordening vereiste handhavingsbevoegdheden en het oplossen van strijdigheid tussen bestaande nationale wetgeving en de verordening.

4.1 Aanwijzing bevoegde instanties

De eerste hoofdlijn van dit wetsvoorstel is het aanwijzen van bevoegde instanties en toezichthouders waar dit nodig is op wetsniveau.
De verordening heeft tot doel het monitoren en rapporteren van methaanemissies inclusief het nemen van maatregelen bij geconstateerde lekkages, zodat die in de volledige keten van aardgas- en

olieproductie en de behandeling van aardgas teruggedrongen worden. Daarnaast moeten de methaanemissies in de distributie- en transmissiesystemen worden teruggedrongen. Ook de opslag van aardgas in LNG-terminals en de ondergrond valt onder de verordening. Tot slot valt de import van ruwe olie, aardgas en steenkolen onder de reikwijdte van de verordening.
Voor al deze schakels in de energieketen moet een bevoegde instantie worden aangewezen. Bij de uitvoering van de verordening wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de al bestaande wettelijke kaders en toezichthouders voor die onderdelen. Deze hebben in de regel immers de meeste kennis over de betreffende installaties. Dit betekent dat voor het toezichthouden zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de verdeling van bestaande toezichtsbevoegdheden in de onderhavige energieketen. Bij het toezicht op transmissiesystemen en distributiesystemen voor gas wordt primair aangesloten bij de verdeling van het veiligheidstoezicht van de Energiewet. Daarnaast is beoogd om het aantal toezichthouders op de verordening beperkt te houden met oog op een doelmatige uitvoering van het toezicht.

Hieronder wordt voor het hele toepassingsbereik van de verordening aangegeven wie de bevoegde instantie en toezichthouder is en of aanwijzing daarvan in dit wetsvoorstel gebeurt of elders is of zal worden geregeld.

4.1.1 Artikel 1, tweede lid, onderdelen a, b en d, van de verordening

Mijnbouw gerelateerde activiteiten

In het wetsvoorstel wordt de minister aangewezen als bevoegde instantie, bedoeld in artikel 18 van de verordening voor inactieve, tijdelijk gedichte en permanent gedichte en verlaten putten, en als bevoegde instantie, bedoeld in de artikelen 25 en 26 van de verordening voor gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen (artikel 44e van de Mijnbouwwet).

Voor deze activiteiten en voor andere mijnbouwactiviteiten die vallen onder het toepassingsbereik van de Mijnbouwwet waar de verordening rechtstreekse werkende regels voor stelt (exploratie en productie van olie en fossiel gas, het winnen en verwerken van aardgas en de opslag van gas), voorziet het wetsvoorstel in de aanwijzing van de IGM als bevoegde instantie, bedoeld in artikel 4 van de verordening en in de grondslag om de IGM en de ambtenaren van SodM te belasten met het toezicht en de handhaving hierop. Dit zal gebeuren bij ministeriële regeling op grond van het nieuwe artikel 127, eerste lid, onder a, sub 4, en het gewijzigde artikel 129, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

Voor het nieuwe artikel 44d dat gaat over het beperkingsplan voor inactieve of tijdelijk gedichte putten geldt dat de IGM op grond van artikel 127, eerste lid, van de Mijnbouwwet toezicht op de naleving hiervan houdt. Uit artikel 129, eerste lid, van de Mijnbouwwet volgt dat de ambtenaren van SodM hiermee belast zijn.

Alternatief gebruik verlaten ondergrondse kolenmijnen

Artikel 26, derde lid, van de verordening schrijft voor dat er een vergunningsprocedure moet zijn voor alternatief gebruik van een verlaten ondergrondse kolenmijn. In Nederland is geen ander alternatief gebruik voorzien dan warmtewinning in verlaten ondergrondse kolenmijnen.
In de Mijnbouwwet is een mogelijkheid gecreëerd voor warmtewinning in dieptes van meer dan 500 meter in de ondergrond. Dat is geothermie. Hiervoor kent de Mijnbouwwet de vergunningprocedure voor geothermie die is opgenomen in hoofdstuk 2a. Op grond van de Mijnbouwwet is de minister hiervoor het bevoegd gezag.

Warmtewinning in dieptes van minder dan 500 meter in de ondergrond vindt plaats met open bodemenergiesystemen en gesloten bodemenergiesystemen. Hierop is de Omgevingswet van toepassing. Warmtewinning met een gesloten bodemenergiesysteem op minder dan 500 meter diepte is niet te verwachten in een verlaten ondergrondse kolenmijn, omdat daar de warmtevoorraad onvoldoende is. Daardoor is het onrendabel zo'n systeem aan te leggen. Voor open bodemenergiesystemen is een meldingsplicht van toepassing, als er geen vergunningplicht is op basis van de omgevingsverordening (artikel 4.1149 van afdeling 4.112 van het Besluit activiteiten leefomgeving). In de provincie Limburg zijn de enige verlaten ondergrondse kolenmijnen in Nederland. Uit de provinciale Omgevingsverordening Limburg blijkt dat een omgevingsvergunning nodig is voor de open bodemenergiesystemen waarbij de hoeveelheid water die rondgepompt wordt meer dan 10 m^3/uur is (artikel 4.12).

De vergunningprocedure voor geothermie in de Mijnbouwwet kan worden beschouwd als een vergunningprocedure voor het specifieke soort alternatief gebruik van de verlaten ondergrondse kolenmijn bedoeld in artikel 26, derde lid, van de verordening, net als de vergunningplicht voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem op grond van de Omgevingsverorde-

ning Limburg. Voor het toezicht op de naleving van deze bepaling zal worden aangesloten bij het toezicht op de naleving van de Omgevingswet. Voornemen is om in het Besluit activiteiten leefomgeving een algemene regel op te nemen die verbiedt te handelen in strijd met de verplichtingen van artikel 26, derde lid, van de verordening.

Op grond van artikel 26, derde lid, van de verordening zal de aanvrager van deze vergunning aan de minister respectievelijk gedeputeerde staten een gedetailleerd plan moeten verstrekken met maatregelen om methaanemissies te voorkomen. De vergunninghouder zal ook aan de monitorings-, rapportage- en beperkingsverplichtingen uit hoofde van artikel 25 en artikel 26 moeten voldoen.

4.1.2 Artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de verordening

Systemen voor gas en gesloten systemen voor gas

In het wetsvoorstel wordt de minister de bevoegde instantie voor het toezicht op de naleving van de verordening voor zover het gaat om een transmissiesysteem, distributiesysteem (waaronder ook een gesloten systeem wordt begrepen), of een interconnectorsysteem voor gas in de zin van de Energiewet (wijziging artikel 5.18 Energiewet).
Het voornemen is om de IGM en de onder hem vallende inspectieambtenaren van SodM te belasten met het toezicht op de naleving van de verordening voor deze systemen voor gas. Dat zal gebeuren in het Aanwijzingsbesluit op grond van artikel 5.18, tweede lid, van de Energiewet.

Distributie- en transmissiesystemen bestaan uit leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen die nodig zijn voor het transport van gas. Hierbij valt te denken aan een niet zelfstandige interconnector, een gascompressorstation, een gasdrukregel- en meetstation, een gasontvangststation, gasbehandelings- of (stikstof)mengstations, aftappunten voor aardgascondensaat en sifons. Het toezicht op deze met de leidingen verbonden hulpmiddelen strekt zich ook hier toe uit. Distributie- en transmissiesystemen voor gas dienen op basis van de Energiewet in eigendom te zijn van de aangewezen systeembeheerder of, als het distributiesysteem voor gas is erkend als gesloten systeem van de beheerder van dat gesloten systeem. Het gaat dus om onderdelen die in eigendom zijn van de systeembeheerder of de beheerder van een gesloten systeem.

Een interconnector is een transmissieleiding die een Nederlands transmissiesysteem verbindt met het transmissiesysteem van een ander land. De meeste Nederlandse interconnectoren voor gas zijn integraal onderdeel van het transmissiesysteem van Gasunie Transport Services (GTS). Er is ook een interconnector voor gas die geen integraal onderdeel is van dit transmissiesyteem voor gas. In dit geval is er sprake van een interconnectorsysteem, waarvoor een aparte beheerder is aangewezen. Volgens de Europese systematiek is een interconnectorsysteem een zelfstandig transmissiesysteem en valt daarmee onder de reikwijdte van de verordening. Ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel is in de huidige Nederlandse situatie de Balgzand Bacton Line (BBL) pijpleiding het enige interconnectorsysteem voor gas.

Gesloten systemen voor gas zijn systemen die klein zijn in geografische zin, qua scope en qua aantal aansluitingen. Het betreft doorgaans een systeem dat nauw samenwerkende industriële of commerciële partijen met elkaar verbindt binnen een afgebakende, geografische regio, met slechts incidentele aansluiting van een aangeslotene met een kleine aansluiting. Er zijn momenteel circa 50 gesloten systemen voor gas. Volgens de Europese systematiek is er bij een gesloten systeem sprake van distributie en daarmee vallen gesloten systemen onder de reikwijdte van de verordening.

Ondergrondse opslag van gas

Het toezicht op de naleving van de verordening waar het gaat om ondergrondse opslag van aardgas zal ook plaatsvinden door de IGM en de onder hem vallende inspectieambtenaren van SodM, maar dan op basis van de Mijnbouwwet die ook betrekking heeft op ondergrondse opslag van aardgas (zie paragraaf 4.1.1).
Reden daarvoor is dat de Energiewet op dit punt alleen ziet op regulering van de markttoegang van opslag. Regulering van het toezicht op de methaanemissies bij ondergrondse opslag vindt derhalve plaats binnen het kader van de Mijnbouwwet.

LNG-installaties

Onder LNG-installaties verstaat de verordening een LNG-installatie zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 33, van de gasrichtlijn 2024/1788. Dat wil zeggen een *terminal* die voor het vloeibaar maken van aardgas, de invoer of de verlading, en de hervergassing van LNG gebruikt wordt, met inbegrip van ondersteunende diensten en installaties voor tijdelijke opslag die nodig zijn voor de hervergassing en

de daaropvolgende doorlevering aan het transmissiesysteem, met uitzondering van alle gedeelten van LNG-terminals die voor opslag gebruikt worden.

In Nederland zijn op dit moment twee LNG-installaties die vallen onder de reikwijdte van de verordening. Dat zijn de GATE-terminal op de Maasvlakte en de EET-terminal in de Eemshaven.

Voor het toezicht op methaanemissies van deze LNG-installaties zal worden aangesloten bij het toezicht op de naleving voor milieubelastende activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Dit is geregeld in het stelsel van de Omgevingswet. Vanwege de grote opslagvolumes van LNG bij LNG-installaties vallen deze ruim boven de gestelde lage drempelwaarde die geldt voor LNG, zoals beschreven in de Seveso-richtlijn.
Gedeputeerde staten zijn voor deze milieubelastende activiteiten het bevoegd gezag en daarmee belast met vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. In artikel 18.22, tweede lid, Omgevingswet is bepaald dat uitvoering van deze VTH-taken voor activiteiten waarvoor de Seveso-richtlijn geldt, aan de zogeheten Seveso-omgevingsdiensten moet worden opgedragen. GS hebben hiervoor ambtenaren van omgevingsdiensten aangewezen als toezichthouders. Daardoor beschikken deze ambtenaren over de toezichtsbevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Het wetsvoorstel voorziet in de sanctiebevoegdheden die nodig zijn voor een effectieve uitvoering van de verordening.
Voornemen is om in het Besluit activiteiten leefomgeving als algemene regel op te nemen dat indien het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel 3.50 van dat besluit (het exploiteren van een Seveso-inrichting), een LNG-installatie als bedoeld in artikel 2, onder 24, van de verordening betreft, voldaan wordt aan de desbetreffende bepalingen van de verordening. Ook zal worden bepaald dat het verboden is in strijd te handelen met nader aan te geven artikelen van de verordening die betrekking hebben op methaanemissies van LNG-installaties.

4.1.3 Artikel 1, derde lid, van de verordening

Import

In het wetsvoorstel wordt de emissieautoriteit aangewezen als de bevoegde instantie voor het toezicht op de naleving van hoofdstuk 5 van de verordening over import (wijziging van artikel 2.2 van de Wet milieubeheer).

4.1.4 Overzicht bevoegde instanties

In deze paragraaf is op basis van het bovenstaande in een tabel aangegeven welke instantie voor welk artikel en welke sector de bevoegde instantie in de zin van de verordening is.

Het begrip bevoegde instantie is niet gedefinieerd in de verordening. In artikel 4 gaat het om de aanwijzing van de bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor monitoring en handhaving van de toepassing van de verordening. De verordening draagt de bevoegde instanties daartoe verschillende taken op. Kort gezegd, komt het erop neer dat exploitanten verslagen van methaanemissies, LDAR-programma's of beperkingsplannen moeten indienen bij de bevoegde instanties. De bevoegde instanties beoordelen deze en beslissen in bepaalde gevallen over aanpassing of uitstel van LDAR-programma's of beperkingsplannen. De taken die de verordening de bevoegde instanties opdraagt zijn dus divers en betreffen andere taken dan toezicht in de zin van de Awb.
In het overzicht hieronder is per artikel aangegeven welke instantie de bevoegde instantie in de zin van de verordening is voor welke sector. In de meeste gevallen zal de bevoegde instantie ook de toezichthoudende en handhavende taken vervullen.

Artikel	Sector	Bevoegde instantie in de zin van de verordening	Toezichthoudende en handhavende taken uitgevoerd door
Hoofdstuk 3 Methaanemissies in de sectoren olie en gas			
Artikelen 11 t/m 17	Voor zover het betreft – exploratie en productie van olie en fossiel gas, – winnen en verwerken van gas, – ondergrondse opslag van gas	IGM op grond van artikel 127, vijfde lid, Mijnbouwwet	IGM en ambtenaren van SodM op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4°, en artikel 129 Mijnbouwwet
	Voor zover het betreft – transmissiesysteem, – distributiesysteem, – interconnectorsysteem, en – gesloten systeem, allen voor gas	de minister op grond van artikel 5.18, eerste lid, Energiewet	IGM en ambtenaren van SodM op grond van aanwijzing door de minister op grond van artikel 5.18, tweede lid, Energiewet
	Voor zover het betreft LNG-installaties	GS op grond van artikel 5.10, eerste lid, onder c, subonderdeel 3°, van de Omgevingswet	Seveso-omgevingsdiensten op grond van artikel 18.22, tweede lid, Omgevingswet

Artikel	Sector	Bevoegde instantie in de zin van de verordening	Toezichthoudende en handhavende taken uitgevoerd door
Artikel 18	Inactieve putten, tijdelijk gedichte putten, permanent gedichte en verlaten putten	de minister op grond van artikel 44e van de Mijnbouwwet	IGM en ambtenaren van SodM op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, en artikel 129 van de Mijnbouwwet
Hoofdstuk 4 Methaanemissies in de kolensector			
Artikelen 25 en 26	gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen	de minister op grond van artikel 44e Mijnbouwwet	IGM en ambtenaren van SodM op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, en artikel 129 van de Mijnbouwwet
Artikel 26, derde lid	vergunningprocedure voor alternatief gebruik verlaten ondergrondse kolenmijnen a. dieper dan 500 meter b. ondieper dan 500 meter	a. de minister op grond van hoofdstuk 2a Mijnbouwwet b. GS op grond van artikel 2.5 van het Besluit activiteiten leefomgeving (vergunningverlening voor het aanleggen en gebruiken open bodemenergiesysteem bedoeld in paragraaf 3.2.6 Bal)	a. IGM en ambtenaren van SodM op grond van artikel 127, eerste lid, onder a, subonderdeel 1, en artikel 129 van de Mijnbouwwet b. Omgevingsdienst op grond van artikel 18.2, tweede lid, Omgevingswet
Hoofdstuk 5 Methaanemissies van ruwe olie, aardgas en kolen die in de Unie in de handel worden gebracht			
Artikelen 27 t/m 29	import	de emissieautoriteit op grond van artikel 2.2 van de Wet milieubeheer en de inspecteurs werkzaam bij de emissieautoriteit op grond van aanwijzing door de minister op grond van artikel 18.4 van de Wet milieubeheer in het Besluit toezichthouders NEa	

4.2 Voorzien in handhavingsbevoegdheden

De tweede hoofdlijn van dit wetsvoorstel is het toekennen van de handhavingsbevoegdheden die nodig zijn voor een goede uitvoering van de verordening voor de bevoegde instanties. Deze bevoegdheden worden opgenomen in de relevante wetten. In hoofdstuk 10 van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Voor zowel toezicht als handhaving wordt in het wetsvoorstel voor de mijnbouw gerelateerde activiteiten (Mijnbouwwet), voor de (gesloten) systemen voor gas (Energiewet) en import (Wet milieubeheer) voorgesteld om bij ministeriële regeling te bepalen op welke voorschriften gesteld bij of krachtens de verordening het toezicht of de handhavingsbevoegdheid ziet. Het kan ook gaan om krachtens de verordening gestelde voorschriften. De mogelijkheid om de voorschriften aan te wijzen bij ministeriële regeling is nodig om bij wijziging van de verordening de nationale uitvoering ervan snel aan te kunnen passen. Ook is het nodig voor bijvoorbeeld de uitvoering van artikel 33, vijfde lid, onder p, van de verordening waar het gaat om het niet naleven van de verplichting te voldoen aan de maximale methaanintensiteitswaarden. Deze waarden worden door de Europese Commissie opgenomen in een gedelegeerde handeling op grond van artikel 29, zesde lid, van de verordening.

Voor het toezicht en de handhaving inzake LNG-installaties en alternatief gebruik van verlaten ondergrondse kolenmijnen (Omgevingswet) zal de aanwijzing van de voorschriften waarvoor deze toezicht- of handhavingsbevoegdheden gelden op amvb-niveau gebeuren. Aanwijzing op het niveau van ministeriële regeling past niet binnen het stelsel van de Omgevingswet.

4.3. Oplossen strijdigheid tussen verordening en nationaal recht

Tot slot is een hoofdlijn van het wetsvoorstel het oplossen van een strijdigheid tussen de Mijnbouwwet en de verordening. Dit betreft de verplichting voor het opstellen en uitvoeren van een beperkingsplan voor inactieve en tijdelijk gedichte putten op grond van artikel 18, negende lid, van de verordening. De regeling van de verordening voor deze putten is specifieker dan de regeling die de Mijnbouwwet kent voor het verwijderen van een mijnbouwwerk. Daarom is ervoor gekozen deze artikelen van de Mijnbouwwet niet van toepassing te laten zijn op de putten bedoeld in artikel 18, negende lid, van de verordening. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

5. Verhouding tot ander Europees recht

Hieronder wordt ingegaan op enkele Europese rechtshandelingen die relevant zijn voor de verordening.

5.1 Verordening inzake nettonultechnologie

Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van

nettonultechnologie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (NZIA) bepaalt dat tegen 2030 een jaarlijkse injectiecapaciteit van ten minste 50 miljoen ton CO_2 moet worden bereikt (artikel 20). Een belangrijk knelpunt voor investeringen in koolstofafvang, die op dit moment steeds economisch haalbaarder worden, is de beschikbaarheid van operationele CO_2-opslaglocaties in de EU. Door CO_2-opslaglocaties en alle verwante projecten voor CO_2-afvangst en CO_2-infrastructuur die bijdragen aan de doelstelling van de EU voor 2030 aan te merken als strategische nettonulprojecten, kan de ontwikkeling van CO_2-opslaglocaties versnellen en vergemakkelijken. Hierbij is een rol voorzien voor gas- en olievelden die tot veilige CO_2-opslaglocaties kunnen worden omgevormd en die zich bevinden aan het einde van hun productieve levensduur. Vergunninghouders voor olie- en gasproductie in de EU moeten aan die doelstelling bijdragen naar rato van hun olie- en gasproductiecapaciteit (artikel 23 van deze verordening). Deze verordening over nettonultechnologie geeft het belang aan van hergebruik van putten voor de opslag van CO_2.

Bij de uitvoering van de verordening rijst de vraag hoe beide verordeningen zich tot elkaar verhouden. In artikel 18 geeft de verordening namelijk een kader voor lidstaten voor inactieve en tijdelijk gedichte putten. In artikel 18, negende lid, staat de verplichting om uiterlijk op 5 augustus 2026 een beperkingsplan op te stellen om inactieve putten en tijdelijk gedichte putten te herstellen, terug te winnen en permanent te dichten. Dit plan moet binnen twaalf maanden na indiening van het verslag bedoeld in het derde lid zijn uitgevoerd (zie ook hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting).
De verhouding tussen dit artikellid en de verordening inzake nettonultechnologie is niet duidelijk. De verordening kent geen uitzondering voor hergebruik van inactieve en tijdelijk gedichte putten en lijkt daarmee geen rekening te houden met het belang dat in de verordening inzake nettonultechnologie wordt toegekend aan hergebruik van putten voor de opslag van CO_2. Over hoe deze twee verordeningen zich tot elkaar verhouden en wat dit concreet voor lidstaten betekent, heeft Nederland een standpunt aan de Europese Commissie gevraagd. Aan de Europese Commissie is de vraag voorgelegd of er geen strijdigheid bestaat tussen de NZIA en deze verordening. De toelichting van de Europese Commissie luidt dat die inderdaad lijkt te bestaan. Samengevat komt het antwoord van de Europese Commissie er neer dat als de lidstaat kan aantonen dat geen methaan lekt uit de tijdelijk gedichte putten, het niet nodig is om de put permanent af te sluiten en te verlaten. De tijdelijk verlaten put kan immers nog een keer in de toekomst gebruikt worden om CO_2 te injecteren. Als de put volledig afgesloten en verlaten is, is dit niet meer mogelijk.

5.2 Verordening inzake de rapportage van milieugegevens van industriële installaties

Verordening (EU) 2024/1244 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties, tot oprichting van een portaal voor industriële emissies en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 166/2006 geeft regels voor het verzamelen en rapporteren van milieugegevens over industriële installaties. Deze verordening stelt op het niveau van de EU een portaal in voor industriële emissies in de vorm van een onlinedatabank met openbare toegang tot dergelijke gegevens. Doel is de toegang van het publiek tot informatie te verbeteren met de oprichting van het portaal, waardoor de inspraak van het publiek in de besluitvorming op milieugebied wordt vergemakkelijkt en bronnen van industriële verontreiniging in kaart worden gebracht, en om de monitoring van industriële verontreiniging mogelijk te maken teneinde bij te dragen tot de preventie en vermindering ervan.
Exploitanten van bepaalde installaties moeten rapporteren over de uitstoot van diverse verontreinigende stoffen, waaronder methaan (artikel 6 van verordening (EU) 2024/1244). Dit geldt onder andere voor ondergrondse mijnbouw en aanverwante activiteiten, met inbegrip van de onshore- of offshorewinning van ruwe olie of aardgas (voor zover deze activiteiten niet onder bijlage I van richtlijn 2010/75 vallen). Dit betekent dat mijnbouwbedrijven aan zowel de rapportageverplichtingen van de Verordening betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties als van de verordening moeten voldoen.

5.3 Openbaarmaking van inspectie- en sanctiegegevens en richtlijn 2003/4 en Algemene verordening gegevensbescherming

De verordening voorziet op een aantal plekken in openbaarmaking door bevoegde instanties van informatie over exploitanten, ondernemingen, mijnexploitanten of importeurs.

Uit de definities van de begrippen exploitant, onderneming, mijnexploitant of importeur blijkt dat dit ook een natuurlijke persoon kan zijn (zie artikel 2 van de verordening). Naar verwachting zullen in Nederland alleen rechtspersonen exploitant, onderneming, mijnexploitant of importeur zijn. In het geval een exploitant, onderneming, mijnexploitant of importeur een natuurlijke persoon is, zal de hierboven genoemde Europese en nationale regelgeving omtrent openbaarmaking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen.

Over het openbaar maken van informatie bepaalt de verordening in algemene zin dat de bevoegde

instanties deze kosteloos beschikbaar moeten stellen voor het publiek, op een aangewezen website en in een vrij toegankelijke downloadbare en machineleesbare vorm. Een bevoegde instantie hoeft de informatie niet openbaar te maken wanneer één van de gronden bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2003/4[7] zich voordoet, of wanneer op grond van het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens, de informatie niet openbaar gemaakt mag worden (artikel 5, vierde lid).[8]

Het openbaar maken gaat ten eerste om het inspectieverslag dat de bevoegde instantie opstelt na een inspectie met daarin de relevante bevindingen en aanbevelingen voor verdere maatregelen van de exploitant, onderneming, mijnexploitant of importeur (artikel 6, vijfde lid, van de verordening). Dit verslag wordt ter kennis aan de exploitant gestuurd en binnen twee maanden door de bevoegde instantie openbaar gemaakt, tenzij op de informatie in het verslag één van de bovengenoemde gronden van toepassing is.

Daarnaast bevat de verordening de verplichting voor de lidstaten om jaarlijks een overzicht te publiceren over het soort en de hoogte van de op grond van de verordening opgelegde sancties, de inbreuken en de exploitanten, ondernemingen, mijnexploitanten of importeurs aan wie de sancties zijn opgelegd (artikel 33, achtste lid, van de verordening). In voorkomend geval wordt die informatie gemeld overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2024/1203 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.[9]

Doel van het bekend maken van informatie over de opgelegde sancties is versterking van het afschrikkende effect ervan. Bij publicatie geldt ook hier dat het Unierecht betreffende bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens in acht moet worden genomen (zie overweging 80 van de verordening).

De gronden die de verordening noemt om de informatie niet openbaar te maken, staan ook in de Wet open overheid als gronden om wille waarvan openbaar maken van informatie achterwege blijft, zoals wanneer het gaat om persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming.

6. Verhouding tot nationaal recht

6.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Voor de herstelsancties en de bestuurlijke boete gelden de bepalingen van de titels 5.3 en 5.4 van de Awb. Zo zal het bestuursorgaan bij het opleggen van een bestuurlijke boete de hoogte daarvan moeten afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij zo nodig rekening moeten houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46, tweede lid, Awb).

Bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten de toezichthouders verder de randvoorwaarden betrekken die artikel 33 van de verordening hiervoor geeft. Deze voorwaarden werken rechtstreeks. Het gaat dan om de volgende voorwaarden die de toezichthouders in acht moeten nemen bij het uitoefenen van hun sanctiebevoegdheden:

1) dat de energievoorzieningszekerheid niet in gevaar mag komen door het opleggen van één van de in het tweede lid genoemde specifieke sancties of maatregelen of een combinatie daarvan wegens het overtreden van de daar genoemde artikelen (artikel 33, tweede lid, van de verordening);
2) dat als aan de voorwaarden van artikel 15, achtste lid, van de verordening is voldaan, de bevoegde instantie overweegt de sanctie te verlagen of ervan af te zien (artikel 33, zesde lid), en
3) dat bij het opleggen van een sanctie rekening moet worden gehouden met de daar onder a tot en

---

[7] Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad. Artikel 4 geeft aan omwille van welke redenen en gronden lidstaten een uitzondering kunnen maken op de verplichting om milieu-informatie openbaar te maken. In het tweede lid worden diverse punten genoemd waarbij daar sprake van kan zijn. Eén grond die daar genoemd is de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal of Gemeenschapsrecht.

[8] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).
Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

[9] Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG. Deze richtlijn moet uiterlijk 21 mei 2026 zijn omgezet.

met i genoemde indicatieve criteria (artikel 33, zevende lid).
Bij deze criteria gaat het bijvoorbeeld om de duur of tijdelijke effecten, de aard en de ernst van de inbreuk, eventuele door de exploitant genomen maatregelen om schade tijdig te beperken of te herstellen, eventuele eerdere of herhaalde inbreuken van de exploitant, de economische voordelen die de exploitant als gevolg van de inbreuk direct of indirect heeft behaald of de verliezen die hij hierdoor direct of indirect heeft vermeden, de omvang van de exploitant.

6.2 Wet op de economische delicten

Naast de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten die op grond van de verordening ingezet moeten kunnen worden, wordt het nodig geacht bepaalde overtredingen genoemd in artikel 33, vijfde lid, ook onder de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) te brengen.
Bestuursrechtelijke handhaving vormt dus het uitgangspunt, maar in een beperkt aantal gevallen wordt strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium noodzakelijk geacht voor die gedragingen die daadwerkelijke schade door methaanemissies tot gevolg hebben.
Het betreft dan (alleen) die overtredingen die niet in artikel 33, tweede lid, van de verordening genoemd worden. Omdat de verordening in artikel 33, tweede lid, voor overtreding van bepaalde rapportageverplichtingen een specifiek *bestuursrechtelijk* regime vereist, wordt het niet voor de hand liggend geacht overtredingen genoemd in artikel 33, vijfde lid, die ook in het tweede lid, worden genoemd, onder de Wed te brengen.
Binnen deze beperktere groep van overtredingen betreft het vervolgens nalaten van mijnbouwexploitanten en importeurs of producenten dat schade door emissies tot gevolg heeft.
Daarbij gaat het ten eerste om die gevallen waarbij de maximale methaanintensiteitswaarden (bewust) worden overschreden (artikel 33, vijfde lid, onder p). Het overschrijden van deze maximale intensiteitswaarde vormt een directe aantasting van het klimaat en milieu en wordt daarmee als een ernstige overtreding gezien. Het gaat immers om een krachtig broeikasgas (methaan) dat significant bijdraagt aan de opwarming van de aarde met alle gevolgen van dien. Op mondiaal niveau zijn afspraken gemaakt om de uitstoot van methaan aanzienlijk terug te dringen. Het overschrijden van deze norm door een importerende partij wordt dan ook gezien als een vorm van ondermijning van de verordening. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat internationaal opererende partijen de bestuurlijke boetes incalculeren, omdat het niet voldoen aan deze maximale intensiteitswaarde aanzienlijke economische voordelen kan opleveren. Het toepassen van strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium zorgt daarbij voor een afschrikkende werking en wordt om bovengenoemde redenen daarom noodzakelijk geacht. Strafrechtelijke handhaving voor deze overtredingen sluit ook aan bij handhaving van ernstige overtredingen in het kader van de emissiehandel, zoals fraude en vervalsing van emissierechten (zie de overtredingen in het kader van emissiehandel die onder artikel 1a, onder 1°, van de Wed vallen).

Ten tweede gaat het om die overtredingen door mijnbouwexploitanten die schade aan het klimaat en milieu door methaanemissies tot gevolg kunnen hebben. Het belang van het kunnen toepassen van strafrechtelijke interventie in deze sector wordt nodig geacht om een signaal aan de ondernemingen te geven over wat de consequenties kunnen zijn als zij de verordening niet naleven. Dat wil zeggen dat als zij gedrag laten zien dat milieuschade veroorzaakt en onveilig is voor mensen, zij zich bewust zijn van het feit dat er strafrechtelijk kan worden opgetreden. Hier gaat een grotere afschrikkende werking vanuit dan van herstelsancties en de bestuurlijke boete. Daarnaast is herstel van daadwerkelijke methaanemissies niet mogelijk, omdat die immers niet meer teruggehaald kunnen worden en de milieuschade daarmee al is aangebracht, met ook de directe impact op de bijdrage van deze emissies aan de klimaatverandering. Met name als de hoogte van de bestuurlijke boete niet opweegt tegen de winst die de overtreder kan behalen door schade aan het milieu aan te richten, dan heeft de boete niet het werkelijke afschrikkingseffect dat nodig kan zijn. De overtredingen van artikel 33, vijfde lid, waarvoor het wetsvoorstel strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium mogelijk maakt die milieuschade tot gevolg hebben betreffen het nalaten genoemd in artikel 33, vijfde lid, onder d (voor zover het gaat om artikel 14, tweede, vijfde en zesde lid), onder e, onder g en onder l. Deze gaan specifiek over uitstoot en niet over rapportage- of meldingsverplichtingen.
Dit betekent dat alleen de gedragingen die genoemd staan in artikel 33, vijfde lid, van de verordening onder de Wed gebracht worden die betrekking hebben op activiteiten die daadwerkelijke schade door emissies tot gevolg hebben en die worden gereguleerd onder de Mijnbouwwet of die genoemd wordt in onderdeel p van het vijfde lid, dat ziet op import en betrekking heeft op het nalaten van de maximale methaanintensiteitswaarden.
Daarom is de wijziging van de Wed beperkt tot die gedragingen genoemd in artikel 33, vijfde lid, waar de inspecteur-generaal der mijnen op grond van het bepaalde krachtens artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4°, van de Mijnbouwwet toezicht op houdt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om nalaten door exploitanten in de zin van de Mijnbouwwet, de exploitant van een inactieve of tijdelijk gedichte put of de verantwoordelijke partij voor een gesloten of verlaten ondergrondse kolenmijn in de zin van de verordening.

Voor zover toezichthouders op grond van de Energiewet ook toezicht houden op naleving van de voorschriften genoemd in deze Wed-bepaling, worden deze overtredingen niet aangemerkt als economische delicten in de zin van de Wed. Voor die terreinen worden de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, zoals een last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, voldoende afschrikkend en evenredig geacht. Daarbij weegt mee dat dit soort voorschriften voor die terreinen een nieuwe ontwikkeling betreft.
Voor onderdeel p van het vijfde lid, speelt niet dat deze bepaling op meer sectoren en dus bevoegde instanties kan slaan. Dit onderdeel ziet alleen op import.
Indien sprake is van een overtreding die ook in de Wed strafbaar is gesteld, dan kan de bevoegde instantie besluiten een bestuurlijk handhavingsbesluit op te leggen, zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, of het Openbaar Ministerie kan besluiten om tot vervolging over te gaan.
Als het gaat om de keuze tussen een bestuurlijke boete en de Wed, dan geldt dat het niet is toegestaan om een overtreder ten aanzien van hetzelfde feit meer dan éénmaal een straf op te leggen. Een bestuurlijke boete is immers net als een Wed-sanctie een bestraffende sanctie. Dit is anders waar het gaat om mogelijke samenloop tussen een herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, en de Wed. Zie ook hoofdstuk 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting over handhaving voor meer uitleg op het sanctieartikel van de verordening en de artikelsgewijze toelichting bij artikel V.

Bij het Uitvoeringsbesluit methaanverordening zullen in het Besluit activiteiten leefomgeving regels worden opgenomen die gelden voor LNG-installaties of alternatief gebruik van verlaten ondergrondse kolenmijnen (niet dieper dan 500 meter in de ondergrond). Voor zover deze regels worden gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet worden deze overtredingen aangemerkt als economische delicten in de zin van artikel 1a, onder 1°, Wed. Voor LNG-installaties sluit dit aan bij de regeling van Seveso-inrichtingen.

6.3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

In artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) uitsluitend kan worden ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Op grond van artikel 3, tweede lid, van deze wet is het eerste lid van overeenkomstige toepassing indien een reeds ingesteld zbo met een andere taak, inhoudende de uitoefening van openbaar gezag, wordt belast dan die waarvoor het zbo werd ingesteld.

In dit geval wordt de emissieautoriteit, een bestaand zbo, op grond van dit wetsvoorstel belast met een nieuwe taak, namelijk het uitvoeren van de taken die de verordening opdraagt aan de bevoegde instantie waar het gaat om methaanemissies van import van ruwe olie, aardgas en steenkool in de zin van de artikelen 27 tot en met 29. Daarbij horen ook nieuwe bevoegdheden om de specifieke sancties op te leggen in de gevallen genoemd in artikel 33 van de verordening.

De emissieautoriteit heeft al specifieke deskundigheid op het gebied van emissies opgebouwd in het kader van haar taken en bevoegdheden waar het gaat om emissiehandel en CBAM. De emissieautoriteit is in staat een onafhankelijk oordeel te vormen ten aanzien van de ondertoezichtgestelden en de commerciële belangen die daarbij spelen. Dat is de reden om de emissieautoriteit ook te belasten met deze nieuwe taak op het gebied van methaanemissies.

Indien een zbo een nieuwe taak krijgt, moet de wet waarbij die taak wordt opgedragen medeondertekend worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 6 van de Kaderwet bestuursorganen).
Omdat de emissieautoriteit in het wetsvoorstel een nieuwe taak krijgt opgedragen, wordt de wet mede ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De andere bevoegde instanties (IGM/SodM en GS) die op grond van dit wetsvoorstel worden belast met de uitvoering van de verordening zijn geen zbo's.

De ACM, een bestaand zbo, krijgt op grond van dit wetsvoorstel geen nieuwe taken of bevoegdheden. Wel legt de verordening in artikel 3, eerste lid, een verplichting op aan de regulerende instanties in de zin van Richtlijn (EU) 2019/944 en Richtlijn (EU) 2024/1788. In Nederland is de ACM de regulerende instantie bedoeld in de zin van richtlijn 2019/944 (op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Energiewet; artikel 1a, tweede lid, Gaswet). Artikel 3 van de verordening richt zich daarmee dus tot de ACM.

7. Gevolgen

7.1 Gevolgen voor de ondertoezichtgestelden

De verordening en dit wetsvoorstel zorgen voor een verhoogde regeldruk en financiële lasten bij de

ondertoezichtgestelden. Het monitoren en rapporteren van methaanemissies leidt tot extra administratieve werkzaamheden. Ook de systemen voor lekzoeken (ook wel: lekdetectie) en reparatie (LDAR), investeringen in emissiereductietechnologieën, en het voldoen aan strengere administratieve en rapportagevereisten leiden tot aanzienlijke kosten. Ondertoezichtgestelden moeten tevens regelmatig audits uitvoeren en hun personeel trainen om aan de nieuwe normen te voldoen of kunnen hiervoor specialistisch personeel inhuren. Ook indien installaties buiten gebruik gesteld moeten worden voor het herstellen van (kleine) lekkages, kan dit leiden tot aanzienlijk hoge kosten en een potentieel risico voor het niet kunnen voldoen aan leveringsverplichtingen. Hier staat tegenover dat in artikel 33, tweede lid, van de verordening staat dat er rekening moet worden gehouden met leveringszekerheid indien administratieve sancties worden opgelegd door toezichthouders. Daarnaast moeten importeurs mogelijk contracten met buitenlandse leveranciers aanpassen en herzien. Ook zullen er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over het monitoren en rapporteren van lekkages. Dit kan leiden tot een prijsverhogend effect van deze goederen. Kortom, deze verplichtingen brengen voor alle organisaties die een rol hebben in de energieleveringsketen (aardgas, olie en kolen) eenmalige investeringskosten en doorlopende operationele en administratieve lasten met zich mee, afhankelijk van de omvang en complexiteit van hun activiteiten.
In een vroeg stadium is voorafgaand aan de uitwerking van de verordening door de Europese Commissie een impact assessment uitgevoerd waarbij een maatschappelijke kosten-baten analyse is opgesteld. In dit rapport is uitgegaan van een totale kostenpost voor de te nemen maatregelen voor alle ondertoezichtgestelden gezamenlijk in de EU van 127 miljoen euro in 2030.[10] In deze schatting is ervan uitgegaan dat alle maatschappelijk gewenste maatregelen worden genomen om methaanuitstoot te minimaliseren. De Europese Commissie heeft geen onderbouwing gegeven van deze kostenopgave voor de sector. De Commissie stelt in het rapport dat deze kosten niet te kwantificeren zijn of zeer klein zijn ten opzichte van de (maatschappelijke) baten van de reductie van methaanuitstoot. Het is goed om hierbij op te merken dat de bevraagde doelgroepen voor de nationale regeldrukberekening zich niet herkennen in deze kostenraming van de Europese Commissie.

7.1.1. Regeldrukkosten per doelgroep

Ondanks dat het wetsvoorstel strikte uitvoering van een rechtstreeks werkende Europese verordening is, wordt aanvullend op de beperkte impact assessment van de Europese Commissie in deze paragraaf uiteengezet wat de inschatting is van de nationale gevolgen van de uitvoering van de verordening voor de regeldruk. Verschillende sectoren zijn betrokken bij de totstandkoming van deze paragraaf. Hiervoor zijn de ondertoezichtgestelden gevraagd om input voor deze paragraaf te leveren, al dan niet via een vertegenwoordiging of brancheorganisatie. Voor zover betrokken sectoren hiervoor input konden en wilden leveren en het inzichtelijk te maken was is een zo goed mogelijke inschatting gemaakt.

7.1.1.1 Kostencategorieën

De kosten voor het uitvoeren van de verordening voor de ondertoezichtgestelden zijn in te delen in de volgende categorieën:
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen
II. Lekdetectie en emissiemonitoring
III. Administratieve lasten en rapportages

Hieronder wordt beschreven wat de geschatte, additionele kosten zullen zijn die de ondertoezichtgestelden moeten maken om te kunnen voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden vanuit de verordening. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen structurele kosten, welke vooral zullen bestaan uit operationele kosten, en investeringen, wat in de regel eenmalige kosten zijn. De kosten betreffen zowel manuren als materiële kosten.

Onder ‘aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen’ wordt verstaan het uitvoeren van reparaties om methaanlekken te verhelpen, maar daarnaast ook het investeren in een ICT-systeem, een nieuwe werkwijze ten aanzien van affakkelen, kennisname van de verordening, kosten voor heronderhandelen en het maken van nieuwe contractuele afspraken. Onder ‘lekdetectie en emissiemonitoring’ wordt bijvoorbeeld verstaan het daadwerkelijk opsporen van methaanlekken (lekdetectie), het opstellen van een nieuw monitoringsplan en de monitoring die hiermee samenhangt. Onder ‘administratieve lasten en rapportages’ wordt ook verstaan de verificatie van rapportages, het aangaan van overeenkomsten over rapportage en wanneer wenselijk aanpassingen van het kwaliteitssysteem.

[10] Commission staff working document impact assessment report Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on methane emissions reduction in the energy sector and amending Regulation (EU) 2019/942, SWD/2021/459 final, zie http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0459

In de paragraaf hieronder is voor iedere groep van de ondertoezichtgestelden, (producenten, systeembeheerders en beheerders van gesloten systemen, LNG-terminal exploitanten en importeurs) een kosteninschatting gemaakt.

7.1.1.2 Producenten van aardgas en olie

De olie- en gasproducenten in Nederland zijn al bijna 30 jaar bezig met het reduceren van methaanemissies. De laatste grote reducties zijn gerealiseerd onder een convenant dat is afgesloten in 2019 tussen de sector en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In een periode van bijna anderhalf jaar is een methaanemissiereductie gerealiseerd van bijna 70% in de offshore sector.

De Nederlandse industrie behoort door de methaanreducties gedurende de afgelopen bijna 30 jaar tot de top van de wereld. Op Noorwegen na is Nederland het beste presterende land ter wereld, uitgedrukt in methaanemissie per geproduceerde hoeveelheid olie of aardgas. De productiesector is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel om gebruik te maken van de reeds opgedane ervaring.
De enige toevoegingen zijn dat de rapportages nu geverifieerd moeten worden en dat aanvullende metingen moeten worden gedaan op locatieniveau om de bronmetingen te vergelijken. De extra kosten voor deze producenten zullen naar alle waarschijnlijkheid meevallen.

In de onderstaande tabel staat beschreven wat de geschatte extra kosten als gevolg van verificatie zullen bedragen voor producenten.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening	47.250[1]	
II. Lekdetectie en emissiemonitoring	315	1.000[2]
III. Administratieve lasten en rapportages		17–43
Totaal:	*47.565*	*1.017–1.043*

[1] De beoordeling van de te nemen maatregelen moet plaatsvinden door SodM. De operators hebben in de afgelopen jaren al heel veel maatregelen genomen om methaanemissiereductie te realiseren. KGG verwacht dat de kosten liggen aan de onderzijde van de bandbreedte, die de operators geven. Zij hebben immers het beste overzicht op of de installaties voldoen aan de BBT-eisen.
[2] In de verordening is een uitzonderingspositie opgenomen, waardoor de operators die kunnen aantonen dat ze al voldoen aan de monitoringssystematiek uit de verordening én lage emissies hebben minder hoeven te monitoren. De sector is op dit punt meegenomen tijdens de onderhandelingen in de totstandkoming van de verordening. De operators zijn uitgegaan van de hoge monitoringsfrequentie, maar ze hoeven waarschijnlijk te voldoen aan de lagere monitoringseis, zodat ze de huidige wijze van monitoring kunnen blijven voortzetten. Hiervoor moet SodM een goedkeuring verstrekken. Wel moeten de producenten de metingen op locatie gaan verifiëren met de metingen die aan de bron worden uitgevoerd. Dat doen operators op dit moment nog niet. Daarvoor is deze kostenpost opgenomen.

De geschatte kosten kunnen anders worden, bijvoorbeeld omdat de toezichthouder moet beoordelen welke systemen aangepast moeten worden. De onderhandelingen zijn echter gevoerd met de huidige Nederlandse systematiek in het achterhoofd. De beoordelingen van de toezichthouder gaan over de volgende punten:
– Beoordeling of de systemen voldoen aan de eisen zoals die nu op productie en behandellocaties aanwezig zijn of dat die systemen gewijzigd dan wel vervangen moeten worden;
– Ook monitoren producenten de emissies al veelal op de wijze (met de betreffende frequentie) zoals die in de verordening wordt voorgeschreven. Om die te introduceren hoeven de bedrijven dus geen extra kosten te maken;
– Daarnaast is er een verlicht monitoringsregime mogelijk voor operators die kunnen aantonen dat ze voldoen aan de emissie-eisen. Indien dat het geval is, kan de monitoringsfrequentie met een factor 16 verlaagd worden, na toestemming van de toezichthouder daarvoor.

Deze beoordelingen hebben impact op de noodzakelijkheid om installaties aan te passen of de wijze van monitoring te wijzigen.

7.1.1.3 Systeembeheerders en beheerders van gesloten systemen voor gas

Ook de systeembeheerders voor gas zijn al langer bezig met emissie-reducerende maatregelen, zoals het nauwkeuriger vaststellen van emissiebronnen en de sanering van bros materiaal. Voor de systeembeheerders voor gas en de beheerders van gesloten systemen voor gas zal er echter ook een toename zijn van de verwachtte kosten, omdat de uitvoering van het monitoren van emissies extra werkzaamheden met zich meebrengt. De hieronder geschatte kosten betreffen echter niet een directe vertaling van kosten die in het investeringsplan van de systeembeheerders zullen landen. Het investeringsplan kent een zorgvuldige voorbereiding en gereguleerd besluitvormingsproces dat los staat van het in kaart brengen van de geschatte regeldrukeffecten.

De verordening zorgt ervoor dat beheerders van systemen voor gas veel intensiever dan nu lekkages van methaangas als component van aardgas moeten opsporen (lekzoeken) en eventuele lekkages sneller moeten repareren. Daarnaast zullen systeembeheerders voor gas en beheerders van gesloten systemen voor gas bij werkzaamheden aan hun systeem meer maatregelen moeten nemen om uitstoot van methaan te voorkomen. In het geval dat een onderdeel van het gassysteem minimaal lekt, ook zonder dat dit vanuit veiligheidsoogpunt een gevaar oplevert, kan de verordening aanleiding zijn dat er (eerder) onderdelen van het gassysteem vervangen moeten worden. Dit brengt uiteraard kosten met zich mee, net als de administratieve en rapportagelast die volgt uit de verordening.
De omvang van de investeringen is mede afhankelijk van afspraken tussen beheerders van systemen voor gas en de toezichthouder over de aard van de maatregelen die de beheerders moeten nemen om uitstoot van methaan te voorkomen. Een sterke toename van kosten is denkbaar en de uitvoering kan tot 10 jaar duren (varieert per beheerder). Een deel van deze kosten zou n.a.v. degradatie in de tijd toch plaatsvinden, maar waarschijnlijk later. Afhankelijk van de aannames die gedaan worden is de spreiding in dit getal heel groot. Waar mogelijk zijn de kosten die nu gemaakt worden geëxtrapoleerd naar de nieuwe situatie, waarbij nog geen rekening is gehouden met eventueel toekomstige schaalvoordelen.
Bij het in kaart brengen van de gevolgen van het wetsvoorstel is onderscheid gemaakt tussen de transmissie- en distributiesysteembeheerders voor gas en de beheerders van gesloten systemen voor gas. De transmissiesysteembeheerder voor gas is GTS. De distributiesysteembeheerders beheren de verschillende regionale gasdistributienetten, dit inzicht is verkregen met behulp van de brancheverenging Netbeheer Nederland.

Geschatte kosten voor de transmissiesysteembeheerder voor gas

De transmissiesysteembeheerder voor gas heeft aangegeven dat de specifiek door de verordening en de dit wetsvoorstel voortvloeiende kosten voor het transmissiesysteem voor gas en voor de interconnectoren lastig te identificeren zijn, omdat de activiteiten worden geïntegreerd in de bestaande bedrijfsvoering, inclusief de daarbij horende ICT en kwaliteitssystemen. Bij de inschatting van de kosten voor interconnectoren is uitgegaan van zowel de interconnectoren waarvan GTS de beheerder is als van de interconnectoren die door een infrastructuurbedrijf binnen de infrastructuurgroep waar GTS deel van uit maakt wordt beheerd.
Op basis van een globale verkenning wordt verwacht dat verordening en het wetsvoorstel leiden tot een structurele verhoging van de OPEX kosten van ongeveer 12 miljoen euro per jaar en extra investeringen van enkele honderden miljoenen euro's in de komende vijf tot tien jaar. De investeringen bestaan uit het vervangen van lekkende of op andere wijze emitterende (afblazende) apparatuur en de aanschaf van mobiele compressoren en affakkelinstallaties om emissie van methaan gerelateerd aan werkzaamheden te beperken.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening	450.000	2.400
II. Lekdetectie en emissiemonitoring		9.000
III. Administratieve lasten en rapportages	5.000	700
Totaal:	*455.000*	*12.100*

Geschatte kosten voor een distributiesysteembeheerder voor gas

Voor de distributiesysteembeheerders voor gas zijn de kosten zo goed mogelijk inzichtelijk gemaakt, waarbij de informatie deels is te kwantificeren, maar de exacte impact lastig te berekenen is. Onderstaande cijfers geven een inschatting en zijn op landelijk niveau voor de distributiesysteembeheerder voor gas in kaart gebracht.
Voor distributiesystemen is de inschatting dat door de verplichtingen van de verordening de lekzoekfrequentie naar verwachting met een factor 2 omhoog zal gaan. Veel lekzoekwerk zal worden uitbesteed en dit werk wordt ingekocht per kilometer leiding, niet per uur. Op dit moment wordt ongeveer 45.000 kilometer aan leiding per jaar onderzocht. De verwachte extra lekzoekkosten mede als gevolg van de implementatie van de verordening voor de distributiesystemen bedragen ca. € 20 miljoen. In de loop van de tijd (5–8 jaar) zal dat iets minder worden, vanwege de sanering van brosse materialen die een hogere lekzoekfrequentie kennen in de verordening.
Voor een inschatting gaan de distributiesysteembeheerders er van uit dat de reparatiefrequentie ook met een factor 2 omhooggaat. Op basis van de huidige reparatieprogramma's zijn de ingeschatte kosten die daarmee samenhangen € 6,6 miljoen. De inschatte impact vanwege beperkingen en verboden ten aanzien van afblazen en affakkelen betreft in potentie meerdere miljoenen euro's.

De verordening kent een hoge administratie- en rapportagelast. Op basis van een vergelijking met het huidige storingsregistratieprogramma is de inschatting dat er € 1.5 tot 2 miljoen aan extra kosten zijn per jaar. Dit is exclusief de extra handelingen die in het veld moeten worden verricht bij het uitvoeren van werkzaamheden.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening		9.600
II. Lekdetectie en emissiemonitoring		20.000
III. Administratieve lasten en rapportages		1.500 – 2.000
Totaal:		*31.100–31.600*

Geschatte kosten voor de gesloten systemen voor gas

De gesloten systemen (GDS'en) betreffen systemen, veelal op bedrijventerreinen, waarop geen huishoudens en maximaal 500 afnemers zijn aangesloten. De ACM heeft op peildatum 11 november 2024 op grond van artikel 2a van de Gaswet voor 50 gesloten distributiesystemen een ontheffing verleend voor het aanwijzen van een netbeheerder. Op grond van artikel 7.32 van de Energiewet wordt deze ontheffing beschouwd als een erkenning als gesloten systeem en als een aanwijzing van de eigenaar als beheerder daarvan. De gesloten systemen verschillen in omvang, waarbij de kleinste enkele meters gasleiding betreffen tot de grootste welke ongeveer 30 kilometer gasleiding kent. Als sector gezamenlijk betreft dit ongeveer 1% van de omvang van de distributiesystemen voor gas. Een afgeleide van de inschatting voor distributiesystemen zoals hierboven weergegeven kan ook naar rato beschouwd worden als een inschatting van de regeldruk voor de GDS'en, afhankelijk van hun omvang en aantal aangeslotenen.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening		*96*
II. Lekdetectie en emissiemonitoring		200
III. Administratieve lasten en rapportages		15 – 20
Totaal:		*311 – 316*

7.1.1.4 Geschatte kosten voor de exploitanten van LNG-terminals

Momenteel zijn er twee LNG-importterminals in Nederland: de Gate-terminal in Rotterdam, met een capaciteit van 16 bcm per jaar, en de Eems Energy Terminal (EET) in de Eemshaven, met een capaciteit van 9 bcm per jaar. De EET is een tijdelijke terminal en operationeel tot het najaar van 2027. De exploitant van de EET voert een studie uit om te onderzoeken of en hoe de terminal kan worden verlengd. In afstemming met een exploitant is onderstaande inschatting gemaakt voor beide terminals.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening	4,7	16,3
II. Lekdetectie en emissiemonitoring	12,4	4,6 (+100)
III. Administratieve lasten en rapportages	27	21,6
Totaal:	*44,1*	*42,5 (+100)*

7.1.1.5 Importeurs

Voor de importeurs betekent de implementatie van de verordening een toename van administratieve lasten en dus kosten, omdat zij moeten gaan monitoren en rapporteren over methaanemissies die plaatsvinden bij producenten in landen buiten de EU waar de geïmporteerde grondstoffen (ruwe olie, aardgas en steenkolen) vandaan komen. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van de omvang van de importactiviteiten, het aantal leveranciers en producenten, het reeds geldende beleid van de producent en het land van herkomst op gebied van methaanemissiereducties, en de nalevingsstrategieën die worden toegepast door de importeurs. Het kan zijn dat importeurs als gevolg van deze verordening hun contracten met producenten en leveranciers moeten aanpassen en striktere eisen moeten stellen om ervoor te zorgen dat de methaanemissies in de toeleveringsketen worden gemonitord,

gerapporteerd en geminimaliseerd. De producent buiten de EU moet, als gevolg van deze verordening, mogelijk meer investeren in emissiereductietechnologieën, dat voor een kostenverhogend effect kan zorgen.

Partijen die ruwe olie, aardgas (inclusief LNG) en steenkolen in de EU op de markt brengen, moeten jaarlijks rapporteren over de methaanemissies van deze fossiele goederen op het niveau van producenten (zie ook paragraaf 8.2.2). De rapportage dient te worden ingediend bij de aangewezen emissieautoriteit van het EU-lidstaat waar de importeur is gevestigd. In Nederland betekent dit dat importeurs hun rapportages moeten indienen bij de emissieautoriteit.

In veel gevallen zal de importeur een andere partij zijn dan de producent van de fossiele goederen. Vaak zitten er meerdere leverancier(s) tussen, wat betekent dat de verordening en het wetsvoorstel niet alleen directe kosten met zich meebrengen voor de rapportageverplichting bij de importeur, maar ook indirecte kosten voor de gehele aanvoerketen. Deze indirecte kosten liggen voornamelijk bij de producenten van ruwe olie, aardgas (inclusief LNG) en steenkolen die mogelijk extra inspanningen moeten gaan leveren om lekkages snel te detecteren en te mitigeren.

Tot slot moet er een stelsel van verificatie worden opgezet om te controleren of de volumes van fossiele brandstoffen die worden ingevoerd, voldoen aan de methaanemissienormen zoals vastgesteld in de verordening of via de nog nader vast te stellen gedelegeerde handelingen. Importeurs zullen door middel van dit verificatiesysteem aan moeten tonen dat de gerapporteerde emissies over de geïmporteerde fossiele goederen, dat vaak een mengsel betreft afkomstig van diverse producenten, betrouwbaar zijn en dat de vereiste normen daadwerkelijk zijn nageleefd. Deze informatie moeten zij verkrijgen van tussenleveranciers of van de producent zelf, afhankelijk waar de importeur mee handelt.

Voor een deel van de importeurs zal dit betekenen dat nieuwe afspraken moeten worden gemaakt met hun leveranciers en producenten om de benodigde gegevens te verkrijgen en dat zal vervolgens contractueel vastgelegd moeten worden. De kosten voor deze eenmalige werkzaamheden zijn in de onderstaande schatting opgenomen. Uit de doelgroepenanalyse van de Douane blijkt dat er in Nederland circa 350 importeurs van ruwe olie, aardgas (inclusief LNG) en steenkool zijn, die jaarlijks goederen met een waarde van meer dan € 150 invoeren.[11] In de inschatting hieronder is van dit aantal importeurs uitgegaan. Daarnaast is hier uitgegaan van een importeur met vijf contracten. In de praktijk zal dit echter sterk variëren. Midden tot grote importerende partijen hebben vaak een portofolio aan contracten van verschillende leveranciers en/of producenten. Daarnaast zijn de kosten voor het verstrekken van gegevens aan de Douane door de importeur bij de import van goederen niet meegenomen in deze schatting, omdat deze verplichting reeds bestaat.
De werkelijke kosten voor de buitenlandse leveranciers en producenten zijn in onderstaande schatting buiten beschouwing gelaten, aangezien deze bedrijven zich buiten de EU bevinden. Het is daarbij belangrijk te vermelden dat de kosten voor buitenlandse producenten sterk zullen variëren, afhankelijk van factoren zoals arbeidskosten en de vraag of er al bestaand beleid is ten aanzien van methaanemissies in het land van vestiging van de producent. Ook kan het zijn dat gelijkwaardigheid is vastgesteld voor het land van vestiging van de producent. Een importeur is in dat geval vrijgesteld van de rapportageverplichting (artikel 28, lid 7) dat aanzienlijk scheelt in de regeldruk(kosten).

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening	*6.748*	
II. Lekdetectie en emissiemonitoring		
III. Administratieve lasten en rapportages		3.763
Totaal:	*6.748*	*3.763*

7.1.1.6 Totaalkosten

Het totaal overzicht van de kosten voor alle sectoren samen komt hiermee uit op

[11] De verordening kent geen ondergrens voor ruwe olie, aardgas en steenkool die buiten het toepassingsbereik van de verordening vallen. Echter, om inzicht te krijgen in de omvang van de doelgroep is een analyse gemaakt aan de hand van gegevens uit de systemen van de Douane. Hierin wordt een ondergrens gehanteerd en worden partijen enkel geregistreerd bij een goederenwaarde van meer dan €150.

	Investeringen [k €]	*Structurele kosten [k €]*
I. Aanpassen van installaties, contracten, procedures of systemen om ze te laten voldoen aan de eisen van de verordening	504.002,7	12.112,3
II. Lekdetectie en emissiemonitoring	327,4	30.204,6 (+100)
III. Administratieve lasten en rapportages	5027	6016,6 – 6547,6
Totaal:	509.357,1	48.333,5 – 48.964,5

7.2 Gevolgen voor toezichthouders

De expliciete voorwaarden waaraan het toezichthouden op de naleving van de voorschriften van de verordening moet voldoen, vergt dat er toezicht moet worden ingeregeld bij een aantal toezichthouders. Dit is nodig, omdat in Nederland in het verleden op veel plekken aardgas is gewonnen en Nederland een uitgebreid netwerk heeft van gasleidingen. Daarbij komen via de havens van Nederland grote hoeveelheden ruwe olie, aardgas (LNG) en steenkolen binnen die voor een groot deel bestemd zijn voor het Europese achterland. Ook heeft Nederland in het verleden een aantal kolenmijnen gehad, die nu gesloten zijn. Al deze ketenonderdelen van de energiesector vallen onder de reikwijdte van de verordening waarop toezicht moet worden gehouden. Hierbij is aannemelijk dat ook toezichthoudende instanties te maken gaan krijgen met extra toezichthoudende taken wat zich kan doorvertalen naar een stijging van de kosten van toezichthoudende instanties. Hier wordt in hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting nader op ingegaan.

7.3 Energievoorzieningszekerheid

De verordening streeft ernaar om de emissiereductiedoelen te realiseren zonder de energievoorzieningszekerheid in gevaar te brengen. De overwegingen van de verordening (overwegingen 76 en 77) onderstrepen dit belang en stellen dat bij het vaststellen van maximale methaanintensiteitswaarden en -klassen door de Europese Commissie of nationale autoriteiten, de impact op de energievoorziening moet worden geëvalueerd en beheerd. Daarnaast komt het belang van energievoorzieningszekerheid in de artikelen 14, 29 en 33 van de verordening terug.
Artikel 33 geeft aan dat bepaalde sancties opgelegd kunnen worden aan partijen die de verordening overtreden. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat deze sancties de energievoorzieningszekerheid niet mogen ondermijnen.
In artikel 29, vijfde lid, is expliciet benoemd dat de Europese Commissie uiterlijk op 5 augustus 2029 bij de beoordeling van het potentiële effect van de verschillende maximale methaanintensiteitswaarden op het niveau van producenten over de fossiele goederen die in de Unie in de handel worden gebracht rekening moet houden met de gevolgen voor de energievoorzieningszekerheid op zowel EU als nationaal niveau. Het zesde lid van artikel 29 stelt dat de Europese Commissie bij het vaststellen van maximale methaanintensiteitswaarden en verplichtingen voor ondertoezichtgestelden, onder andere moet waarborgen dat deze maximale methaanintensiteitswaarden en methaanintensiteitsklassen de energievoorzieningszekerheid op Unie- en nationaal niveau waarborgen. Ook kunnen exploitanten en ondernemingen uitzonderingen aanvragen voor bepaalde verplichtingen rond lekdetectie en -reparatie (LDAR) in gevallen waarin naleving zou leiden tot ernstige verstoringen van de energievoorziening (artikel 14, tiende lid).

8. Uitvoeringsaspecten

8.1 Monitoring, rapportage en lekdetectie en -reparatie

Voor de exploitanten van gas- en oliewinningsinstallaties en gasbehandelingsinstallaties bestaat er in Nederland al een systeem voor het monitoren van diffuse emissies. Het systeem dat nu in de verordening is vastgesteld in artikel 14, vijfde lid, is vergelijkbaar met dit Nederlandse systeem. Dat betekent in de praktijk dat SodM de plannen die bedrijven hebben om diffuse emissies te monitoren moet beoordelen en na goedkeuring door SodM dienen de exploitanten zich te houden aan dit monitoringsplan, inclusief de verplichtingen tot reparatie van lekke componenten en de rapportages. Exploitanten die olie en aardgas produceren en aardgas behandelen, kunnen daarom zeer waarschijnlijk aantonen dat ze voldoen aan de voorwaarden, zoals die gesteld worden in artikel 14, vijfde lid, eerste alinea. Als zij aan die voorwaarden voldoen kunnen zij zeer waarschijnlijk in aanmerking komen voor een verlicht monitoringsregime voor het ontdekken van lekkages, dat voldoet aan de minimum frequenties genoemd in artikel 14, vijfde lid, onder a tot en met d, van de verordening.

Voor de transmissie- en distributiesysteembeheerders voor gas en de beheerders van gesloten systemen voor gas moet een vergelijkbare systematiek worden opgezet. Voor deze systemen betekent dit dat de SodM ook deze LDAR-programma's dient te beoordelen.

Wat betreft de toezichttaken gericht op import van ruwe olie, aardgas en steenkool, dient de emissieautoriteit een geheel nieuw systeem op te tuigen dat de data over de geïmporteerde fossiele goederen verzamelt evenals het ontvangen van de jaarlijkse aan te leveren rapportages door importeurs en deze te verifiëren. Indien er in Europees verband een informatiesysteem wordt opgezet over de methaanemissies bij de producenten buiten de EU en het geldende beleid en normen in deze landen, zal de emissieautoriteit hierop aansluiten.

8.2 Gegevensverstrekking

Binnen de verordening worden diverse gegevensstromen genoemd, te weten gegevensstromen van ondertoezichtgestelden naar de toezichthouders en van de lidstaten naar de Europese Commissie. Hierbij is onderscheid te maken in een nationaal rapportagedeel (de hoofdstukken 3 en 4 van de verordening) en een internationaal rapportagedeel (hoofdstuk 5 van de verordening).

De aangeleverde gegevens van de exploitanten, mijnexploitanten, ondernemingen, producenten en importeurs worden ingediend bij de aan de betreffende sector aangewezen toezichthouder, die de rapportages indient bij de minister. De minister zal op basis van die rapportages een geaggregeerde rapportage opstellen om in te dienen bij de Europese Commissie.

Deze gegevensstromen zijn hoofdzakelijk te verdelen in een nationaal en internationale datastroom. Deze verdeling ontstaat doordat aan het internationale deel, de te leveren gegevens van importeurs over ruwe olie, aardgas en steenkolen die in de EU in de handel worden gebracht, andere eisen worden gesteld dan over de te leveren gegevens van exploitanten en producenten (nationaal deel). Daarnaast worden over beide gegevensstromen en afhankelijk van de doelgroep andere eisen gesteld aan de informatielevering richting de Europese Commissie, waaronder de frequentie van rapporteren. In beide gegevensstromen zijn aan de minister enkele specifieke verplichtingen opgelegd die hieronder nader zijn toegelicht.

8.2.1 Gegevensverstrekking nationaal deel

Het nationale deel betreft de exploitanten, mijnexploitanten, ondernemingen en producenten die vallen onder het toezicht van SodM en de omgevingsdiensten. Deze groep van ondertoezichtgestelden dienen de gevraagde gegevens te verstrekken aan desbetreffende toezichthouder. De toezichthouder zal de rapportages samenstellen, conform de volgende artikelen van de verordening:
- artikel 12 monitoring en rapportages inzake de sectoren olie en gas;
- artikel 14 inzake lekdetectie en -reparatie inzake de sectoren olie en gas;
- artikel 15 inzake grenzen aan afblazen en affakkelen;
- artikel 16 en bijlage III inzake rapportage van voorvallen van afblazen en affakkelen;
- artikel 17, derde lid, en bijlage IV inzake Inspecties van fakkelpijpen en andere verbrandingsapparatuur;
- artikel 20 en bijlage VI over verslagen voor actieve kolenmijnen, hoewel die niet aanwezig zijn in Nederland;
- artikel 23 en bijlage VII, inzake rapportage van voorvallen van afblazen en affakkelen in drainagestations.

Voor artikel 18 wordt gebruikgemaakt van Nederlands Olie- en Gasportaal (NLOG), waar alle gegevens worden gerapporteerd over putten die niet meer gebruikt worden.[12] Dit wordt gerapporteerd op basis van de vigerende Mijnbouwwet. De minister zal op basis hiervan de rapportages opstellen.

De verstrekte gegevens door de exploitanten en producenten aan het digitale loket dienen binnen drie maanden na de indiening ervan door de relevante exploitanten of ondernemingen beschikbaar toegankelijk te worden gemaakt het publiek en de Europese Commissie (artikel 12, achtste lid). Daarnaast dienen bij voorvallen van afblazen en affakkelen exploitanten conform artikel 16, tweede lid, van de verordening jaarverslagen aan de toezichthouders te overhandigen.

8.2.2 Gegevensverstrekking internationaal deel

Over de import van ruwe olie, aardgas en steenkolen dienen importeurs de vereiste gegevens te verstrekken conform de artikelen 27, eerste lid, en 28, eerste en tweede lid, en bijlage IX van de verordening. Hiervoor wordt de emissieautoriteit de aangewezen toezichthouder. De emissieautoriteit krijgt hierbij medewerking van de Douane. Hieronder wordt hier verder op ingegaan.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de emissieautoriteit aan te wijzen als de bevoegde

[12] https://www.nlog.nl/

instantie met betrekking tot de taken en verantwoordelijkheden uit de verordening die zich richten op de controle van de rapportageverplichting van importeurs, het houden van toezicht en bij overtreding van de op een importeur rustende verplichting uit de verordening het zo nodig opleggen van een bestuurlijke sanctie conform de sanctionering van de artikelen 27, 28, 29 en 33 van de verordening. Een importeur of vertegenwoordiger dient bij het importeren van goederen, waaronder ook ruwe olie, aardgas en steenkolen een aangifte ten invoer in bij de Douane. In het kader van deze verordening verstrekt de Douane op periodieke basis aangiftegegevens aan de emissieautoriteit, voor zover deze gegevens beschikbaar zijn en benodigd zijn voor de uitvoering van de taak van de emissieautoriteit.[13] Deze gegevens dienen de emissieautoriteit een nader overzicht van de doelgroep en de volumes van geïmporteerde goederen te geven. Dat overzicht is behulpzaam bij de verificatie van de jaarverslagen die de importeurs jaarlijks dienen te verstrekken aan de emissieautoriteit. Importeurs moeten de jaarverslagen met de gevraagde informatie uit bijlage IX indienen via een nader vast te stellen format door de emissieautoriteit. Importeurs dienen deze gegevens uiterlijk op 5 mei 2025 en uiterlijk op 31 mei van elk jaar daarna, aan te leveren bij de emissieautoriteit, waarover zij vervolgens controle uitvoert (artikel 27, eerste lid, van de verordening).
Jaarlijks, uiterlijk 5 augustus 2025 en uiterlijk 31 augustus van elk jaar daarna, dient de minister de door de importeurs verstrekte gegevens in bij de Europese Commissie (artikel 27, tweede lid, van de verordening). Uiteindelijk stelt de Europese Commissie de informatie beschikbaar in de transparantie-databank, die kosteloos en publiekelijk toegankelijk moet zijn (artikel 30 van de verordening).

8.2.3 Overige gegevensverstrekking

Ter uitvoering van artikel 33, achtste lid, van de verordening zal de minister jaarlijks publiceren over de opgelegde sancties, de inbreuken en de exploitanten, ondernemingen, mijnexploitanten of importeurs aan wie de sancties zijn opgelegd. De minister heeft hiervoor informatie nodig van de toezichthouders. Zij dienen deze informatie tijdig aan de minister aan te leveren. De verordening schrijft geen datum voor waarop de minister deze gegevens over sancties jaarlijks openbaar moet maken. Over het moment van aanleveren van deze gegevens zullen nadere afspraken met de toezichthouders worden gemaakt.

De minister draagt daarnaast zorg voor het eenmalig rapporteren aan de Europese Commissie over inactieve, tijdelijke gedichte, permanente en verlaten putten zoals in artikel 18, eerste lid, en bijlage V van de verordening over dit onderwerp is opgenomen. Wat betreft gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen zal de minister tevens (jaarlijks) rapporteren aan Europese Commissie conform de artikelen 24, 25 en 26 van de verordening en de daarbij bijhorende bijlage VIII inzake gesloten kolenmijnen.

9. Toezicht

De energiesector heeft verschillende schakels die vallen onder de reikwijdte van de verordening. Om op een ordentelijke wijze toezicht te kunnen houden, is het van belang dat het toezicht direct of via mandaat wordt belegd bij de instantie met de juiste inhoudelijke kennis en kunde. De verordening benoemt dat exploitanten, ondernemingen, mijnexploitanten, en importeurs verplicht zijn om methaanemissies te monitoren en te rapporteren. Zij moeten dit laten controleren door een onafhankelijke verificateur. Verder moeten de toezichthoudende instanties toezien op de kwaliteit van monitoring, rapportage en het opstellen van een lekdetectieplan.

Vanwege de vereiste kennis worden met dit wetsvoorstel meerdere toezichthoudende instanties aangewezen om toezicht te houden op de energiesector. De aangewezen instanties geven invulling aan haar toezicht op grond van de kaders van de verordening. Hierbij is de verdeling van het toezicht zo opgezet dat er in principe wordt aangesloten bij het bestaande toezicht voor de betreffende sector. Op die manier houdt een toezichthoudende instantie die al bekend is met een sector toezicht op de betreffende sector. Zie voor een nadere toelichting op de verdeling van het toezicht ook paragraaf 4.1. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting aangaande de aanwijzing van bevoegde instanties.

Dit komt neer op de volgende toezichtverdeling voor de verschillende ketenonderdelen gerangschikt naar wettelijke grondslag:

[13] Hiertoe zal een taakbijlage onder het convenant als bedoeld in artikel 1:3, vijfde lid, van de Algemene Douanewet worden gesloten tussen de Minister van Financiën en de minister. Tevens is in dit wetsvoorstel artikel 16d.3 voor opgenomen om dit te bekrachtigen.

Methaanemissies van de sector:	Beoogd toezichthouder methaan	Motivering voor deze keuze	Wet
1. Exploratie en winning aardgas en aardolie	Staatstoezicht op de Mijnen	Integraal toezichthouder op mijnbouwwerken en -installaties volgens de Mijnbouwwet	Mijnbouwwet
2. Behandeling en verwerking van aardgas	Staatstoezicht op de Mijnen	Integraal toezichthouder op mijnbouwwerken en -installaties volgens de Mijnbouwwet.	Mijnbouwwet
3. Verlaten en tijdelijk buiten gebruik gestelde putten	Staatstoezicht op de Mijnen	Integraal toezichthouder op mijnbouwwerken en -installaties volgens de Mijnbouwwet.	Mijnbouwwet
4. Gasopslagen	Staatstoezicht op de Mijnen	Integraal toezichthouder op mijnbouwwerken en -installaties volgens de Mijnbouwwet.	Mijnbouwwet
5. Gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen	Staatstoezicht op de Mijnen	Logische toezichthouder, omdat deze organisatie ook toezichthouder is op de nazorg van andere mijnbouwactiviteiten.	Mijnbouwwet
6. Transmissie- en distributiesystemen	Staatstoezicht op de Mijnen	Aangewezen als toezichthouder voor de veiligheid voor dit type netwerk volgens de Energiewet.	Energiewet
7. Gesloten systemen	Staatstoezicht op de Mijnen	Veel parallellen met opzet toezicht op distributiesystemen voor gas (zie 6).	Energiewet
8. Interconnector-systemen	Staatstoezicht op de Mijnen	Veel parallellen met opzet toezicht transmissiesystemen voor gas (zie 6).	Energiewet
9. LNG-installaties	Seveso-omgevingsdienst	GS zijn VTH-bevoegd gezag voor Seveso-inrichtingen	Omgevingswet
10. Import fossiele brandstoffen	emissieautoriteit	Veel parallellen met CBAM aanwezig waar de emissieautoriteit ook toezicht op houdt.	Wet milieubeheer

9.1 Toezichthoudende instanties

Risicogestuurd toezicht

De Nederlandse inzet bij de totstandkoming van de verordening heeft nadrukkelijk gefocust op het risicogestuurd en impactgericht inrichten van toezicht en handhaving. Risicogestuurd werken veronderstelt inzicht in de risico's met betrekking tot methaanemissies. Het is essentieel dat toezichthouders beschikken over betrouwbare en actuele informatie om risico's effectief te kunnen identificeren en prioriteren. Dit vereist van toezichthouders een risicoanalyse waardoor risicogestuurd toezichthouden mogelijk is.

De verordening legt specifieke verplichtingen op aan bedrijven zoals hoogfrequente meet- en rapporteerverplichtingen, verplichte lekdetectie- en reparatie en strenge beperkingen voor afblazen en affakkelen. Het voldoen aan strenge en frequente controles en monitoring van methaanemissies vraagt van toezichthouders een intensivering van de toezichttaak door te controleren of bedrijven aan hun verplichtingen voldoen. De verordening gaat uit van een toezichthouder die bij de uitoefening van zijn taken de noodzakelijke maatregelen neemt om de naleving van de verordening te waarborgen. Dit betekent een aanzienlijke taakverzwaring voor toezichthouders, tenzij risicogestuurd toezicht wordt gehouden op naleving van de verordening.

De Europese wetgeving biedt ruimte om toezicht op de naleving van deze verordening risicogestuurd vorm te geven. Onderhavig wetsvoorstel biedt toezichthouders de mogelijkheid om het toezicht in bredere zin risicogestuurd vorm te geven, zonder uit te gaan van een systematisch toezichtmodel. Dit betekent dat toezichthouders zich richten op die activiteiten en die bedrijven waar de grootste risico's op methaanemissies bestaan, zodat de middelen doelmatig kunnen worden ingezet en effectief toezicht kan worden gehouden. Op die manier is het toezicht proportioneel en worden beschikbare middelen effectief ingezet ten behoeve van de veiligheid voor mens en milieu.

De voordelen van risicogestuurd toezicht zijn dat inspanningen gericht worden op de grootste risico's voor mens en milieu op basis van o.a. gegevens over de aard, omvang en oorsprong van methaanemissies. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het toezicht en zorgt ervoor dat de middelen op de meest impactvolle manier worden ingezet. Dit stelt de toezichthouders in staat om gericht en proportioneel te handelen, met als doel de grootste bedreigingen voor de veiligheid voor mens en milieu effectief te mitigeren.

Hiermee wordt verzekerd dat toezicht en handhaving niet alleen plaatsvindt op basis van risicoprioriteit, maar ook daadwerkelijk effect sorteert bij de grote risico's die het publieke belang raken.

Risicogestuurd toezicht maakt optimaal gebruik van schaarse middelen, verhoogt de efficiëntie van toezicht en handhaving en maximaliseert het maatschappelijke resultaat.

Controles en inspecties

De toezichthouder controleert de ingediende gegevens en kan op basis van de controles, die zowel fysiek als administratief kunnen plaatsvinden, de ingediende gegevens afkeuren en de ondertoezichtgestelden de rapportages laten corrigeren. Indien nodig kan de toezichthouder handhavend optreden.

De toezichthouder voert inspecties uit op de gerapporteerde cijfers die worden aangeleverd door ondertoezichtgestelden. Deze inspecties kan de toezichthouder administratief uitvoeren aan de hand van de gerapporteerde emissierapportages. Daarnaast kan de toezichthouder ook fysieke bezoeken brengen aan de locaties waarover de ondertoezichtgestelden de rapportages indienen. Op die manier kan de toezichthouder controleren of de rapportages kloppen die de operators hebben ingediend. De toezichthoudende instantie ziet dus toe op de kwaliteit van monitoring, rapportage, en dat ondertoezichtgestelden een lekdetectieplan opstellen.

De verordening biedt bevoegde instanties de mogelijkheid voor risicogestuurd toezicht. Artikel 6, derde lid, bepaalt daarover voor de routinematige inspecties dat na de eerste routinematige inspectie de bevoegde instanties op basis van een risicoanalyse programma's voor routinematige inspecties opstellen. De bevoegde instantie kan hierbij een besluit nemen over de reikwijdte en de frequentie van routinematige inspecties op basis van een beoordeling van de risico's die aan elke locatie verbonden zijn, zoals milieurisico's, met inbegrip van het cumulatieve effect van alle methaanemissies als verontreinigende stof, risico's voor de menselijke veiligheid en de gezondheid, alsook eventuele vastgestelde inbreuken op deze verordening. Bij de niet-routinematige inspecties biedt de verordening op onderdelen ruimte om deze alleen uit te voeren als de bevoegde instantie dat relevant acht.

9.2 Ondertoezichtgestelden

De ondertoezichtgestelden[14] moeten periodiek monitoren of er emissies zijn in hun deel van de keten en, als er emissies zijn, die zo mogelijk stoppen en indien dit niet mogelijk is (wat inherent is aan het proces van olie- en gaswinning, het transport van aardgas en de opslag van LNG in een LNG-terminal), die zo ver mogelijk terugdringen (artikel 13 van de verordening). Verder zijn ondertoezichtgestelden verplicht een lekdetectieplan op te stellen om methaan lekken op te sporen en moeten ondertoezichtgestelden periodiek de methaanemissies rapporteren aan bevoegde instanties met een verklaring erbij van een onafhankelijk geaccrediteerde verificateur. De verklaring van de verificateur verklaart dat de gerapporteerde emissies correct zijn en dat de rapportage van de emissies heeft plaatsgevonden met de voorgeschreven nauwkeurigheid.

De verordening kent in hoofdstuk 3 gedetailleerde voorschriften voor het monitoren en voorkomen van methaanemissies in de sectoren olie en gas, zoals lekdetectie- en reparatievoorschriften (artikel 14). Dit zijn voorschriften met rechtstreekse werking. Niet uitgesloten is dat er voor een activiteit in deze sector al voorschriften gelden voor het monitoren, detecteren en repareren van lekken op grond van een omgevingsvergunning. In een dergelijk geval zal bekeken moeten worden hoe een vergunningvoorschrift zich verhoudt tot de verplichtingen uit de verordening en of het voldoen aan de verplichtingen van de verordening ook betekent dat wordt voldaan ook aan het vergunningvoorschrift. Uitgangspunt hierbij is een volledige en juiste uitvoering van de verordening.

De toezichthouder controleert de ingediende gegevens en kan op basis van de controles, die zowel fysiek als administratief kunnen plaatsvinden, de rapportages afkeuren en de ondertoezichtgestelden de rapportages laten corrigeren.

Artikel 14, zestiende lid, van de verordening schrijft voor dat lidstaten ervoor zorgen dat regelingen voor de certificering of accreditatie of gelijkwaardige kwalificatieregelingen, met inbegrip van passende opleidingsprogramma's, beschikbaar zijn voor LDAR-dienstverleners en voor exploitanten met betrekking tot de LDAR-onderzoeken. Om dit artikel op een dusdanige manier te implementeren dat het zo min mogelijk extra lasten veroorzaakt voor de ondertoezichtgestelden, wordt aangesloten bij de bestaande gelijkwaardige kwalificatieregelingen voor LDAR-onderzoeken. In dit kader zijn bijvoorbeeld systeembeheerders al wettelijk verplicht om een kwaliteitsborgingsysteem te hanteren om bij de uitvoering van zijn wettelijke taken of verplichtingen de kwaliteit te waarborgen. Hiervoor worden ook de benodigde opleidingen en behaalde certificaten bijgehouden, zodat personen die LDAR-onderzoeken uitvoeren weten hoe apparatuur gehanteerd moet worden en welke instructies zij daarbij moeten volgen. Voor lekdetectie en reparatie van leidingen worden bijvoorbeeld NEN-normen

[14] Ondertoezichtgestelden: exploitanten, ondernemingen, mijnexploitanten, producenten en importeurs.

gehanteerd. Om te voldoen aan deze normen moeten onderdelen periodiek worden gecontroleerd overeenkomstig de bedrijfsinstructies. In de bedrijfsinstructies wordt voor het werken volgens de normen gebruik gemaakt van onder andere de Veiligheidsinstructie Aardgas (VIAG).

Producenten, terminal-exploitanten en behandelaars van olie en aardgas werken op een vergelijkbare manier. Ze huren veelal instanties in om metingen uit te voeren of doen het zelf. Ook deze instanties moeten weten hoe apparatuur werkt om de metingen mee uit te voeren en om de meetresultaten te interpreteren. Daarom is minimaal een cursus nodig om de personen op te leiden om te kunnen werken met de apparatuur. In het kader van artikel 14, zestiende lid, is dit een vergelijkbare kwalificatieregeling. Hiermee sluit de wetgever aan bij het systeem zoals dat voor de sectoren ook al bestaat op basis van andere wet- en regelgeving. Daarbij hebben de sectoren aangegeven dat deze bestaande kwalificatieregelingen niet aangepast hoeven te worden.

10. Handhaving

De verordening kent een uitgebreid sanctieartikel dat grofweg bestaat uit twee handhavingsregimes: een algemeen kader dat bepaalt wat ten minste moet worden geregeld voor de handhaving van de overtredingen genoemd in artikel 33, vijfde, van de verordening (artikel 33, eerste lid, van de verordening), en een specifiek kader dat aangeeft wat ten minste moet worden geregeld voor de handhaving van overtredingen van bepaalde rapportageverplichtingen (artikel 33, tweede lid, van de verordening).

Bij de uitoefening van hun handhavingsbevoegdheden moeten de bevoegde instanties de randvoorwaarden in acht nemen die artikel 33 van de verordening hiervoor geeft. Deze voorwaarden werken rechtstreeks (zie paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting). Dat betekent ook dat de toezichthouder bij het opleggen van een sanctie rekening moet houden met diverse criteria, waaronder de duur, aard en ernst van de inbreuk, het opzettelijke of nalatige karakter van de inbreuk en de omvang van de exploitant, onderneming en importeur. Deze criteria zijn opgesomd in artikel 33, zevende lid, van de verordening.

In dit wetsvoorstel is voor de handhavingsbevoegdheden zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande bevoegdheden van de Awb en bij de bevoegdheden die de toezichthouders op grond van de Mijnbouwwet, Energiewet, Omgevingswet of Wet milieubeheer al hebben.

In deze uitvoeringswet wordt dus voorzien in de grondslagen voor deze bevoegdheden. De verordening zelf bepaalt bij welke overtredingen bevoegde instanties welke handhavingsbevoegdheden (in ieder geval) ter beschikking moeten hebben. Bij amvb op grond van de Omgevingswet en bij ministeriële regeling op grond van de Mijnbouwwet, Energiewet en Wet milieubeheer zal worden geconcretiseerd voor de verschillende bevoegde instanties bij overtreding van welke bepalingen van de verordening welke verschillende bevoegdheden ter beschikking staan aan de bevoegde instanties. Deze amvb respectievelijk regeling zal niets anders doen dan uitvoering geven aan de verordening en keuzemogelijkheden die de verordening de bevoegde instanties biedt, respecteren.

10.1 Algemeen handhavingsregime

Ter uitvoering van artikel 33, eerste lid, van de verordening voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid een boete respectievelijk een last onder dwangsom op te leggen. De bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen volgt uit de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb kan het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
Bij ministeriële regeling zal worden aangegeven voor welke voorschriften gesteld krachtens de verordening deze bevoegdheden kunnen worden toegepast. Delegatie naar het niveau van een amvb (op grond van de Omgevingswet) en ministeriële regeling (op grond van de Mijnbouwwet, Energiewet en Wet milieubeheer) is wenselijk om op een zo eenvoudig en snel mogelijke wijze te zorgen voor tijdige uitvoering van toekomstige wijzigingen of aanvullingen van de verordening.
Zo moeten de maximale methaanintensiteitswaarden nog door de Europese Commissie worden vastgesteld in een gedelegeerde handeling op grond van artikel 29, zesde lid, van de verordening, terwijl artikel 33, vijfde lid, onder p, van de verordening wel al verplicht tot het treffen van handhavingsbevoegdheden hiervoor.

10.1.1 Last onder dwangsom

Het wetsvoorstel voorziet overeenkomstig de vereisten van artikel 33, tweede en vijfde lid, van de verordening in de bevoegdheid voor een last onder bestuursdwang dan wel de bevoegdheid voor een last onder dwangsom (op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb).

10.1.2 Boetestelsel

Bij het uitvoering geven aan de boetebepaling van de verordening in nationaal recht is sprake van een beleidskeuze voor de wetgever: de boete kan een boete op grond van de Wed zijn, een bestuurlijke boete of een keuze voor beide boetes (duaal stelsel).

In dit wetsvoorstel is als uitgangspunt gekozen voor de bestuurlijke boete (in plaats van of naast de Wed-boete). Onder andere omdat dit goed aansluit bij de verplichting van artikel 33, tweede lid, van de verordening om voor de rapportageverplichtingen een bestuurlijke boete te introduceren (zie hierna onder 10.2).

Alleen voor overtredingen van voorschriften die gaan over mijnbouwactiviteiten en import van artikel 33, vijfde lid, die geen overtredingen zijn van rapportageverplichtingen genoemd in het tweede lid, is in het wetsvoorstel gekozen voor de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening via de Wed (zie paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). De kwalificatie van deze overtredingen als economisch delict in de zin van de Wed doet niet af aan de mogelijkheden van bevoegde instanties om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden.

10.1.3 Last onder bestuursdwang

Naast deze instrumenten is in dit wetsvoorstel ook voorzien in de bevoegdheid van een last onder bestuursdwang om bepaalde voorschriften van de verordening te handhaven. Reden voor het opnemen van deze bevoegdheid is dat zich situaties kunnen voordoen waarbij een last onder dwangsom of een boete niet doeltreffend is. Bijvoorbeeld, omdat daarmee niet direct een einde wordt gemaakt aan de overtreding, zoals bijvoorbeeld in geval van een methaanlek. De bevoegdheid voor een last onder bestuursdwang kan effectief zijn in de Mijnbouwwet, de Omgevingswet en de Wet milieubeheer. Zo kan als het gaat om methaanlekkages bij LNG-installaties worden ingegrepen op grond van de Omgevingswet in combinatie met de Awb.

Deze bevoegdheid is niet opgenomen in de Energiewet. De Energiewet kent vanwege de aard van de daarin geregelde materie niet het instrument last onder bestuursdwang. Bij de herziening van de Energiewet werd de combinatie van last onder dwangsom (artikel 5.19) bindende gedragslijn en bindende aanwijzing (artikel 5.20) en de bestuurlijk boete (artikel 5.21) als effectief handhavingsinstrumentarium gezien. Het wordt voor de uitvoering van de verordening ook niet nodig geacht om, naast de handhavingsbevoegdheden die op grond van de verordening al geboden moeten worden, de last onder bestuursdwang te introduceren in de Energiewet.

10.2 Specifiek bestuursrechtelijk handhavingsregime voor rapportageverplichtingen

Artikel 33, tweede lid, van de verordening verplicht om bevoegde instanties ten minste de bevoegdheid te geven om vijf specifiek aangeduide administratieve sancties en maatregelen op te kunnen leggen als bepaalde rapportageverplichtingen niet zijn nageleefd.
Dit mag alleen als die sancties of maatregelen de energievoorzieningszekerheid niet in gevaar brengen. Dat wil zeggen dat een sanctie of maatregel voor deze overtredingen niet dermate ingrijpend mag zijn dat deze tot gevolg heeft dat een exploitant, onderneming of importeur niet meer in staat is tot het leveren van energie en daardoor de energievoorzieningszekerheid in gevaar komt. De bevoegde instantie zal deze rechtstreeks werkende voorwaarde in acht moeten nemen bij het uitvoering geven aan deze sanctiebepaling (zie ook paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting).

Het gaat in dit artikel om de volgende administratieve sancties en maatregelen:
a) een besluit vaststellen waarbij de persoon wordt gelast de inbreuk te beëindigen;
b) inbeslagname bevelen van de door de inbreuken behaalde winsten of vermeden verliezen, voor zover die kunnen worden bepaald;
c) een waarschuwing doen uitgaan of een mededeling doen aan het publiek;
d) een besluit vaststellen waarbij dwangsommen worden opgelegd;
e) een besluit vaststellen waarbij administratieve geldboetes worden opgelegd. De verordening geeft hiervoor ook al maxima aan.

Van een administratieve sanctie of administratieve maatregel is sprake als deze wordt opgelegd bij besluit door of namens een bestuursorgaan.

Ter uitvoering van de onderdelen a, d en e zijn in het wetsvoorstel de bevoegdheidsgrondslagen voor sancties van de Awb opgenomen. Daarmee kan een (rechts)persoon worden gelast de inbreuk te beëindigen en wordt ook voorzien in een last onder dwangsom en bestuurlijke boete.

Voor de bestuurlijke inbeslagname (onderdeel b) en de waarschuwing of mededeling aan het publiek (onderdeel c) zijn in dit wetsvoorstel grondslagen opgenomen door te verwijzen naar deze onderdelen

van de verordening.[15] Deze instrumenten kent de Awb namelijk niet. Hieronder wordt nader ingegaan op deze twee specifieke instrumenten.

10.2.1 Uitvoering bestuurlijk bevel tot inbeslagname

Het strafrecht kent het begrip inbeslagneming (artikel 134, eerste lid, Wetboek van Strafvordering) of ontneming (artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht). De verordening vereist echter een administratief (*bestuurlijk)* bevel tot inbeslagname van behaalde winsten of vermeden verliezen. De verordening beoogt hier kennelijk een apart instrument, naast de bestuurlijke boete (artikel 33, tweede lid, onderdeel e) of de boete genoemd in het eerste lid, waarmee bij de bepaling van de hoogte van de boete ook rekening kan worden gehouden met de economische voordelen die zijn behaald door het niet naleven van de voorschriften.

Door de artikelen 5:8 tot en met 5:10 Awb van toepassing op deze sanctie te verklaren, kan op een bestuursrechtelijke wijze uitvoering aan deze sanctie worden gegeven. Bevoegde toezichthouders kunnen dit bestuursrechtelijke bevel tot inbeslagname namelijk als volgt effectueren.

Toezichthouders in de zin van titel 5.2 van de Awb beschikken over de toezichtsbevoegdheden van titel 5.2 Awb (de artikelen 5:11 tot en met 5:20 Awb).
Door de voorgestelde wijziging van artikel 129 van de Mijnbouwwet worden de bij besluit van de minister aangewezen ambtenaren van SodM ook belast met het toezicht op de naleving van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld bij of krachtens de verordening, voor zover het mijnbouwactiviteiten betreft die onder de verordening vallen.
Voor zover het gaat om het toezicht op de aspecten van de verordening die onder de Energiewet vallen (distributie en transport van aardgas) zal de minister bij besluit op grond van artikel 5.18, tweede lid, van de Energiewet de ambtenaren aanwijzen die toezicht houden op de naleving van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften gesteld krachtens de verordening.
Voor zover het gaat om toezicht op die aspecten van de verordening die voor LNG-terminals en alternatief gebruik van verlaten ondergrondse kolenmijnen, zullen op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet nadere regels worden gesteld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat betekent bij besluit van gedeputeerde staten personen zijn belast met het toezicht op naleving hiervan (op grond van artikel 18.6 van de Omgevingswet).[16]
Voor zover het gaat om toezicht op de importbepalingen van de verordening worden door de wijzigingen van de Wet milieubeheer in dit wetsvoorstel met het toezicht op de naleving van de verordening belast de bij besluit van de minister aangewezen ambtenaren van de emissieautoriteit.

Door bovengenoemde wijziging van de Mijnbouwwet, door deze nadere besluiten op grond van de Energiewet en de Wet milieubeheer, en de nadere regels op grond van de Omgevingswet worden de betreffende ambtenaren met betrekking tot de verordening toezichthouder in de zin van titel 5.2 Awb en op grond hiervan bevoegd om inlichtingen te vragen, plaatsen te betreden en inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Daarbij geldt op grond van artikel 5:20 Awb dat een ieder verplicht is een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Met deze bevoegdheden kan de toezichthouder, eventueel ook buiten medewerking van de betrokkene, bepalen of deze winsten heeft behaald of verliezen heeft vermeden door het niet naleven van de bepalingen genoemd in artikel 33, tweede lid, van de verordening, en om welk geldbedrag het gaat.

Het in de verordening verwoorde bevel tot inbeslagname van de door de inbreuken behaalde winsten of vermeden verliezen, voor zover die kunnen worden bepaald, komt, ook gelet op andere taalversies van de verordening, neer op een besluit waarbij wordt vastgesteld dat bedrijf X een bedrag ter hoogte van de onrechtmatig verkregen winst of vermeden verliezen, moet afdragen en deswege verschuldigd is aan een bestuursorgaan.

Titel 4.4 ‘Bestuursrechtelijke geldschulden’ van de Awb is onder meer van toepassing op geldschulden die voortvloeien uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep. Dat is hier het geval. De

[15] Zo is dit onder andere ook gebeurd in artikel 87a Andere bestuursrechtelijke maatregelen van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

[16] Dit toezicht valt onder categorie 1 van het basistakenpakket van de omgevingsdienst van bijlage VI bij artikel 13.12, eerste lid, onder 3, subonderdeel 1°, van het Omgevingsbesluit. Zowel de methaanverplichtingen voor LNG-installaties als de methaanverplichtingen in het kader van de hier bedoelde vergunningprocedure vallen onder de verboden bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Bal. Daarbij geldt dat de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak voor activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, bedoeld in artikel 18.22 tweede lid, van de Omgevingswet, alleen door de Seveso-omgevingsdiensten worden uitgevoerd (op grond van artikel 13.12, derde lid, Ob).

vaststelling van het onrechtmatig genoten voordeel en de verplichting tot betaling van een geldsom die met dit voordeel gelijk gesteld kan worden aan het bestuursorgaan, moet worden aangemerkt als een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van artikel 4:85 Awb waarvoor de verplichting tot betaling bij beschikking wordt vastgesteld (artikel 4:86 Awb).
Tegen de beschikking waarbij deze verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld, staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Als dit besluit tot vaststelling van een geldschuld formele rechtskracht heeft gekregen en er wordt niet betaald, kan tot invordering worden overgegaan op grond van afdeling 4.4.4 'Aanmaning en invordering bij dwangbevel' van de Awb.
In artikel 4:112 Awb is bepaald dat het bestuursorgaan de schuldenaar die in verzuim is schriftelijk *aanmaant* tot betaling binnen twee weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is toegezonden. Bij wettelijk voorschrift kan een andere termijn worden vastgesteld. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een andere termijn. De aanmaning vermeldt dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren *invorderingsmaatregelen*. Het bestuursorgaan kan langs twee wegen tot invordering van de bestuursrechtelijke geldschuld overgaan: door het uitvaardigen van een dwangbevel waartoe op grond van de Awb in de onderhavige wet de bevoegdheid wordt gecreëerd, en door gebruik te maken van de executiemaatregelen waarin het burgerlijk recht voorziet. Onder dwangbevel verstaat de Awb een schriftelijk bevel van een bestuursorgaan dat ertoe strekt de betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 4:85 Awb af te dwingen (artikel 4:114 Awb). Op grond van artikel 4:115 Awb bestaat de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel slechts indien zij bij wet is toegekend.

Op grond van artikel 5:3 Awb zijn de artikelen 5:4 tot en met 5:10 van toepassing op:
a. in dit hoofdstuk geregelde bestuurlijke sancties, en
b. bij wettelijk voorschrift aangewezen andere bestuurlijke sancties.
De Awb kent de sanctie van het bevel tot inbeslagname niet, zoals hiervoor aangegeven. Dat betekent dat de artikelen 5:4 tot en met 5:10 Awb niet van toepassing zijn op het bevel tot inbeslagname, tenzij deze van toepassing worden verklaard. Om te zorgen dat het door de verordening voorgeschreven bevel tot inbeslagname nationaal effectief bestuursrechtelijk kan worden toegepast is het nodig de artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 van de Awb hierop van toepassing te laten zijn.

Artikel 5:8 Awb bepaalt dat indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. De verordening vereist dat bevoegde instanties, afhankelijk van het overtreden voorschrift, verschillende bestuurlijke sancties kunnen inzetten. Toepassing van artikel 5:8 Awb maakt het mogelijk dat naast een bestuurlijke inbeslagname van een geldbedrag ter hoogte van vermeden verliezen voor een bepaalde overtreding ook een (andere) bestuurlijke sanctie voor overtreding van een ander voorschrift kan worden opgelegd. Het van toepassing zijn van dit artikel draagt daarom bij aan een effectieve uitvoering van de sanctiebepaling van artikel 33 van de verordening.
Met artikel 5:9 Awb wordt gewaarborgd dat in de beschikking tot oplegging van dit bevel duidelijk wordt vermeld wat de overtreding is en de overtreden voorschriften.

Met name is van belang is het van toepassing zijn van artikel 5:10 Awb. Artikel 5:10, tweede lid, Awb bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan de geldsom kan invorderen bij dwangbevel. De invordering geschiedt dan overeenkomstig de regels van afdeling 4.4.4 van de Awb.[17]
Door op grond van artikel 5:3, aanhef en onder b, van de Awb te bepalen dat de artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 Awb van toepassing zijn op deze sanctie, regelt het wetsvoorstel dat het bestuursorgaan bevoegd is de geldsom bij dwangbevel in te vorderen (op grond van artikel 5:10, tweede lid, Awb).
In paragraaf 4.4.4.2 Awb is uitgewerkt hoe de invordering bij dwangbevel verloopt. Tegen een dwangbevel staat geen bezwaar en beroep open. Het dwangbevel is uitgezonderd van bezwaar en beroep (artikel 8:4, eerste lid, onder b, Awb); het bouwt voort op de formele rechtskracht van het besluit dat de overtreding en de beschikking die de geldschuld vaststelt. Een dwangbevel levert een executoriale titel op die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 4:116 Awb). Op grond van artikel 438 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan de tenuitvoerlegging van een dwangbevel bij de burgerlijke rechter nog worden aangevochten in het kader van een executiegeschil.
Naast de invordering bij dwangbevel, beschikt het bestuursorgaan op grond van artikel 4:124 Awb ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden die iedere schuldeiser op grond van het privaatrecht toekomen.

Dat betekent dat het bestuursorgaan, met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur en de eventuele beleidsregels voor invordering, vrij is in de keuze van de middelen die het aanwendt. Dit

[17] Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 93.

is niet anders indien de bevoegdheid tot uitvaardiging van een dwangbevel is toegekend. Dit wordt het open systeem van invordering genoemd. In een open systeem kan de inzet van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden tegen elkaar worden afgewogen. In onderhavig verband zullen de privaatrechtelijke mogelijkheden op het vlak van executie en beslag met name een rol kunnen spelen als de overheid zoekt naar middelen tot bewaring van recht; te denken valt dan aan het leggen van conservatoir beslag vooruitlopend op het verkrijgen van een executoriale titel tot invordering van de bestuursrechtelijke geldschuld.

10.2.2 Uitvoering waarschuwing of mededeling aan het publiek

De maatregel betreft een waarschuwing of mededeling aan het publiek als reactie op een overtreding of overtredingen van in artikel 33, tweede lid, genoemde bepalingen van de verordening. Deze waarschuwing of mededeling aan het publiek kan toezichtgegevens betreffen, maar kan ook algemener van aard zijn. Om deze maatregel van de verordening effectief te kunnen laten zijn is in het wetsvoorstel nader aangegeven hoe deze maatregel uitgevoerd kan worden. De bevoegde instantie dient voordat de waarschuwing of mededeling openbaar wordt gemaakt, de belanghebbende, dat is de ondertoezichtgestelde waar de waarschuwing of de mededeling aan het publiek betrekking op heeft, het besluit mee te delen dat toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid. De bevoegde instantie vermeldt daarbij de wijze en het tijdstip van de publicatie. De belanghebbende wordt daarmee de mogelijkheid geboden tegen dit besluit bezwaar in te dienen en een voorlopige voorziening te vragen bij de rechtbank die bevoegd is op grond van de Mijnbouwwet, Energiewet en Omgevingswet, dan wel de Afdeling bestuursrechtspraak die bevoegd is op grond van de Wet milieubeheer.
Voor deze uitwerking is onder andere aansluiting gezocht bij bestaande regelingen voor het openbaar maken van toezichtgegevens aan het publiek. Daarbij is onder andere gekeken naar de Wet op financieel toezicht en dan met name de artikelen 1:96 en 1:99 waar het gaat om de uitvoering van artikel 32, eerste lid, onderdeel i, van de prospectusverordening[18] en artikel 4 van het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet.
Openbaarmaking van de waarschuwing of de mededeling aan het publiek vindt plaats door een mededeling in de vorm van volledige publicatie als bedoeld in artikel 12 van de Bekendmakingswet. Dat betekent dat de waarschuwing of mededeling aan het publiek gepubliceerd wordt in de Staatscourant voor zover het gaat om een waarschuwing of mededeling van de IGM (op grond van de Mijnbouwwet), de minister (op grond van de Energiewet) of de NEa (op grond van de Wet milieubeheer) en in het provinciale blad als het gaat om een waarschuwing of mededeling van het provinciebestuur (op grond van de Omgevingswet). Daarnaast kan de bevoegde instantie informatie hierover delen op de website van de organisatie.

10.3 Maximum bestuurlijke boete

De verordening schrijft voor overtredingen van rapportageverplichtingen genoemd in artikel 33, tweede lid, een maximum voor de bestuurlijke boete. In het geval de overtreder een rechtspersoon is, is dat niet meer dan 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar. In het geval de overtreder een natuurlijk persoon is, niet meer dan 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.

Het maximum van de verordening is in het wetsvoorstel ook als uitgangspunt genomen voor de bestuurlijke boete voor de overtredingen genoemd in het vijfde lid.

Voor de maximale boetecategorie (artikel 5:46 Awb) is in het wetsvoorstel gekozen voor de zesde categorie voor rechtspersonen en voor natuurlijke personen voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Indien het maximum van de verordening meer is, dan kan ook voor 20% van de jaarlijkse omzet in het voorafgaande boekjaar worden gekozen of in geval van natuurlijk personen voor 20% van de jaarlijkse inkomsten in het voorafgaande kalenderjaar.
Voor de zesde categorie voor rechtspersonen is gekozen omdat het in het ergste geval kan gaan om het bewust nalaten van de benodigde inspanningen om lekkages te repareren of het bewust overschrijden van de door de Europese Commissie maximaal gestelde methaanintensiteitswaarden. Daarbij bevinden zich onder de ondertoezichtgestelden kapitaalkrachtige ondernemingen.
Voor natuurlijke personen is gekozen voor een lagere categorie (de derde categorie) omdat de veronderstelling is dat een natuurlijk persoon minder kapitaalkrachtig is en daarbij minder ter zake kundig is om aanwijzingen van toezichthouders direct op te volgen.

[18] Verordening (EU) nr. 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereglementeerde markt worden toegelaten en tot intrekking van Richtlijn 2003/71/EG (PbEU 2017, L 168);

Deze maxima gelden voor alle overtredingen die in verordening zijn genoemd in artikel 33, tweede lid en vijfde lid.
Bevoegde instanties moeten bij het bepalen van de hoogte rekening houden met onder andere de aard van de overtreding en het opzettelijke of nalatige karakter ervan (artikel 33, zevende lid, van de verordening). Dit kan betekenen dat bij een overtreding van een rapportageverplichting een boete wordt opgelegd van een lagere categorie dan de maximale.

10.4 Rechtsbescherming

De verordening vereist het kunnen inzetten van een bestuurlijke boete als handhavingsinstrument. Tegen een bestuurlijke boete moet rechtsbescherming in twee instanties openstaan. Uitgangspunt bij rechtsbescherming is om in beginsel te volstaan met het in de Awb neergelegde stelsel en om voor één wet zoveel mogelijk één rechtsgang te kiezen (aanwijzingen 5.48 en 5.51 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Mijnbouwwet kent het instrument bestuurlijke boete nog niet. Het wetsvoorstel zal hierin voorzien. Voor de bestaande handhavingsbesluiten (last onder bestuursdwang of dwangsom) geldt het gewone Awb-rechtsbeschermingsregime:
– beroep bij een bevoegde rechtbank (artikelen 8:6 en 8:7 Awb), en
– hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb).
In het wetsvoorstel wordt voor de bestuurlijke boete bij dit rechtsbeschermingsregime aangesloten.

Rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete op grond van artikel 5.21 Energiewet is geregeld in artikel 7.2 Energiewet en houdt in:
– beroep bij de rechtbank Rotterdam (artikel 7 van bijlage 2 Awb[19]), en
– hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 11 van bijlage 2 Awb).

Rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete op grond van de Omgevingswet en Awb houdt in:
– beroep bij een bevoegde rechtbank (artikelen 8:6 en 8:7 Awb), en
– hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb).

Voor rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete op grond van de Wet milieubeheer is in het wetsvoorstel aangesloten bij de rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete op grond van de Wet milieubeheer voor overtredingen van bepalingen over emissiehandel. Dat betekent dat het wetsvoorstel voorziet in een bepaling waaruit blijkt dat beroep bij de rechtbank Den Haag kan worden ingesteld en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Dit leidt tot het volgende overzicht van rechtsbescherming tegen een bestuurlijke boete wegens overtreding van de verschillende voorschriften van de verordening.

Rechtsbescherming bestuurlijke boete op grond van:

Wet	Beroep bij	Hoger beroep bij
Mijnbouwwet	Rechtbank	Afdeling bestuursrechtspraak
Energiewet (artikel 5.21)	Rechtbank Rotterdam	College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB)
Omgevingswet	Rechtbank	Afdeling bestuursrechtspraak
Wet milieubeheer	Rechtbank Den Haag	Afdeling bestuursrechtspraak

Voor de rechtsbescherming tegen de andere bestuursrechtelijke sancties en maatregelen geldt ook het uitgangspunt dat volstaan wordt met het in de Awb neergelegde stelsel en dat voor één wet zoveel mogelijk één rechtsgang wordt gekozen. Dat betekent dat bovenstaande overzicht ook geldt, met uitzondering van de Wet milieubeheer. Ingevolge artikel 2 van bijlage 2 Awb geldt dat tegen een besluit genomen op grond van de Wet milieubeheer, met inbegrip van een besluit dat betrekking heeft op handhaving, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden ingesteld.

Rechtsbescherming tegen overige bestuursrechtelijke sancties en maatregelen op grond van:

Wet	Beroep bij	Hoger beroep bij
Mijnbouwwet	Rechtbank	Afdeling bestuursrechtspraak

[19] Bijlage 2 van de Awb. Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikelen 8:5, 8:6, 8:7, 8:105 en 8:106).

Wet	Beroep bij	Hoger beroep bij
Energiewet (artikel 5.21)	Rechtbank Rotterdam	College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB)
Omgevingswet	Rechtbank	Afdeling bestuursrechtspraak
Wet milieubeheer	Afdeling bestuursrechtspraak	n.v.t.

Voor rechtsbescherming tegen Wed-sancties geldt de rechtsgang van de Wed voor berechting in eerste aanleg bij de economische kamers van de rechtbank (titel VII) en hoger beroep bij de economische kamers van de gerechtshoven (titel IX).

11. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel kent financiële gevolgen in de zin van uitvoeringslasten voor zowel de ondertoezichtgestelden alsmede vanuit nieuwe en geïntensiveerde toezichttaken van verschillende toezichthouders. De gevolgen voor de regeldruk en daarmee samenhangende inschatting van de kosten voor ondertoezichtgestelden zijn in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting reeds inzichtelijk gemaakt. Hieronder zijn de kosten op hoofdlijnen voor de door dit wetsvoorstel aan te wijzen toezichthouder uiteengezet gevolgd door een paragraaf met overige kosten.

11.1 Kosten toezichthouders

In de tabel hieronder zijn de geraamde kosten voor komende jaren per toezichthouder opgenomen. Bij het opstellen van dit stuk is de structurele financiering nog niet van alle toezichthouders duidelijk. Dit jaar (2025) zullen deze ramingen voor structurele middelen door de betreffende toezichthouders verder uitgewerkt worden en door het Ministerie van KGG (verder: het ministerie) begroot.

De financiële kosten voor Nederlandse toezichthouders in het kader van de verordening hangen af van de specifieke taken die zij uitvoeren, zoals monitoring, handhaving en rapportage, evenals de omvang van de betrokken sectoren (zoals olie- en gaswinning, distributie en opslag in Nederland) en in hoeverre de kennis en monitoring op gebied van methaanemissies reeds aanwezig is.

Voor nationale toezichttaken maken de toezichthouders als SodM, de emissieautoriteit en omgevingsdiensten kosten voor het monitoren, inspecteren, rapportageverwerking en handhaven van de verordening. Dit omvat personeelskosten voor monitoring, inspecties en dataverwerking. Daarnaast moeten toezichthouders investeren in technologie, zoals lekdetectiesystemen en rapportagesoftware (o.a. online portaal). Ook worden de middelen ingezet voor het opleiden van personeel. Als laatst zullen er kosten gemaakt worden voor de samenwerking met andere EU-landen en internationale organisaties. Dit geldt in grotere mate voor de emissieautoriteit die zich richt op het toezicht van geïmporteerde fossiele door internationaal opererende marktpartijen. De toezichtstaken vereisen deelname door de instantie aan internationale conferenties en werkgroepen, evenals de uitwisseling van data.

Het verstrekken van gegevens door de Douane aan de emissieautoriteit zal voor slechts een klein deel tot extra kosten leiden bij deze instantie, omdat de aangifte van goederen reeds een bestaand ingericht proces betreft. Onduidelijk is nog in hoeverre de Douane dit nog doorberekent aan het ministerie (zie ook paragraaf 12.2.8).

Tabel: Verwachte kosten toezichthoudende instanties

Toezichthouder	Toelichting	2025 (excl.)	2026 (excl.)
SodM	Incidentele additionele claim om invulling te geven aan operationele voorbereiding en werkzaamheden inzake de EU Methaanverordening.	€858.000	€ 858.000
Omgevingsdienst-Groningen (incidenteel)	Offerte binnen voor 2025 – voorlopige aanwijzing	€45.108	€45.108*
DCMR Omgevingsdienst Rijnmond (incidenteel)	Offerte binnen op 28 maart 2025 incidentele claim. Verwachting dat structurele claim zelfde bedrag – iets lager is.	€52.128	€52.128*

Toezichthouder	Toelichting	2025 (excl.)	2026 (excl.)
Emissieautoriteit	Directie Klimaat trekt de integrale claim voor alle taken inzake de emissieautoriteit. Op dit moment wordt financiering van de emissieautoriteit meegenomen in het bredere retributie onderzoek. Hierbij wordt vooral gekeken naar de inkomsten uit ETS 1 en 2. Op 11 februari 2025 heeft het ministerie opdracht verleend aan de emissieautoriteit om uitvoering te geven aan de werkzaamheden in 2025 i.k.v. de methaanverordening. In de brief is benadrukt dat het ministerie zich inzet voor het verzekeren van langjarige financiering.	€349.000	€800.000**
GS Limburg (incidenteel)	Door ministerie zelf ingeschat. GS Limburg geeft aan dat het zeer lastig is om de werkzaamheden in te schatten. Geen claim ingediend. Daarom is budget opzij gezet voor GS Limburg om aan verplichting te voldoen. P*Q berekening o.b.v. inschatting – volgt uit gesprekken en mailwisseling (zie bijlage) 150*50*6 = €45.000 Prijs per uur: €150 p/u Totaal aan uren per advies/ traject: 50 uur Totaal aantal adviezen p/j = 6	€45.000	€45.000*

**De bedragen voor 2026 zijn gebaseerd op de kosten inzake 2025 voor enkel de uitvoering van het voorlopig aanwijzingsbesluit. De daadwerkelijke kosten voor 2026 moeten nog geraamd worden. Hiervoor heeft het ministerie reeds middelen gereserveerd. In 2025 zal hier verder overleg over worden gevoerd. Ook of deze middelen structureel via de begroting van de Gedeputeerde Staten moeten lopen.*
*** Het geraamde bedrag voor 2026 is een raming van december 2024, opgesteld door de emissieautoriteit. De kosten nemen toe vanwege uitbreidende uitvoeringswerkzaamheden en eenmalige investeringen die nodig zijn voor o.a. het opzetten van ICT-systemen.*

11.2 Overige kosten voor de overheid

Het wetsvoorstel brengt overige kosten met zich mee. De verwachting is dat deze kosten enkel betrekking hebben op de Raad voor Accreditatie en het ministerie.

Raad voor Accreditatie (RvA)

De RvA heeft in opdracht van het ministerie een advies uitgegeven op het conceptwetsvoorstel. In paragraaf 12.2.8 is dit advies verwerkt. Daarnaast is de RvA nodig om verificateurs te accrediteren. Er wordt in overleg met RvA een inschatting gemaakt van de kosten die hiermee gemoeid zijn.

Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Het ministerie zal jaarlijks middelen beschikbaar stellen voor kosten die gemoeid zijn met het opstellen van de periodieke rapportages aan de Europese Commissie. Daarnaast zal er capaciteit van het ministerie (kosten) nodig zijn voor het jaarlijks publiceren van de opgelegde sancties door de bevoegde instanties.

12. Adviezen en toetsen

Dit wetsvoorstel is in december 2024 voor advisering aangeboden aan de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en op 18 februari 2025 aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna ook: ATR). Aan SodM, de emissieautoriteit, Douane, de omgevingsdiensten DCMR Zuid-Holland en Groningen, gedeputeerde staten van Zuid-Holland, van Groningen en

Limburg is gevraagd een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uit te brengen en is het Openbaar Ministerie om advies gevraagd.

Hieronder worden de hoofdlijnen van de uitgebrachte adviezen en toetsen beschreven en wordt aangegeven hoe hiermee is omgegaan in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

12.1 Advisering

12.1.1 Afdeling bestuursrechtspraak

Bij brief gedateerd 8 januari 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aangegeven dat het wetsvoorstel geen aanleiding tot vragen of opmerkingen geeft vanuit een oogpunt van rechtsbescherming of rechtspleging. Het wetsvoorstel zal kunnen leiden tot meer handhavingsbesluiten en procedures bij de Afdeling, maar de verwachting is niet dat de werklast sterk zal stijgen hierdoor. Deze reactie heeft geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel of de memorie van toelichting aan te passen.

12.1.2 Raad voor de Rechtspraak

De Raad heeft bij brief van 6 maart 2025 advies uitgebracht dat de volgende vier punten bevat.

Bevel tot inbeslagname

De Raad merkt op dat onduidelijk is hoe de bestuursrechtelijk bevel tot inbeslagname in zijn werk zal gaan en stelt daartoe een aantal vragen. Naar aanleiding van deze opmerking en vragen is in het wetsvoorstel verduidelijkt hoe de bestuurlijke inbeslagname vorm gegeven wordt door hierop de artikelen 5:8, 5:9 en 5:10 Awb van toepassing te laten zijn. In de memorie van toelichting is in paragraaf 10.2.1 verduidelijkt hoe deze sanctie kan worden uitgevoerd.

Concentratie rechtsbescherming

In de keuze om bestuursrechtelijke beroepszaken ingevolge artikel 18.16ca van de Wet milieubeheer bij de rechtbank Den Haag te concentreren, kan de Raad zich, gelet op het Toetsingskader wettelijke concentratie, vinden, gezien de expertise van de rechtbank Den Haag met vergelijkbare regelgeving.

Administratieve sancties en maatregelen

De Raad merkt op dat dat in de memorie van toelichting voor inbeslagname of een waarschuwing een toelichting op de rechtsbescherming ontbreekt en adviseert deze alsnog op te nemen. Naar aanleiding van deze opmerking is de memorie van toelichting in paragraaf 10.4 aangevuld waar het gaat om de rechtsbescherming die openstaat tegen het bevel tot inbeslagname en de openbare waarschuwing.

Werklast

De Raad geeft aan dat het wetsvoorstel naar verwachting niet leidt tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

12.1.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Op 13 maart 2025 heeft het college haar advies uitgebracht.

Uitgebracht advies

Het college adviseert in het kader van minder belastende alternatieven (2.1) om bij de inrichting van het toezichtregime actief rekening te houden met de proportionaliteit van het toezicht in verhouding tot de risico's op mogelijke methaanemissies. Daarnaast adviseert (4.1) het college om de regeldrukberekening op te stellen conform de rijksbrede methodiek, inclusief de daarbij voorgeschreven elementen in de berekening. Verder adviseert (4.2) het college om inzichtelijk te maken of en in hoeverre het vervangen van het verwijderingsplan door het beperkingsplan regeldrukgevolgen heeft en eventuele regeldrukgevolgen alsnog in beeld te brengen. Het dictum gaf aan dat het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel is: Indienen/vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Omgang met het advies in het wetsvoorstel

Ten aanzien van het advies (2.1) van ATR om bij de inrichting van het toezichtregime actief rekening te houden met de proportionaliteit van het toezicht in verhouding tot de risico's op mogelijke methaanemissies wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel de ruimte die de verordening biedt niet inperkt. Dat

betekent dat het aan de toezichthouder is om deze ruimte nader in te vullen en het toezicht naar inzicht van de toezichthouder op een proportionele wijze in te vullen.

Ten aanzien van de adviezen met betrekking tot het wetsvoorstel (ATR advies 4.1 en 4.2) wordt opgemerkt dat bij het opstellen van de regeldrukberekening rekening is gehouden met de verschillende ketenonderdelen van de energiesector. Om de vergelijkbaarheid en leesbaarheid van de verschillende regeldrukberekeningen in de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting te waarborgen is ervoor gekozen om bepaalde elementen van Rijksbrede methodiek regeldruk achterwege te laten. Daarnaast zorgt de vervanging van het verwijderingsplan door het beperkingsplan via de verordening niet tot extra regeldrukgevolgen, omdat het beperkingsplan ook al op basis van bestaande wet- en regelgeving (Mijnbouwwet) moet worden toegepast. Tot slot zijn de berekende regeldrukkosten tot stand gekomen met behulp van input uit de verschillende sectoren en gebaseerd op zo goed mogelijke inschattingen en aannames.

12.2 Toetsing: uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

12.2.1 Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

Op 4 februari 2025 heeft de emissieautoriteit haar advies uitgebracht.

Bevindingen van de toets

De emissieautoriteit concludeert dat de taken niet uitvoerbaar zijn, zolang er geen financiële middelen zijn. Als deze wel beschikbaar zijn, dan zijn de taken beperkt uitvoerbaar. Dit wordt hieronder verder toegelicht. Ook dringt de emissieautoriteit er bij de minister aan om bij de Europese Commissie onder de aandacht te brengen dat het toepassingsbereik van de verordening onvoldoende is afgebakend om goed te kunnen handhaven. Wijzigingen van de verordening zijn op korte termijn niet mogelijk, maar de Europese Commissie zou de bevoegde autoriteiten wel praktische ondersteuning en nadere richtlijnen kunnen meegeven. Wat betreft de financiering van de emissieautoriteit om de gevraagde taken in het kader van de verordening uit te voeren, heeft het ministerie inmiddels deze financiële middelen beschikbaar gesteld voor 2025 conform de beraming (zie ook hoofdstuk 11). Daarbij zet het ministerie zich in voor voldoende langjarige financiering om de gevraagde taken in ook in de toekomst uit te kunnen voeren.

Omgang met het advies in het wetsvoorstel

Hieronder wordt ingegaan op deze bevindingen van de emissieautoriteit en de risico's die de emissieautoriteit ziet in de uitvoerbaarheid van haar taken en de handhaafbaarheid. Daarbij wordt aangegeven hoe hiermee is omgegaan.

Innemen van verslagen

De termijn van uiterlijk 5 mei 2025 voor het indienen van verslagen door importeurs, is te kort om de doelgroep op een goede manier voor te bereiden. De gestelde deadline is inderdaad kort. Het indienen van de eerste verslagen kan worden gezien als een testfase. De verordening biedt namelijk de mogelijkheid aan importeurs om in 2025 informatie na te laten wanneer deze hiervoor een deugdelijke verklaring geeft.

Toezicht op naleving en handhaving

De emissieautoriteit ziet in de verordening zelf belangrijke beperkingen voor het toezicht en de handhaving. Het gaat dan onder andere om het toezicht op de volledigheid en juistheid van de rapportages. Zo heeft de emissieautoriteit geen volledig zicht op de importeurs die de verslagen moeten indienen, omdat de gegevens die de emissieautoriteit van de Douane ontvangt alleen betrekking hebben op de in Nederland ingevoerde goederen. De in Nederland gevestigde importeurs die goederen in andere lidstaten invoeren blijven buiten beeld. Deze beperking zou kunnen worden opgevangen door een coördinerende rol van de Europese Commissie bij het verzamelen en verstrekken van gegevens van de lidstaten. Het gaat ook om beperkingen in de kwalitatieve controle van de aangeleverde gegevens. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de methaanemissies zal het uiterst moeilijk zijn om de gerapporteerde gegevens te controleren op juistheid. Daarbij hoeven importeurs geen verificatiedocumenten te overhandigen, wat de kwalitatieve controle bemoeilijkt. Daarbij ziet de emissieautoriteit ook een risico op verschillen in de uitvoering van de verordening tussen lidstaten.

Wat betreft handhaving ziet de emissieautoriteit een uitdaging in de voorwaarde dat de bestuurlijke boete enkel opgelegd kan worden als de energievoorzieningszekerheid niet in gevaar wordt gebracht.

De haalbaarheid van inbeslagname van behaalde winsten of vermeden verliezen is volgens de emissieautoriteit onzeker en in het wetsvoorstel zijn hier geen nadere regels over opgenomen. De verordening biedt geen duidelijke afbakening van doelgoederen en definitie van importeur, wat zorgt voor onzekerheden in de handhaving.

De gesignaleerde punten volgen grotendeels uit de verordening zelf en zijn niet met nationale regelgeving weg te nemen. Wel zal de minister zich bij de Europese Commissie inzetten voor verbetervoorstellen. Naar aanleiding van de opmerkingen over inbeslagname zijn in het wetsvoorstel nadere regels opgenomen en is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld (zie paragraaf 10.2.1).

Onduidelijkheden in verordening

De emissieautoriteit ziet op veel punten ruimte voor interpretatie in de verordening en signaleert dat de verordening andere terminologie gebruikt dan vergelijkbare regelgeving. Deze punten worden herkend en zullen waar mogelijk op EU-niveau worden aangekaart.

Knelpunten voor naleving doelgroep

De emissieautoriteit signaleert enkele knelpunten voor de naleving door de doelgroep, de importeurs, van gestelde verplichtingen in de verordening. Dit betreft het feit dat definities in de verordening ruimte geeft aan meerdere interpretaties. Ook voorziet de emissieautoriteit dat het ontbreken van een drempelwaarde in de verordening leidt tot onevenredig hoge administratieve lasten bij importeurs die kleine hoeveelheden importeren. Deze gesignaleerde knelpunten volgen uit de verordening en zullen in afstemming met de emissieautoriteit bij de Europese Commissie onder de aandacht worden gebracht.

Verder voorziet de emissieautoriteit problemen in de naleving van de verordening, vanwege de beperkte communicatie die tot nu toe heeft plaatsgevonden waardoor veel importeurs hun contracten niet tijdig zullen hebben aangepast. Richting 2030 worden namelijk de verplichtingen voor importeurs aangescherpt. Voor contracten die gesloten zijn vóór 4 augustus 2024 geldt dat importeurs kunnen afzien van het verstrekken van informatie, mits ze aantonen redelijke inspanningen te hebben gedaan om de benodigde gegevens te verkrijgen. Leveringscontracten die na deze datum worden gesloten of verlengd, moeten voldoen aan de eisen van de verordening.

Het kabinet erkent dit, maar wijst erop dat multinationals die grote volumes importeren betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de verordening. De verordening is in 2024 reeds vastgesteld en inwerking is getreden en dat deze verplichtingen rechtstreekse werking hebben en de toepassing ervan niet afhankelijk van dit wetsvoorstel. Waar mogelijk zullen deze risico's bij de Europese Commissie verder onder de aandacht moeten worden gebracht om tot passende oplossingen te komen.

12.2.2 SodM

Op 7 februari 2025 heeft SodM haar advies uitgebracht.

Bevindingen van de toets

Kort samengevat concludeert SodM dat de uitvoeringswet alleen uitvoerbaar is, wanneer voldoende middelen toegekend worden en een aantal aanpassingen in de uitvoeringswet worden doorgevoerd. Verder ontbreekt volgens SodM een noodzakelijk mandaatbesluit en is de bevoegdheidsverdeling tussen minister en toezichthouder niet specifiek genoeg beschreven. De memorie van toelichting is op een aantal punten aangevuld hoe de taken tussen de toezichthouder en de minister zijn verdeeld.

Omgang met de toets resultaten in het wetsvoorstel

SodM benoemt in haar brief enkele generieke aandachtspunten die hieronder kort staan toegelicht.

Voldoende middelen toezicht en handhaving

SodM geeft aan dat voldoende middelen toegekend moeten worden om het toezicht goed uit te kunnen voeren. In het licht van de taakstelling van het kabinet moet kritisch worden beoordeeld wat de extra taken voor SodM zijn en of die taken middels een ingroeimodel voor personeel kunnen worden uitgevoerd. Hierbij wordt opgemerkt dat SodM al veel taken uitvoert die de verordening voorschrijft en dat de olie- en gassector al geruime tijd een monitoringssystematiek voor methaanemissies hanteert die in lijn is met de verordening. Vanuit systeemverantwoordelijkheid zal het

ministerie voldoende financiële middelen beschikbaar stellen zoals de verordening voorschrijft.

Risicogestuurd toezicht

SodM pleit voor een risicogestuurde en impactgerichte interpretatie van de verordening in de memorie van toelichting. Dit zorgt voor balans tussen publiek belang en inzet van middelen. Naar aanleiding van deze opmerking is in paragraaf 9.1 van deze memorie van toelichting een passage opgenomen met de strekking dat de verordening bevoegde instanties de mogelijkheid biedt voor risicogestuurd toezicht binnen de kaders van de verordening. In Nederland is een risicogestuurde aanpak gebruikelijk om het toezicht effectief en efficiënt uit te voeren.

Financiering methaantoezicht

Financiering vanuit algemene middelen wordt niet meegenomen in het wetsvoorstel. Een volledige herziening of afschaffing van de retributies voor toezicht en handhaving van de Mijnbouw gaat verder dan zuivere uitvoering van de verordening.

Verduidelijking verantwoordelijkheid minister en toezichthouder

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat SodM de toezichthouder is op de mijnbouwwerken. De minister is, voor zoverre er geen operators meer zijn, verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordening. Het betreft hier specifiek de naleving van de regels ten aanzien van verlaten putten en kolenmijnen. Indien moet worden vastgesteld dat de putten en kolenmijnen geen methaan lekken, huurt de minister hiervoor een onafhankelijke meetinstantie in.

Combineer veiligheids- en methaan toezicht

SodM pleit voor het combineren van methaantoezicht met veiligheidstoezicht bij één toezichthouder. Dit vereist een wijziging van de Energiewet, wat verder gaat dan de uitvoering van de verordening. Dit wetsvoorstel voorziet – conform het kabinetsbeleid- enkel in strikte implementatie van de verordening. De toewijzing van het veiligheidstoezicht op de gesloten distributiesystemen is niet meegenomen in dit wetsvoorstel, aangezien dit een wijziging van de Energiewet vraagt die breder is dan zuivere uitvoering van de verordening.

Aanvullend mandaatbesluit

SodM adviseert om de toezichtbevoegdheid op de gasnetten juridisch beter vast te leggen. SodM verzoekt om een aanvullend mandaatbesluit waarin SodM taak en bevoegdheid krijgt om toezicht te houden en te kunnen handhaven op het onderdeel gassystemen.
Dit mandaatbesluit wordt op dit moment voor de Energiewet uitgewerkt. Dit zal uiterlijk op 1 januari 2026 leiden tot een aanwijzing en aanvullend mandaatbesluit om toezicht en handhaving te kunnen houden op het onderdeel gassystemen.

Verduidelijk concept affakkelen

SodM verzoekt om de beschrijving van affakkelen anders op te schrijven. Dit punt is verder gespecificeerd in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting voor het affakkelen op platforms. Ook het onshore affakkelen op productielocaties is toegestaan. De redeneerlijn is voor beide gevallen nu duidelijker verwoord. Daarnaast is de toelichting op de aanwezigheid van fakkels bij gassystemen (transmissiesystemen) aangepast en nader uitgewerkt.

Toetsing EU

Pleit in EU voor geaccepteerde normen en toets op uitvoerbaarheid: Tijdens de onderhandelingen heeft het ministerie ervoor gezorgd dat de verordening rekening houdt met de unieke situatie van Nederland waarbij uitvoerbaarheid als belangrijke peiler is genoemd. Het ministerie onderhoudt contact met Brussel over de toepassing van bestaande normen, die nu ook al door de Nederlandse industrie worden gebruikt en die goed blijken te functioneren.

Onderzoek relatie verordening en NZIA

SodM adviseert de relatie tussen de verordening en de NZIA te onderzoeken. Mede naar aanleiding van dit advies is de Europese Commissie om een uitleg gevraagd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat er inderdaad een strijdigheid bestaat tussen de verordening en de NZIA. De Europese Commissie heeft verduidelijkt dat als een lidstaat kan aantonen dat tijdelijk gedichte putten geen methaan lekken, deze niet permanent afgesloten hoeven te worden en in de toekomst gebruikt kunnen

worden voor CO_2-injectie. Volledig afgesloten putten kunnen niet meer voor CO_2-injectie gebruikt worden. Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Verduidelijk handhavingsbevoegdheden door regeling

SodM vraagt om meer duidelijkheid en adviseert om via een ministeriële regeling meer duidelijkheid te verschaffen over handhavingsbevoegdheden. De verordening bepaalt welke handhavingsbevoegdheden beschikbaar moeten zijn. De ministeriële regeling zal dit verder uitwerken, waarbij de ruimte voor de toezichthouder om te kiezen voor een bepaalde sanctie wordt gerespecteerd. In die regeling zullen de handhavingsmogelijkheden verder worden uitgewerkt, maar hierbij zal 1 op 1 worden aangesloten bij de verplichtingen uit de verordening.

SodM merkt op dat de last onder bestuursdwang wel mogelijk is in de Mijnbouwwet, maar niet in de Energiewet. Naar aanleiding van deze opmerking is in paragraaf 10.1.3 van de memorie van toelichting verduidelijkt waarom in het kader van de Energiewet niet gekozen is voor een separate regeling van de last onder bestuursdwang als handhavingsinstrument voor de verordening.

SodM geeft aan op enkele onderdelen van het wetsvoorstel geen reactie te kunnen geven, omdat SodM geen ministeriële regeling heeft ontvangen. De ministeriële regeling beoogt niet beperkend te zijn op de ruimte die de verordening biedt voor de toezichthouder.

Bijlage 1 van de SodM-reactie

SodM heeft in bijlage 1 behorend bij haar reactie op meer detailniveau aangegeven welke aanpassingen volgens SodM nodig zijn. Hieronder wordt, alleen voor zover hierboven nog niet is ingegaan op deze opmerkingen, gereageerd op de gedetailleerde voorstellen tot aanpassingen.

Vragen over artikel 44d

Scope putten

SodM vraagt om verduidelijking van wat onderdeel is van de put en wat niet. De put is het deel van de installatie waar het gas uit de bodem komt, exclusief de putkelder. Aangezien de termijn in de verordening overeenkomt met de termijn in de Mijnbouwwet, zit hier dus geen tegenstrijdigheid in en hoeft er geen aanpassing van de wet plaats te vinden.

Nazorg weesputten

SodM is benieuwd wie verantwoordelijk is voor nazorg en lekkages bij weesputten. De minister draagt hiervoor de verantwoordelijkheid. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

Deadline saneringsmaatregelen

SodM vraagt of de verwachte einddatum van saneringsmaatregelen gekoppeld is aan de maximale termijn voor uitstel. Dit is inderdaad het geval. De uiterlijke einddatum hiervoor is 5 mei 2029.

Aandacht voor afvalwater

SodM ziet graag aandacht voor afvalwater in het verwijderingsplan. De verordening definieert ‘herstel’ in artikel 2, onder 41, als het proces van saneren van vervuild water en vervuilde bodems. Artikel 18, negende lid, van de verordening beschrijft beperkingsplannen om te herstellen, terug te winnen en permanent te dichten. Dit betekent dat de herstelplicht van de verordening ook toeziet op afvalwater.

Verduidelijk hergebruik

SodM vraagt om verduidelijking over hergebruik. De Europese Commissie heeft aangegeven dat er een tegenstrijdigheid zit tussen de verordening en de NZIA. In het kader van de NZIA bijvoorbeeld moeten bedrijven een deel van de capaciteit beschikbaar stellen voor CO_2-opslag. Als operators nog niet duidelijk hebben welke velden ze daarvoor willen gaan gebruiken, is het mogelijk uitstel te krijgen voor het opruimen van locaties of installaties. Op die manier kunnen operators op een vergelijkbare manier blijven handelen, zoals ze dat nu ook al doen.

Toezicht aardwarmte

SodM vraagt waarom artikel 44c niet van toepassing is. Daarbij geeft SodM aan dat artikel 44c buiten de verordening omgaat, omdat de verordening niet ziet op aardwarmte. Artikel 44c heeft een breder

toepassingsbereik dan alleen aardwarmte. Dit artikel legt de houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 (opsporings- en winningsvergunning delfstoffen) en 25 (opslagvergunning) en van een startvergunning aardwarmte of van een vervolgvergunning aardwarmte de verplichting op een mijnbouwwerk overeenkomstig het verwijderingsplan te verwijderen. De verordening schrijft een eigen, direct werkende, systematiek voor verwijderen voor waardoor artikel 44c niet van toepassing wordt verklaard.

Vragen over artikel 44e, eerste lid

Verlaten putten

SodM vraagt om verduidelijking van de ministers verantwoordelijkheid voor verlaten en tijdelijk buiten gebruik gestelde putten, in verhouding tot SodM's bevoegdheid. SodM stelt voor om SodM als toezichthouder te noemen. Het wetsvoorstel breidt de toezichthoudende taak van de IGM uit met de artikelen die worden aangewezen bij de ministeriële regeling. In deze regeling zal artikel 18 van de verordening worden opgenomen.

Termijn beperkingsplan

SodM merkt op dat het beperkingsplan voor inactieve en tijdelijk gedichte putten binnen 12 maanden moet worden uitgevoerd, tenzij uitstel wordt verleend. De maatregelen moeten binnen 3 jaar na het eerste verslag zijn genomen. Dit is in de praktijk onhaalbaar en legt een zware verplichting op de sector. De verordening stelt deze termijnen en deze bepalingen van de verordening zijn rechtstreeks werkend. Putten kunnen mogelijk in de toekomst voor CO_2-opslag worden gebruikt, wat langer uitstel voor verwijdering kan rechtvaardigen. Dit is ook door de Europese Commissie aangegeven.

Artikel 44e, tweede lid

SodM stelt voor om SodM als toezichthouder in artikel 44e te noemen. Artikel 127 van de Mijnbouwwet is het artikel waarin de toezichthoudende taken aan de IGM worden toegekend. Het toekennen van toezichthoudende taken in een ander artikel zou deze systematiek onnodig doorbreken. Het wetsvoorstel breidt de toezichthoudende taken van de IGM daarom uit door een wijziging van een artikel 127 van de Mijnbouwwet. Deze wijziging bepaalt dat bij ministeriële regeling de artikelen van de verordening worden aangewezen waarop de toezichthoudende taak van de IGM op ziet. In paragraaf 4.1.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat in de ministeriële regeling de artikelen 25 en 26 van de verordening zullen worden opgenomen.

SodM merkt op dat de conclusie op pagina 7 van de toelichting deels klopt, nu een groot deel van de mijnen onder water staat in Limburg, maar in het oostelijke gedeelte niet. Naar aanleiding van deze reactie is hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangepast.

SodM ziet graag verduidelijkt wie verantwoordelijk is voor de verlaten mijnen.
Zoals aangegeven in het wetsvoorstel is de minister verantwoordelijk als bevoegd gezag. Zoals hierboven en in paragraaf 4.1.1 van de memorie van toelichting is aangeven, zal SodM vervolgens toezicht houden op de artikel 25 en 26 van verordening.

SodM merkt verder op dat niet duidelijk is wat gemeten moet worden. SodM benadrukt dat de te meten emissiepuntbronnen, zoals vermeld in Bijlage VIII van de verordening, voor de sector in de praktijk nauwelijks zichtbaar zijn. SodM vraagt om verduidelijking in de toelichting hierover.
Als emissiepunten niet meer bereikbaar zijn, kan in die gevallen ook geen uitvoering worden gegeven aan artikel 25, tweede lid, van de verordening.

Artikelen 127 en 129 Mijnbouwwet

Met betrekking tot het onderwerp bevoegdheidsverdeling verzoekt SodM dat KGG in Brussel aandringt om gebruik te maken van bestaande normen (die breed in de sector worden toegepast) voor het meten van methaanemissies en dit te laten uitvoeren door een onafhankelijke deskundige.
Voor een reactie hierop wordt verwezen naar de reactie hierboven onder het punt Toetsing EU-normen uit de brief van SodM.

SodM benadrukt dat het belangrijk is hoe het rapportagemodel, bedoeld in artikel 12 van de verordening, over de uitvoering en aanlevering door de sector aan de bevoegde instantie, wordt vastgesteld. In reactie hierop kan worden aangegeven dat de Europese Commissie hiervoor met een voorstel moet komen. KGG zal, als dit aan de orde is, hierop input leveren. Het Oil and Gas Monitorings Protocol 2.0 kan in elk geval op dit moment al gebruikt worden, zoals ook in de verordening is aangegeven.

Artikel 132c

SodM verzoekt in de ministeriële regeling de instrumenten ‘bevel tot inbeslagname’ en ‘waarschuwing’ nader uit te werken vanwege de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de toezichthouder hiervan, zo ver dat mogelijk is om binnen de grenzen te blijven vanwege het overschrijfverbod. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting is aangevuld met de nationale uitvoering van deze instrumenten.

12.2.3 Openbaar Ministerie (OM)

Bij brief van 4 maart 2025 heeft het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie advies gegeven.

Uitgebracht advies

Kort gezegd, verzoekt het OM om nader toe te lichten waarom overtreding van in het wetsvoorstel genoemde verplichtingen uit de verordening strafbaar worden gesteld. Niet zonder meer duidelijk is waarom niet zou kunnen worden volstaan met een bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering van de voorschriften uit de verordening. De vraag geldt voor het nalaten van het voldoen aan de maximale methaanintensiteitswaarden (artikel 33, vijfde lid, onder p, van de verordening) waarop door de toevoeging aan artikel 1a, onder 1 Wed een maximale gevangenisstraf van zes jaren komt te staan (artikel 6, eerste lid, onder a Wed). Die vraag geldt ook voor het niet voldoen aan de overige (registratie)verplichtingen die moeten worden opgenomen in artikel 1a, onder 3 Wed, waarop een maximale gevangenisstraf van twee jaren komt te staan (artikel 6, eerste lid, onder 3 Wed).

Omgang met het advies in het wetsvoorstel

In het licht van dit advies is de in de UHT-versie gemaakte keuze om bepaalde overtredingen genoemd in artikel 33, vijfde lid, onder de Wed te brengen, opnieuw bezien. Dit heeft tot een wijziging van het voorgestelde Wed-artikel geleid: alleen die overtredingen worden nu als economische delicten onder de Wed gebracht die tot schade door methaanemissie leiden. Dit is ook verwerkt in paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting. Daarin is nader gemotiveerd waarom voor deze overtredingen niet kan worden volstaan met bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering, maar strafrechtelijke handhaving, als ultimum remedium, ook nodig geacht wordt.

12.2.4. Gedeputeerde staten van Zuid-Holland

Op 11 maart 2025 hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland hun uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgebracht. Zij verwijzen daarbij naar bevindingen vanuit de DCMR.

Afgevraagd wordt of sprake is van een verschrijving in het nieuwe artikel 18.16c, tweede lid, van de Omgevingswet. Naar aanleiding van dit advies is betreffende verschrijving in het wetsvoorstel gecorrigeerd waardoor de zinsopbouw kloppend is.

Verder achten gedeputeerde staten het nog onduidelijk of het mengstation in Pernis tot de LNG-installatie inclusief ondersteunende diensten behoort, zoals bedoeld in de verordening. Het mengstation in Pernis is te kwalificeren als een met een stelsel van leidingen ‘verbonden hulpmiddel ten behoeve van het transport van gas’ in de zin van de definities van transmissiesysteem voor gas respectievelijk distributiesysteem voor gas in de Energiewet. Het vormt geen onderdeel van een LNG-installatie. Het is immers geen terminal, zoals de definitie ‘LNG-installatie’, vereist. Ook kent een LNG-installatie een zelfstandige definitie en regulering in Europese regelgeving, omdat het een zogenaamde essentiële faciliteit is waarbij derdentoegang of onderhandelde toegang noodzakelijk wordt geacht, omdat het een zogenaamde essentiële faciliteit is waarbij derden toegang of onderhandelde toegang noodzakelijk wordt geacht.

Gedeputeerde staten vragen verder of een separate handhavings- en sanctiestrategie tot stand zou moeten komen en zo ja, of dat dan alleen in afstemming met omgevingsdienst Groningen zou moeten of ook de andere toezichthoudende instanties? Het zou immers vreemd zijn als de ene toezichthoudende instantie veel boetes uitdeelt en de andere vergelijkbare overtredingen met een waarschuwing afdoet.

Onder de Omgevingswet is het bevoegd gezag verplicht om een Uitvoerings- en Handhavingsstrategie op te stellen. In die strategie neemt het bevoegd gezag zelfstandig afwegingen omtrent capaciteit en inzet. Binnen de randvoorwaarden die de verordening geeft en gelet op de Ow, is er dus ruimte voor een separate handhavings- en sanctiestrategie. Vooralsnog wordt geen aanleiding gezien om specifiek voor LNG-installaties bij amvb regels te stellen terzake een strategische en programmatische

uitvoering en handhaving. Daarbij speelt mee dat de verordening zelf randvoorwaarden en criteria biedt waar de bevoegde instanties rekening mee moeten houden en dan ligt het niet voor de hand dat de wetgever een strategie opstelt en de randvoorwaarden van de verordening op die manier nader inkadert. Dat zou in strijd kunnen komen met het overschrijfverbod van de verordening en dus met de verordening. Het is aan de bevoegde instanties om hier een afweging te maken die recht doet aan de voorwaarden van de verordening. Zie ook paragraaf 10 van de memorie van toelichting.

De genoemde middelen voor 2025 in hoofdstuk 11.1 betreft kosten enkel voor de uitvoering van het voorlopig aanwijzingsbesluit. Het inrichten van structurele financiering wordt nader besproken. Dan zal ook een nieuwe beraming gemaakt moeten worden voor de hoogte van deze structurele kosten, waaronder kosten voor handhavingstrajecten.

Volgens gedeputeerde staten lijkt het niet voor de hand te liggen dat er zodanige kleine LNG-installaties kunnen bestaan dat deze niet boven de drempelwaarden van de Seveso-richtlijn uitkomen. Dan zou sprake kunnen zijn van onderimplementatie van de verordening als alleen Seveso-inrichtingen daaraan moeten voldoen. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting aangepast (zie paragraaf 4.1.2).

Gedeputeerde staten geven ook mee na te gaan of het in de praktijk kan voorkomen dat twee of meer instanties bevoegd zijn om de verordening te handhaven. Hierover wordt opgemerkt dat bij de verdeling van het toezicht het uitgangspunt is geweest dat er één instantie voor een bepaalde sector de bevoegde instantie is en dat samenloop of overlap van bevoegde instanties zich dus niet voor kan doen. Wel kan het zijn dat met betrekking tot een sector sprake is van meerdere bevoegde gezagen, maar dan nog is het uitgangspunt dat er maar één instantie de bevoegde instantie is voor methaanemissies. Een voorbeeld hiervan is zijn gasleidingen op land met een druk van meer dan 16 bar. Deze vallen zowel onder de milieubelastende activiteit buisleidingen met gevaarlijke stoffen in de zin van de Ow als onder de begrippen transmissie en distributie van de Gasrichtlijn (en daarmee onder de begrippen transmissiesysteem of distributiesysteem in de zin van de Energiewet). Zowel ILT (Ow) als SodM (Energiewet) houden hier toezicht op; ieder vanuit een andere invalshoek. Zij hebben hier werkafspraken over gemaakt die erop neerkomen dat SodM toezicht zal houden op methaanemissies vrijkomend bij transmissie en distributie in de zin van de verordening (lees: de Gasrichtlijn en implementatie daarvan in de Energiewet).

Met betrekking tot het wetsvoorstel hebben gedeputeerde staten de volgende opmerkingen.
Met betrekking tot het voorgestelde artikel 18.11a van de Omgevingswet vragen zij waarom in afwijking van artikel 18.11 van de Omgevingswet, de hoogte van de bestuurlijke boete ook voor een natuurlijke persoon is geregeld en waarom de formulering in de leden 2 en 3 van dit artikel niet overeenkomt met artikel 18.11 van de Omgevingswet. Deze formulering volgt uit de verordening. Artikel 33, tweede lid, laatste alinea, van de verordening bepaalt welke maximale hoogte voor rechtspersonen respectievelijk natuurlijke personen geldt.

Gedeputeerde staten missen bij de nieuwe bestuursrechtelijke instrumenten de te volgen procedure en het afwegingskader. Mede naar aanleiding van deze opmerking zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast door in de artikelen over de bestuurlijke inbeslagname en de waarschuwing aan te geven welke procedure hiervoor dient te worden gevolgd.
Wat betreft het afwegingskader geldt hetzelfde als hierboven reeds is opgemerkt.

Tot slot vragen gedeputeerde staten wat wordt bedoeld met jaarlijks verplicht registreren en rapporteren over het aantal overtredingen en toegepaste instrumenten. Dit betreft de verplichting van artikel 33, achtste lid, van de verordening voor de lidstaten om jaarlijks informatie te publiceren over het soort en de hoogte van de op grond van de verordening opgelegde sancties, de inbreuken en de exploitanten, mijnexploitanten of importeurs aan wie de sancties zijn opgelegd. Voor een goede uitvoering van deze verplichting is nodig dat de toezichthouders deze gegevens tijdig aan de minister verstrekken, omdat de minister deze informatie zal publiceren. Zie ook paragraaf 8.2.3 van de memorie van toelichting.

12.2.5 Provincie Limburg

Op 20 maart 2025 heeft de provincie Limburg haar advies uitgebracht. De provincie geeft aan dat alternatief gebruik van kolenmijnen beter geformuleerd moet worden of anders de passage geschrapt moet worden. Naar aanleiding van deze opmerking is deze passage uit de memorie van toelichting geschrapt. Op dit moment is niet te overzien welk ander alternatief gebruik te voorzien is naast het gebruik van mijnwater in de vorm van bodemenergiesystemen.

De provincie Limburg stelt verder voor SodM in het Omgevingsbesluit aan te wijzen als adviseur voor het aspect methaanemissie bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een open bodemenergie-

systeem dat gebruik maakt van een verlaten ondergrondse steenkolenmijn.
In reactie hierop kan worden aangegeven dat hiervoor niet wordt gekozen. Los van dat dit voorstel niet ziet op het wetsvoorstel, maar op het Uitvoeringsbesluit methaanverordening, kan GS indien de expertise van SodM nodig geacht wordt, SodM benaderen voor advies.

12.2.6 Provincie Groningen

Op 25 maart 2025 heeft de provincie Groningen haar advies uitgebracht. Groningen heeft voornamelijk beoordeeld hoe de bevoegdheden van het college van gedeputeerde staten en de wijze waarop de taken van Omgevingsdienst Groningen zijn beschreven. Gedeputeerde staten hebben geen opmerkingen bij het wetsvoorstel. Zij geven aan dat de minister nog enkele zaken moet regelen waaronder de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving inhoudende dat en Seveso-inrichting die een LNG-terminal is moet voldoen aan de verordening. Dat is naar hun mening een voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van het toezicht door de Omgevingsdienst Groningen.
Deze opmerking is terecht en heeft geen aanleiding gegeven de memorie van toelichting aan te passen (paragraaf 4.2.1).

GS geven ook het advies om nog een keer de kosten voor de inzet van de Omgevingsdienst Groningen te beoordelen. Een aandachtspunt is dat de provincie Groningen onvoldoende is meegenomen over (principe)afspraken met betrekking tot de uitvoering en de financiering. Hierover gaat het ministerie met de Provincie en Omgevingsdienst verder over in gesprek.

12.2.7 Raad voor Accreditatie (RvA)

De RvA heeft op 11 maart 2025 advies gegeven.

De RvA stelt als algemene vraag bij het wetsvoorstel wat de relatie is tussen de verschillende partijen die zijn aangewezen als bevoegde instantie en hoe deze relatie is vormgegeven. Aanvullend bestaat de vraag of het ministerie een relatie tussen deze instanties en de RvA beoogt.

In paragraaf 4.1.4. van de memorie van toelichting is een overzicht opgenomen met de bevoegde instanties, de toezichthoudende en handhavende taken en de ondertoezichtgestelde sectoren. De minister is zich daarnaast bewust van de grote reikwijdte van de verordening en heeft daarbij de verplichting om deze effectief tot uitvoering te brengen. Het ministerie zal daarom coördinerende overleggen in de implementatiefase met alle betrokken instanties faciliteren. De RvA zal ook bij deze overleggen (optioneel) uitgenodigd worden. Ook richt de Europese Commissie een netwerk van bevoegde instanties op om de samenwerking te bevorderen, met de noodzakelijke regelingen om informatie over met name monitoring, regulering en naleving uit te wisselen, beste praktijken te delen en raadplegingen te verrichten (artikel 5, derde lid, van de verordening). Het is daarbij wenselijk dat de RvA onderdeel is van dit netwerk. Daarbij is het wenselijk dat de RvA onderdeel is van dit netwerk of via de European Cooperation for Accreditation vertegenwoordigd is in het netwerk.

Een ander punt van de Raad is dat zij in andere stelsels ziet dat het aanwijzen van certificatie- of verificatie-instellingen om hun wettelijke taak uit te voeren, leidt tot meer handvatten om toezicht te houden. De accreditatie is hierbij een voorwaarde voor de aanwijzing van de certificatie- of verificatie-instelling. De RvA signaleert in dit kader drie punten (t.a.v. de artikelen 8 en 9, artikel 8, tweede lid, en artikel 9, eerste lid van de verordening) waarbij de verordening ruimte laat voor verificatie-instellingen om de eisen over competentie, uitvoering van site-checks en onpartijdigheid naar eigen inzicht in te vullen. De norm die voor accreditatie van de verificatie-instellingen wordt gebruikt, ISO/IEC 17029 beschrijft op deze punten een algemeen kader waar de instellingen aan moeten voldoen, aldus RvA. De minister is het met de RvA eens dat er meer sturing gegeven zou moeten worden aan de uitvoering van deze artikelen. Echter, de minister is beducht voor het creëren van een ongelijkmatig speelveld binnen de EU indien dit enkel op nationaal speelveld tot uitvoering wordt gebracht. Daarom zal bij de Europese Commissie worden aangegeven dat de Commissie op EU-niveau meer sturing zal moeten geven aan deze artikelen.

Tot slot merkt de RvA op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat geen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot verificatie door natuurlijke personen, hetgeen in lijn is met de praktijk dat de RvA uitsluitend organisaties accrediteert en geen natuurlijke personen. Nu de verordening echter geen eisen stelt aan de wederzijdse erkenning van certificaten bij verificatie door natuurlijke personen, acht de Raad het wenselijk dat – conform artikel 67 van Verordening 2018/2067 – aanvullende eisen aan lidstaten worden gesteld om de kwaliteit en uniformiteit van dergelijke verificaties te waarborgen. De minister ziet dat dit een punt is waarop de verordening dient te worden aangepast en dit zal bij de Europese Commissie worden verzocht. Uiteraard zal een eventuele wijziging plaatsvinden met inachtneming van de daarvoor geldende formele besluitvormingsprocedure.

12.2.8 Douane

Op 10 april 2025 heeft de Douane de resultaten van de uitvoeringstoets toegezonden aan de minister. Kort samengevat concludeert de Douane dat de nieuwe taak van het jaarlijks delen van aangiftedata van fossiele goederen met de emissieautoriteit uitvoerbaar is, mits deze taak goed wordt uitgewerkt. Komende periode zullen de emissieautoriteit en de Douane de werkafspraken verder uitwerken en vastleggen in een taakbijlagen dat onder het convenant KGG/NEa-Douane valt. Het ministerie zal hierin een ondersteunende rol vervullen.

De aangiftedata die met name relevant zal zijn voor de emissieautoriteit zal voornamelijk bedrijfsinformatie betreffen, informatie die buiten het bereik van de AVG valt. Hierbij kan er wel sprake zijn van eenmanszaken, dit wordt ook onderkend in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting.

Wat betreft de communicatie over de verordening zal de Douane een beperkte rol spelen; het attenderen op de verordening in haar overleggen met het bedrijfsleven en aandacht geven aan de verordening op haar website met een doorverwijzing naar de emissieautoriteit.

Als laatste punt van de uitvoeringstoets, stelt de Douane de mogelijkheid te behouden om op een later moment het gesprek te voeren over de financiering van deze taak.

13. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel dient uiterlijk 5 augustus 2025 in werking te zijn getreden. Op grond van artikel 33, eerste lid, moet de Nederlandse regering namelijk uiterlijk op die datum de Europese Commissie in kennis stellen van de voorschriften en maatregelen die zijn vastgesteld ter uitvoering van dit sanctieartikel.
In dit wetsvoorstel is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.

De inwerkingtredingsbepaling wijkt af van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309), inhoudende dat wetsvoorstellen op 1 januari of 1 juli in werking treden met een minimuminvoeringstermijn van twee maanden. Volgens dit kabinetsbeleid kan een uitzondering worden gemaakt indien het de uitvoering van een Europese verordening betreft.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel I, onderdeel B

Artikel 44d (beperkingsplan inactieve en tijdelijk gedichte putten)

De verordening geeft een specifiek regime voor inactieve en tijdelijk gedichte putten in artikel 18, negende lid. Voor deze putten moet een beperkingsplan worden opgesteld om deze put te herstellen, terug te winnen en permanent te dichten. De eisen die de verordening hieraan stelt zijn op onderdelen specifieker dan de eisen die de Mijnbouwwet stelt aan een verwijderingsplan (artikel 44, derde lid). Dit blijkt onder andere uit de definitie van terugwinnen in artikel 2, onder 42 van de verordening. Volgens de definitie van terugwinnen is dit het proces van zorgen voor bodem- en vegetatieomstandigheden bij een olie- of gasput of op een olie- of gasputlocatie die vergelijkbaar zijn met de omstandigheden die bestonden voordat deze werden verstoord. Ook wijken de termijnen af en de mogelijkheid om uitvoering van het plan uit te stellen.
Om de volle werking van de verordening te verzekeren, is in het voorgestelde artikel 44d, eerste lid, bepaald dat de artikelen 44, tweede tot en met vijfde lid, en 44a tot en met 44c van de Mijnbouwwet niet van toepassing zijn op inactieve putten en tijdelijk gedichte putten als bedoeld in de verordening. Artikel 44, eerste lid, van de Mijnbouwwet blijft wel van toepassing op deze putten, omdat het wenselijk is dat de minister meldingen van het buiten werking stellen van een put blijft ontvangen.
In het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 44d is bepaald wie het beperkingsplan bij de minister moet indienen. Op grond van artikel 18, achtste lid, van de verordening moet uit het nationaal recht blijken wie de verantwoordelijke partij is voor de verplichtingen van de leden 3 tot en met 7, en lid 9. Met het tweede en derde lid wordt daarin voorzien.

Artikel 44e (minister bevoegde instantie voor putten en gesloten en verlaten ondergrondse kolenmijnen)

In het voorgestelde eerste lid van artikel 44e van de Mijnbouwwet wordt de minister aangewezen als de bevoegde instantie, bedoeld in artikel 18 van de verordening voor putten.

In het tweede lid wordt de minister aangewezen als de bevoegde instantie, bedoeld in de artikelen 25 en 26 van de verordening voor gesloten ondergrondse en verlaten ondergrondse kolenmijnen. Informatie op grond van deze artikelen moet dus worden verstrekt aan de minister. Ook volgt uit deze aanwijzing dat de minister de bevoegde instantie is die beslist op een verzoek om vrijstelling als bedoeld in artikel 25, vierde lid, van de verordening.

Artikel I, onderdelen C en D (aanwijzing IGM als bevoegde instantie en toezichthouder)

Met de wijzigingen van artikel 127 van de Mijnbouwwet wordt de IGM aangewezen als de bevoegde instantie, bedoeld in artikel 4 van de verordening (in het nieuwe vijfde lid) en de bevoegdheid toegekend toezicht te houden op de naleving van de voorschriften van de verordening die gaan over mijnbouwactiviteiten (door de toevoeging van een nieuw subonderdeel 4° in het eerste lid). Dit wordt ook geregeld voor de ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen (voorgestelde wijziging van artikel 129 van de Mijnbouwwet).

Daarnaast voorziet de voorgestelde toevoeging aan artikel 127, eerste lid, van de Mijnbouwwet in medewerking van de IGM aan de feitelijke uitvoering van artikel 33, achtste lid, van de verordening. Voor de emissieautoriteit en gedeputeerde staten wordt deze medewerking geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.2, derde lid, van de Wet milieubeheer respectievelijk artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet. De medewerking houdt in dat deze instanties de minister tijdig voorzien van informatie over de opgelegde sancties, de overtredingen waarvoor deze zijn opgelegd en aan wie deze zijn opgelegd. Op deze manier kan de minister voldoen aan de verplichting van artikel 33, achtste lid, van de verordening om hier jaarlijks informatie over te publiceren.

Artikel I, onderdeel E (uitvoering van artikel 33 verordening)

De nieuwe artikelen 132a tot en met 132d van de Mijnbouwwet voorzien in de bevoegdheden voor de IGM om de sancties en maatregelen te kunnen opleggen die artikel 33 van de verordening vereist. Ook wordt in deze artikelen de maximale hoogte van bestuurlijke boete bepaald. Voor deze aspecten werkt de verordening niet rechtstreeks, maar vergt deze uitvoering in nationaal recht.
De voorwaarden waaronder deze bevoegdheden kunnen worden toegepast werken wel rechtstreeks en zal de toezichthouder dus moet toepassen. Met deze wijzigingen wordt alleen de bevoegdheid geregeld en niet de verplichting tot het opleggen van een last onder dwangsom of een boete. De toezichthouder heeft daarmee een discretionaire bevoegdheid en zal altijd moeten afwegen of het opleggen van een sanctie is gepast. Hij zal daarbij de voorwaarden en de criteria die artikel 33 van de verordening geeft, moeten betrekken.

Vergelijkbare artikelen zijn opgenomen voor andere terreinen die onder de verordening vallen. Voor transmissie- en distributiesystemen worden deze bevoegdheden opgenomen in de Energiewet (artikel II, onderdelen C en D), voor LNG-installaties in de Omgevingswet (artikel III, onderdelen A en B) en voor methaanemissies van ruwe olie, aardgas en kolen die in de EU in de handel worden gebracht in de Wet milieubeheer (artikel IV, onderdelen F, G en H).

Artikel I, onderdeel F (uitzetten retributiemechanisme)

Dit onderdeel dient ertoe het retributiemechanisme van artikel 133 van de Mijnbouwwet uit te zetten voor de kosten die worden gemaakt voor het houden van toezicht op de naleving van de verordening. Reden hiervoor is dat de verordening doorberekening van toezichtkosten niet voorschrijft.
Verder biedt de Mijnbouwwet alleen een grondslag voor kostendoorberekening van toezicht voor methaan dat wordt uitgevoerd door de IGM. Dit betekent dat voor doorberekening van de toezichtkosten voor methaanemissies door de omgevingsdiensten en de emissieautoriteit een aparte grondslag in de Omgevingswet en Wet milieubeheer zou moeten worden opgenomen. Dit vergt nader onderzoek, ook in het licht van het algemene uitgangspunt uit het rapport Maat houden 2014 dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang.

Artikel II

Artikel II, onderdeel B (systeem voor gas, niet zijnde een gasopslag- of LNG-systeem)

Een systeem voor gas is blijkens de Energiewet een transmissie- distributie-, interconnector-, gasopslag- en LNG-systeem. Toezicht op de verordening bij ondergrondse opslag van gas en LNG-installaties wordt niet op grond van de Energiewet geregeld, maar op grond van de Mijnbouwwet respectievelijk de Omgevingswet. Daarom hoeft de in artikel 5.18, onderdeel d, voorgestelde delegatiegrondslag alleen te zien op voorschriften van de verordening die betrekking hebben op een

systeem voor gas, niet zijnde een gasopslag- of LNG-systeem.

Artikel III

Artikel III, onderdelen A en B

Zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven bestaat het voornemen om LNG-installaties in de zin van de verordening via een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving onder de werking van de Omgevingswet te brengen. Deze LNG-installaties zijn ook Seveso-inrichtingen in de zin van de Omgevingswet. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor Seveso-inrichtingen en dus ook voor LNG-installaties bedoeld in de verordening.
Gedeputeerde staten wijzen de personen aan die belast zijn met het toezicht daarop (artikel 18.6 Ow). Voor Seveso-inrichtingen geldt dat de uitvoerings- en handhavingstaak is opgedragen aan Seveso-omgevingsdiensten (18.22, tweede lid, Ow). Door het onder de werking van de Omgevingswet brengen van de verordening voor deze LNG-installaties kunnen gedeputeerde staten de al bestaande handhavingsbevoegdheden van de Omgevingswet gebruiken indien dat nodig is ter handhaving van de bepalingen van de verordening. Het gaat dan om een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom.
Dit ligt anders voor andere sancties en maatregelen waar de verordening toe verplicht, zoals de bestuurlijke boete en de sanctie en maatregelen van artikel 33, tweede lid, van de verordening (zie hoofdstuk 10 van deze memorie van toelichting). De Omgevingswet kent hier geen algemene grondslag voor. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in grondslagen hiervoor in geval van overtreding van de bepalingen van de verordening. Onderdeel A biedt de grondslag voor een bestuurlijke boete bij overtreding van de verordening. Onderdeel B biedt de grondslag voor de sanctie en maatregelen genoemd in artikel 33, tweede lid, van de verordening.

In het systeem van de Omgevingswet wordt de handhaving van EU-verordeningen in het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld door op grond van artikel 4.3 Omgevingswet te bepalen dat het verboden is te handelen in strijd met aldaar aangewezen artikelen van een verordening. In lijn met dit systeem voorzien de nieuwe artikelen 18.11a en 18.16d er daarom in dat bij algemene maatregel van bestuur de bepalingen van de verordening worden aangewezen bij overtreding waarvan de genoemde handhavingsbevoegdheden kunnen worden toegepast.
De grondslag hiervoor biedt artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Daarin staat dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De bepalingen van de verordening die gaan over methaanemissies van LNG-installaties en die gehandhaafd moeten kunnen worden zijn dit soort regels. In dit stelsel past het niet om een grondslag op te nemen om die bepalingen bij ministeriële regeling aan te wijzen, zoals wel in dit wetsvoorstel wordt gedaan bij de Mijnbouwwet, de Energiewet en de Wet milieubeheer.

Artikel III, onderdeel C

In dit onderdeel wordt de verordening opgenomen in de lijst met verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU en internationale verdragen.

Artikel IV

Artikel IV, onderdeel C

Hoofdstuk 16d (Emissies van methaan van ruwe olie, aardgas en kolen die in de Europese Unie in de handel worden gebracht)

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw hoofdstuk aan de Wet milieubeheer toegevoegd.

Artikel 16d.1 bepaalt dat de importeur of de producent moet voldoen aan de bij ministeriële regeling aan te wijzen monitoring-, rapportage en verificatieverplichtingen uit de verordening en de maximale methaanintensiteitswaarden die nader door de Europese Commissie worden vastgesteld. Het gaat om de verplichtingen bedoeld in de artikelen 27, eerste lid, 28, eerste en tweede lid, en 29, eerste en tweede lid van die verordening en voldoet tijdig en volledig aan de krachtens artikel 29, zesde lid, van de verordening vastgestelde maximale methaanintensiteitswaarden. Het geeft de emissieautoriteit de ruimte om op te treden als een importeur of een producent in strijd handelt met de verordening. Om bij toekomstige ontwikkelingen zo snel mogelijk te kunnen zorgen voor juiste uitvoering van de verordening is er voor gekozen de betreffende voorschriften aan te wijzen bij ministeriële regeling.

Artikel 16d.2 biedt de grondslag om de importeurs de gegevens te laten verstrekken via een bij ministeriële regeling nader te bepalen vast format.

Artikel 16d.3 biedt een juridische basis voor het op verzoek verstrekken van gegevens door de rijksbelastingdienst aan de emissieautoriteit. Bij ministeriële regeling zal worden vastgesteld welke gegevens dit betreft. Het gaat hierbij enkel om gegevens die de emissieautoriteit nodig heeft voor de uitvoering van de verordening.

Artikel IV, onderdeel D

Met deze wijziging wordt geborgd dat de emissieautoriteit de artikelen 16d.1 en 16d.2 kan handhaven.

Artikel IV, onderdeel E

Dit artikel biedt de grondslag voor de Minister van Klimaat en Groene Groei om de inspecteurs werkzaam bij de emissieautoriteit in het Besluit toezichthouders NEa aan te wijzen als ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens het nieuwe hoofdstuk 16d bepaalde.

Artikel IV, onderdeel H

Deze wijziging houdt in dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van artikel 18.16ca niet vervalt na vijf jaar, zoals de Awb regelt in artikel 5:45, eerste lid, maar na 10 jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Deze termijn sluit aan bij de vervaltermijn van ETS dat ook 10 jaar bedraagt (artikel 18.16l Wm). Een langere termijn dan 5 jaar is nodig en wenselijk omdat het hier gaat om internationaal opererende partijen. Het zorgvuldige onderzoek dat nodig is om tot een bestuurlijke boete over te gaan, vergt meer tijd als er sprake is van grensoverschrijdende activiteiten.

Artikel V

Voor bepaalde, zwaardere, overtredingen van de verordening wordt handhaving via het strafrecht, naast het bestuursrecht, nodig geacht. Het gaat daarbij uitsluitend om overtreding van de verordening door producenten van gas en olie waarop de IGM toezicht houdt en die geen rapportageverplichtingen bevatten genoemd in artikel 33, tweede lid, van de verordening. Met de zinsnede “voor zover de inspecteur-generaal der mijnen op grond van het bepaalde krachtens artikel 127, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4°, van de Mijnbouwwet toezicht houdt op de betreffende onderdelen” wordt de afbakening tot overtredingen van die artikelen van de verordening waarop de Mijnbouwwet van toepassing is, tot uitdrukking gebracht. Deze zinsnede beoogt alleen materieel aan te geven welke overtredingen strafbaar zijn en heeft geen betrekking op opsporingsbevoegdheden van strafbare feiten door politie, Openbaar Ministerie of andere met de opsporing van economische delicten belaste aangewezen ambtenaren als bedoeld in artikel 17, eerste lid, Wed.

Het niet naleven van de rapportageverplichtingen genoemd in artikel 33, tweede lid, betreft lichtere overtredingen waarvoor (alleen) de bestuurlijke boete en de verder in artikel 33, tweede lid, genoemde bestuursrechtelijke maatregelen en sancties voldoende afschrikkend en evenredig worden geacht. Zie ook paragraaf 6.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Voor de gedragingen van artikel 33, vijfde lid, die ook kunnen slaan op systeembeheerders (transmissie- en distributiesysteembeheerders) en beheerders van gesloten systemen in de zin van de Energiewet wordt het niet nodig geacht de overtredingen onder de Wed te brengen. Voor die terreinen wordt een bestuurlijke boete voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend geacht. Daarbij weegt mee dat dit soort voorschriften voor die terreinen een nieuwe ontwikkeling betreft. Zie ook paragraaf 6.2 en hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel VI

Deze wijziging houdt in dat de rechtbank Den Haag de bevoegde rechter is wanneer beroep wordt ingesteld tegen een bestuurlijke boete op grond van de Wet milieubeheer voor overtreding van de methaanvoorschriften die gaan over import. Deze rechtbank behandelt al boetebesluiten inzake emissiehandel en CBAM, waardoor expertise is opgebouwd op gebied van emissies. Voor hoger beroep geldt dan de Afdeling bestuursrechtspraak, op grond van artikel 8:105 Awb. Zie ook paragraaf 10.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting over rechtsbescherming.

Bijlage bij de toelichting Transponeringstabel

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Hoofdstuk 1 **Algemene bepalingen**			
Artikel 1, eerste lid	Behoeft uit de aard van deze bepaling geen uitvoering		
Artikel 1, tweede lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 1, derde lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 2, onder 1 t/m 63	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 3, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat. ACM is op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Energiewet (artikel 1a, tweede lid, Gaswet) de regulerende instantie bedoeld in artikel 57 van richtlijn 2019/944 Zie ook afdeling 3.6 van de Energiewet		
Artikel 3, tweede lid, eerste zin	De bepaling richt zich tot Agentschap van de EU voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER)		
Artikel 3, tweede lid, tweede zin	Feitelijke uitvoering door regulerende en gereguleerde instanties volstaat		
Hoofdstuk 2 **Bevoegde instanties en onafhankelijke verificatie**			
Artikel 4, eerste lid, eerste alinea (aanwijzing bevoegde instanties verantwoordelijk voor de monitoring en handhaving van de toepassing van de verordening) tweede alinea	Aanwijzen van bevoegde instanties in wetsvoorstel en lagere regelgeving. Zie voor een overzicht van de bevoegde instanties per artikel en sector de tabel in paragraaf 4.1.4 van hoofdstuk 4 Vooruitlopend op de aanwijzing in deze tabel zijn de bevoegde instanties tijdelijk aangewezen in het Besluit voorlopige aanwijzing bevoegde instanties methaanverordening Kennisgeving van de namen en contactgegevens betreft feitelijke uitvoering		
Artikel 4, tweede lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 4, derde lid	Zie voor een overzicht van de bevoegde instanties verantwoordelijk voor de monitoring en handhaving van de verordening de tabel in paragraaf 4.1.4 van hoofdstuk 4. Het wetsvoorstel voorziet in rechtsgrondslagen voor de bevoegde instanties om de bevoegdheden en de taken van de verordening uit te voeren. Voor enkele onderdelen zijn aanwijzingsbesluiten nodig. Dat betreft: de aanwijzing van de IGM en de ambtenaren van de SodM op grond van artikel 5.18, tweede lid, Energiewet (voor systemen voor gas) en en de aanwijzing van inspecteurs werkzaam bij de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit in het Besluit toezichthouders NEa (voor import) Voor LNG-installaties en open bodemenergiesystemen geldt dat de toezicht en handhavingstaken vallen in het basistakenpakket en worden uitgevoerd door omgevingsdiensten, voor LNG-installaties specifiek door Seveso-omgevingsdiensten Het instellen van een contactpunt en het realiseren van middelen betreft feitelijke uitvoering		Het ministerie voorziet in een contactpunt.
Artikel 5, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 5, tweede lid	Rechtstreekse werking volstaat; bepaling is gericht tot exploitanten e.d.		
Artikel 5, derde lid, eerste zin tweede zin laatste zin	Betreft feitelijke uitvoering De bepaling richt zich tot Europese Commissie Rechtstreekse werking volstaat		Aan de hand van de informatie die op basis van artikel 4 openbaar gemaakt wordt, kunnen de toezichthoudende instanties met elkaar in contact treden en afspraken gaan maken over samenwerking
Artikel 5, vierde lid	Rechtstreekse werking volstaat Zie ook artikel 6, vijfde lid		Deze verslagen zullen openbaar gemaakt worden op de websites van de toezichthouders
Artikel 6, eerste lid (periodieke inspecties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, tweede lid (inhoud inspecties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, derde lid (routinematige inspecties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, vierde lid (niet-routinematige inspecties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, vijfde lid (inspectieverslag en openbaarmaking)	Rechtstreekse werking volstaat (zie ook artikel 5, vierde lid)		
Artikel 6, zesde lid (verplichting van exploitanten om niet-naleving op te heffen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, zevende lid (mogelijkheid tot ondersteuning van bevoegde instanties door sluiten van formele overeenkomsten over levering specialistische deskundigheid)	Betreft feitelijke uitvoering	Betreft beleidsruimte	Hiervan maakt Nederland vooralsnog geen gebruik
Artikel 7, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 7, tweede lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 7, derde lid (termijn voor reactie op klachten)	Rechtstreekse werking volstaat		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 7, vierde lid (informatieverplichting voortgang onderzoek)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 7, vijfde lid (indicatieve termijnen voor het afhandelen van een klacht)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 8, eerste lid (beoordeling conformiteit emissieverslagen door verificateur)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 8, tweede lid (verrichten verificatieactiviteiten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 8, derde lid (verificatie activiteiten afstemmen op Europese en internationale standaarden en methodologieën)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 8, vierde lid (verificatieverklaring kennisgevingsplicht bij non-conformiteit)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 8, vijfde lid (medewerking exploitanten bij uitvoering verificatieactiviteiten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 9, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 9, tweede lid (accreditatie)	Rechtstreekse werking volstaat		In Nederland is de Raad voor Accreditatie de instantie die verificateurs met rechtspersoonlijkheid accrediteert overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93
Artikel 9, derde lid (mogelijkheid van machtiging van natuurlijke personen als verificateur door andere nationale instantie dan accreditatie-instantie op grond van verordening 765/2008)		Mogelijkheid om ook natuurlijke personen als verificateur te laten machtigen door een andere instantie dan de Raad voor Accreditatie.	Nederland maakt geen gebruik van deze bevoegdheid.
Artikel 9, vierde lid	Zie artikel 9, derde lid	Zie artikel 9, derde lid	Zie artikel 9, derde lid
Artikel 10, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 10, tweede lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Hoofdstuk 3 Methaanemissies in de sectoren olie en gas			
Artikel 11 Toepassingsgebied Hoofdstuk 3	Rechtstreekse werking volstaat; zie voor een overzicht van de bevoegde instanties de tabel in paragraaf 4.1.4 van hoofdstuk 4		
Artikel 12, eerste lid (termijn voor indiening verslag van exploitanten over kwantificering geraamde methaanemissies op bronniveau)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, tweede lid (termijn verslag kwantificering methaanemissies)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, derde lid (termijn verslag kwantificering methaanemissies op bronniveau)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, vierde lid, eerste alinea (verslagplicht bronniveau voor niet-operationele activa) Tweede alinea Derde alinea	Rechtstreekse werking volstaat De bepaling richt zich tot de Europese Commissie Rechtstreekse werking volstaat		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 12, vijfde lid (normen en technische voorschriften)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, zesde lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, zevende lid (regeling i.v.m. vertrouwelijkheid van informatie in verslag)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 12, achtste lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 13 Algemene beperkingsverplichting	Rechtstreekse werking volstaat		Betreft een specifieke op methaanemissies gerichte verplichting die geen met andere zorgplichten strijdige verplichtingen bevat
Artikel 14, eerste lid (verplichting programma voor lekdetectie en -reparatie in te dienen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, tweede lid (termijn voor uitvoeren lekdetectie- en reparatieonderzoek)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, derde lid (mogelijkheid exploitanten lekdetectie en -reparatieonderzoek type 2 uit te voeren i.p.v. type 1)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, vierde lid (mogelijkheid geavanceerde detectietechnologie te gebruiken)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, vijfde lid (mogelijkheid onder voorwaarden om verschillende LDAR-onderzoek frequenties toe te passen) Laatste alinea	Rechtstreekse werking volstaat Betreft feitelijke uitvoering		
Artikel 14, zesde lid (methode vaststelling lekken)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, zevende lid (uitvoeringshandeling minimale detectie-grenzen en -technieken en drempelwaarden)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 14, achtste lid (reparatie en vervangingsplicht)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, negende lid (onmiddellijke reparatie of vervanging, tenzij…)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, tiende lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, elfde lid (register van besluiten om reparatie uit te stellen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, twaalfde lid (aanvullende onderzoek verplichting)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, dertiende lid (registerverplichting van vastgestelde lekken)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, veertiende lid (jaarlijkse indieningsverplichting verslag en reparatie- en controleschema's)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, vijftiende lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 14, zestiende lid (verplichting voor regelingen voor certificering of accreditatie of kwalificatieregelingen)	Betreft feitelijke uitvoering		In overleg met de sector wordt bezien hoe uitvoering te geven aan deze verplichting om te voorzien in certificering, accreditatie of gelijkwaardige kwalificatieregelingen voor LDAR-dienstverleners e.d.
Artikel 14, zeventiende lid	Niet van toepassing		Deze situatie doet zich niet voor in Nederland. De maximale diepte van het Nederlandse deel van de Noordzee is 46 meter

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 15, eerste lid (afblaasverbod met uitzondering en routinematig affakkelverbod)	Rechtstreekse werking volstaat; eventuele strijdigheid met bepalingen in het Mijnbouwbesluit en het Besluit activiteiten leefomgevingen worden weggenomen		
Artikel 15, tweede lid (uitzondering noodgeval of defect)	Zie lid 1		
Artikel 15, derde lid (andere uitzonderingen)	Zie lid 1		
Artikel 15, vierde lid (ingeval van uitzonderingssituatie alleen afblazen als affakkelen niet kan en rapporteren o.g.v. artikel 16)	Zie lid 1		
Artikel 15, vijfde lid (vervangen van afblaasapparatuur door emissievrije alternatieven)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 15, zesde lid (naast leden twee en drie is affakkelen toegestaan in specifieke gevallen)	Zie lid 1		
Artikel 15, zevende lid (gebruik van bepaalde apparatuur e.d. bij bouw, vervanging of renovatie locatie)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 15, achtste lid (termijn waarop exploitanten moeten voldoen aan deze bepaling en verplichting om tijdschema in te dienen bij vertraging)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 16, eerste lid (kennisgevingsplicht van voorvallen afblazen en affakkelen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 16, tweede lid (verplichting om jaarlijks verslag te doen van afblazen en affakkelen, in verslag van artikel 12)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 17, eerste lid (eisen aan nieuwe fakkelpijpen of verbrandingsapparatuur)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 17, tweede lid (termijn voor voldoen aan vereisten van eerste lid voor alle fakkelpijpen of verbrandingsapparatuur)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 17, derde lid (inspectiefrequentie fakkelpijpen e.d.)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 17, vierde lid (vlambewakingsapparatuur vereist)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 18, eerste lid (inventaris van alle inactieve, tijdelijk gedichte, permanent gedichte en verlaten putten; actualiseringsplicht)	Betreft feitelijke uitvoering		TNO-Geologische dienst houdt dit bij in opdracht van KGG; informatie is beschikbaar via NLOG. Per put is minimaal de informatie beschikbaar die vanuit de verordening gevraagd wordt
Artikel 18, tweede lid	Niet van toepassing in NL		Nederland heeft veel minder putten
Artikel 18, derde lid (uiterlijk 5 mei 2026 en daarna jaarlijks uiterlijk op 31 mei verslagen indienen bij de b.i. over kwantificering methaanemissies van alle inactieve putten en tijdelijk gedichte putten)	In artikel 44e van de Mijnbouwwet is de minister van KGG aangewezen als bevoegde instantie Verder volstaat rechtstreekse werking		Om te voorkomen dat exploitanten dezelfde gegevens een aantal keer moeten indienen bij de bevoegde instantie wordt in het Mijnbouwbesluit o.g.v. artikel 123, vijfde lid, een voorziening getroffen dat informatie die al moet worden aangeleverd het tijdstip en de frequentie van de verordening volgt

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 18, vierde lid (uitzonderingen lid 3 indien uit gegevens blijkt dat er afgelopen vijf resp. drie jaar geen methaanemissies hebben plaatsgevonden)	Zie lid 3		
Artikel 18, vijfde lid (verplichtingen ingeval van betrouwbaar bewijs wezenlijke hoeveelheden methaanemissies)	Zie lid 3		
Artikel 18, zesde lid (verplichting lidstaat of verantwoordelijk partij om alle nodige maatregelen te treffen in geval van methaanemissies bij inactieve, tijdelijk gedichte, of permanente gedichte en verlaten putten)	In artikel 44e van de Mijnbouwwet is de minister van KGG aangewezen als bevoegde instantie Verder volstaat rechtstreekse werking		Waar het gaat om putten die een exploitant hebben, neemt de exploitant (als verantwoordelijke partij) alle nodige maatregelen; waar er geen exploitanten meer zijn is de minister van KGG dit namens de lidstaat
Artikel 18, zevende lid (verificatie van het lid 3-verslag door verificateur is vereist)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 18, achtste lid (lidstaatverplichting om exploitanten leden 3 t/m 7 en lid 9 na te laten komen en verantwoordelijkheid lidstaat ingeval van onvoldoende financiële zekerheid of niet te identificeren verantwoordelijke partij)	In artikel 44e van de Mijnbouwwet is de minister van KGG aangewezen als bevoegde instantie. Verder volstaat rechtstreekse werking		Uit onderzoek kan worden afgeleid dat alle putten zonder eigenaar op dit moment al op een correcte manier zijn afgesloten en lekdicht blijken te zijn[1]
Artikel 18, negende lid (regeling vaststelling beperkingsplan op om inactieve of tijdelijk gedichte putten te herstellen, terug te winnen en permanent te dichten; – uitvoeringstermijn binnen 12 maanden na indiening eerste kwantificeringsverslag van lid 3 met uitstelmogelijkheid)	Artikel 44d van de Mijnbouwwet; Artikel 44e, eerste lid, Mijnbouwwet (aanwijzen minister van KGG als bevoegde instantie) Artikel 127, eerste lid, onder a, sub 1, van de Mijnbouwwet (aanwijzen IGM als toezichthouder)		In NL is het verboden zonder vergunning koolwaterstoffen te winnen en zijn de exploitanten daarom altijd bekend. De situatie dat de minister een beperkingsplan op zal moeten stellen, zal zich niet voordoen
Artikel 18, tiende lid (beschikbaarstelling aan publiek en Europese Commissie van verslagen en beperkingsplannen binnen 3 mnd na indiening)	Betreft feitelijke uitvoering		TNO houdt voor de minister van KGG gegevens hierover bij die worden opgenomen in NLOG
Artikel 18, elfde lid (vrijstellingsbevoegdheid voor putten dieper dan 700 m)	Niet van toepassing in Nederland		Het Nederlandse deel van de Noordzee is niet dieper dan 700 meter
Hoofdstuk 4 Methaanemissies in de kolensector			
Deel I Monitoring en rapportage in actieve kolenmijnen			
Artikel 19 Toepassingsgebied	Niet van toepassing		NL heeft geen actieve/ operationele ondergrondse of bovengrondse kolenmijnen
Artikel 20 (monitoring en rapportage actieve kolenmijnen)	Niet van toepassing		Zie artikel 19
Deel II Beperking van de methaanemissies van actieve ondergrondse kolenmijnen			
Artikel 21 Toepassingsgebied	Niet van toepassing		
Artikel 22 Beperkingsmaatregelen	Niet van toepassing		
Artikel 23 (rapportage voorvallen afblazen en affakkelen)	Niet van toepassing		
Deel III Methaanemissies van gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen			
Artikel 24 Toepassingsgebied	Rechtstreekse werking volstaat		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 25, eerste lid (inventarisverplichting voor 5 augustus 2025)	Artikel 44e, tweede lid, van de Mijnbouwwet (aanwijzen minister van KGG als bevoegde instantie) Artikel 127, eerste lid, onder a, subonderdeel 4, van de Mijnbouwwet (aanwijzen IGM als toezichthouder)		
Artikel 25, tweede lid (meetverplichting m.i.v. 5 mei 2026, installatieverplichting meetapparatuur)	Zie lid 1. Verder volstaat rechtstreekse werking		
Artikel 25, derde lid (uitzondering voor monitoring en rapportage)	Zie lid 1 Verder volstaat rechtstreekse werking		
Artikel 25, vierde lid (vrijstellingsmogelijkheid verplichtingen van de leden 2 en 3)	Zie lid 1. Verder volstaat rechtstreekse werking		
Artikel 25, vijfde lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 25, zesde lid (jaarlijkse verslagen met ramingen methaanemissies op bronniveau)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 25, zevende lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 25, achtste lid (openbaarmaking verslagen)	Betreft feitelijke uitvoering		
Artikel 26, eerste lid (verplichting voor lidstaat beperkingsplan voor 5 februari 2027)	Betreft feitelijke uitvoering door de minister van KGG; artikel 44e, tweede lid, van de Mijnbouwwet (aanwijzen minister van KGG als bevoegde instantie)		
Artikel 26, tweede lid (afblazen en affakkelen van bepaalde apparatuur is verboden vanaf 2030)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 26, derde lid (toestaan alternatief gebruik van verlaten ondergrondse kolenmijn alleen na vergunningprocedure die is aangepast aan specifiek soort alternatief gebruik en waarbij aanvrager een gedetailleerd plan met maatregelen verstrekt om methaanemissies te voorkomen)	Eerste zin: De vergunning-procedure voor alternatief gebruik is afhankelijk van de diepte: een vergunning op grond van de Mijnbouwwet voor geothermie (dieper dan 500 meter in de ondergrond) of een vergunning op grond van de Omgevingswet voor open bodemenergiesystemen (ondieper dan 500 meter in de ondergrond) Tweede en derde zin werken rechtstreeks		
Artikel 26, vierde lid (bestaande beste beperkingspraktijken)	Rechtstreekse werking volstaat		
Hoofdstuk 5 **Methaanemissies van ruwe olie, aardgas en kolen die in de Unie in de handel worden gebracht**			
Artikel 27, eerste lid (termijn en frequentie informatieverplichting importeurs aan bevoegde instantie)	Artikel 2.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (aanwijzing Nederlandse emissieautoriteit als bevoegde instantie voor hoofdstuk 5 van de verordening). Verder volstaat rechtstreekse werking Tweede alinea richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 27, tweede lid (termijn en frequentie om ontvangen gegevens aan Europese Commissie te verstrekken)	Eerste alinea betreft feitelijke uitvoering Tweede alinea richt zich tot de Europese Commissie		De minister zal jaarlijks namens Nederland de door de importeurs verstrekte gegevens indienen bij de Europese Commissie
Artikel 28, eerste lid (regeling voor contracten gesloten of verlengd op of na 4 augustus 2024)	Rechtstreekse werking volstaat		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 28, tweede lid, (inspanningsverplichting voor contracten die gesloten zijn op of na 4 augustus 2024)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 28, derde lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 28, vierde lid Eerste zin Tweede zin	Rechtstreekse werking volstaat Betreft feitelijke uitvoering		
Artikel 28, vijfde lid (gelijkwaardigheidsregeling mrv-maatregelen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 28, zesde lid (uitvoeringshandelingen bewijs gelijkwaardigheid door derde landen)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 28, zevende lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 28, achtste lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 29, eerste lid (meldingsplicht)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 29, tweede lid, (bewijsplicht methaanintensiteit lager dan de maximale methaanintensiteits-waarde)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 29, derde lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 29, vierde lid (gedelegeerde handeling berekening methaanintensiteit)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 29, vijfde lid (evaluatieverplichting van de Europese Commissie)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 29, zesde lid (gedelegeerde handeling maximale methaanintensiteits-waarden)	Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Artikel 30, eerste tot en met zesde lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 31, eerste tot en met vijfde lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Hoofdstuk 6 Slotbepalingen			
Artikel 32, eerste lid	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 32, tweede lid (gedelegeerde handeling)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 33, eerste lid (lidstaatverplichting om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen, ten minste a) boete en b) dwangsom) Kennisgeving van de sanctieregels	Grondslagen voor de verschillende sectoren voor de bevoegdheid voor het opleggen van: a) een boete: – in de Mijnbouwwet in artikel 132b; – in de Energiewet in artikel 5.21, vijfde en zesde lid; – in de Omgevingswet in artikel 18.11a, en – in de Wet milieubeheer in artikel 18.16ca Wet milieubeheer b) een dwangsom: – in de Mijnbouwwet in artikel 132a juncto artikel 5:32, eerste lid, Awb; – in de Energiewet in artikel 5.19 juncto artikel 5.18, eerste lid, onder d; – in de Omgevingswet in artikel 18.1, onder c, juncto artikel 18.2, en – in de Wet milieubeheer in artikel 18.7 Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in artikel 1a, onder 1° en onder 3°, van de Wet op de economische delicten in een grondslag voor strafrechtelijke handhaving Aanwijzing van de voorschriften bij overtreding waarvan de bevoegdheden kunnen worden toegepast gebeurt in ministeriële regeling, behalve voor LNG-installaties en de vergunningprocedure voor alternatief gebruik van verlaten ondergrondse kolenmijnen. Daarvoor gebeurt het bij amvb op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel III wetsvoorstel) Feitelijke uitvoering	Beleidskeuze voor boetestelsel	Zie hst. 10 van de memorie van toelichting
Artikel 33, tweede lid (bestuurlijke sancties en maatregelen voor rapportageverplichtingen)	Het wetsvoorstel biedt voor de verschillende sectoren grondslagen voor deze bevoegdheden: – in de Mijnbouwwet in de artikelen 132a t/m 132d; – in de Energiewet in artikelen 5.21 t/m 5.21b; – in de Omgevingswet in de artikelen 18.11a, 18.16c en 18.16d; – in de Wet milieubeheer in de artikelen 18.7, 18.16ca t/m 18.16cc		
Artikel 33, derde lid	Niet van toepassing		Nederland kent bestuurlijke geldboetes
Artikel 33, vierde lid (samenwerkingsplicht bevoegde instanties)	Betreft feitelijke uitvoering		
Artikel 33, vijfde lid	Zie lid 1		
Artikel 33, zesde lid	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 33, zevende lid	Rechtstreekse werking volstaat		

Verordening 2024/1787/EU	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte of feitelijke uitvoering
Artikel 33, achtste lid (verplichting voor de lidstaat om jaarlijks informatie te publiceren over sancties)	Feitelijke uitvoering voor zover de informatie bij de rijksoverheid zelf voor handen is. Voor medewerking van de IGM is dit geregeld in onderdeel I in artikel 127, eerste lid, Mijnbouwwet; voor de emissieautoriteit (import) zal dit bij ministeriële regeling worden geregeld o.g.v. artikel 2.2, derde lid, Wm in samenhang met artikel 21.6, vierde lid, Wm; voor GS bij AMvB o.g.v. artikel 20.6, eerste lid, onder a, Omgevingswet		
Artikel 34, eerste tot en met zesde lid	De bepalingen richten zich tot de Europese Commissie respectievelijk Europees Parlement of de Raad		
Artikel 35, eerste t/m derde lid	De bepalingen richten zich tot de Europese Commissie		
Artikel 36, eerste tot en met derde lid	De bepalingen richten zich tot de Europese Commissie		
Artikel 37 Wijziging artikel 15 van verordening 2019/942	De bepaling richt zich tot ACER		
Artikel 38	Behoeft geen implementatie		
Bijlage I Lekdetectie en reparatie onderzoeken (artikel 14)	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage II Controleschema's lekdetectie- en reparatie (artikel 14)	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage III Rapportage voorvallen van afblazen en affakkelen (artikel 16)	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage IV Inspecties fakkelpijpen en andere verbrandingsapparatuur	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage V Inventaris en beperkingsplan putten (artikel 18)	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage VI Verslagen voor actieve kolenmijnen (artikel 20)	Niet van toepassing in Nederland		
Bijlage VII Rapportage voorvallen afblazen en affakkelen in drainagestations (artikel 23)	Niet van toepassing in Nederland		
Bijlage VIII Inventaris, verslagen en mitigatieplan en verlaten ondergrondse kolenmijnen	Rechtstreekse werking volstaat		
Bijlage IX Door importeurs te verstrekken informatie	Rechtstreekse werking volstaat		

[1] Zie rapport *De integriteit en nazorg van buiten gebruik gestelde olie- en gasputten in Nederland op land*, september 2022. Staatstoezicht op de Mijnen.
Daarnaast heeft TNO in samenwerking met SodM een groot aantal afgesloten putten offshore onderzocht op lekdichtheid. Uit dit onderzoek is gebleken dat ook die op een correcte manier zijn afgesloten en dat de enige lekkage is aan de buitenkant van de punt door aanwezigheid van ondiep gas. Zie: https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/10/minder-lekkende-boorputten-noordzee/

De Minister van Klimaat en Groene Groei,