



> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
DG Groningen en Ondergrond / Directie Transitie Diepe Ondergrond
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037
2490 AA Den Haag

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

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

[REDACTED]

Datum 7 februari 2025
Betreft Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets Uitvoeringswet
Methaanverordening

Ons kenmerk
96479256

Uw kenmerk

Geachte [REDACTED],

Bijlage(n)

1: artikelsgewijze reactie SodM
op uitvoeringswet en toelichting

2: tijdslijn implementatie
Methaanverordening

Op 16 december 2024 heeft u SodM verzocht een Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) uit te voeren op de uitvoeringswet Methaanverordening. Deze wet implementeert de Europese Methaanverordening, die per 4 augustus 2024 in werking is getreden. De uitvoeringswet zou SodM in staat moeten stellen om toezicht te houden en te handhaven op die onderdelen uit de Methaanverordening waarvoor SodM wordt aangewezen.

SodM heeft deze toets met zorg uitgevoerd en biedt u hierbij de bevindingen en voorwaarden aan waaronder uitvoering mogelijk is.

Samenvatting van conclusies

SodM concludeert dat de uitvoeringswet alleen uitvoerbaar is wanneer voldoende middelen toegekend worden én een aantal aanpassingen in de uitvoeringswet worden doorgevoerd. Zo ontbreekt een noodzakelijk mandaatbesluit en is de bevoegdheidsverdeling tussen minister en toezichthouder niet scherp genoeg beschreven.

Momenteel is de uitvoeringswet niet handhaafbaar, omdat de benodigde bevoegdheden voor het opleggen van sancties aanvullend moeten worden geregeld in een Ministeriële Regeling (MR) en deze niet is bijgevoegd en daarmee ook niet beoordeeld. Het is belangrijk dat de keuzevrijheid voor het inzetten van sanctiemogelijkheden zoals verwoord in de Methaanverordening, in de MR wordt overgenomen.

Bedrijven benaderen – begrijpelijk - SodM met vragen over het methaantoezicht. SodM kan zonder duidelijke bevoegdheden, sanctiemogelijkheden en voldoende middelen echter geen invulling geven aan toezicht en handhaving.

De onderbouwing van deze conclusie volgt hieronder, waarbij tevens voorwaarden zijn opgenomen. In bijlage 1 is op meer detailniveau aangegeven welke aanpassingen volgens SodM nodig zijn.

Context en achtergrond

De Methaanverordening stelt eisen aan de energiesector om methaanemissies te verminderen door middel van monitoring, rapportage en emissiebeperkende maatregelen, zoals het opsporen en repareren van methaanlekken en het sterk beperken van afblazen en affakkelen. Deze Methaanverordening is direct werkend en vereist in materiële zin geen nationale implementatie. De uitvoeringswet regelt daarom de formele kant, zoals de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van toezichthouders, en maakt het opleggen van sancties mogelijk. Ook lost de uitvoeringswet conflicterende wetgeving op.

SodM acht toezicht op delen van de Methaanverordening passend bij haar missie om veiligheid en milieubescherming te waarborgen bij het gebruik van de ondergrond. Een juiste implementatie van de verordening kan bijdragen aan een significante reductie van methaanemissies binnen én buiten de Europese Unie (EU).

Aanwijzing als toezichthouder: integraliteit nodig

De Methaanverordening bepaalt dat binnen zes maanden na inwerkingtreding (5 februari 2025) bevoegde instanties zijn aangewezen en dat hiervoor voldoende financiële en personele middelen ter beschikking worden gesteld. Deze aanwijzing volgt middels voorliggende uitvoeringswet.

Omdat deze uitvoeringswet ná 5 februari 2025 in werking zal treden en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) toch aan de deadline verplichting van aanwijzing wil voldoen, is KGG voornemens om tijdelijk (totdat de uitvoeringswet in werking treedt) een voorlopig aanwijzingsbesluit te nemen, waarin SodM een beperkt aantal administratieve taken wordt toegewezen. SodM heeft benadrukt dat dit ongewenst is omdat SodM geen middelen toegekend heeft gekregen om de operationele verantwoordelijkheid te nemen voor deze taken.

Het voorgaande geldt evenzeer voor de uitvoeringswet. Zonder uitvoeringswet is het voor SodM niet mogelijk om toezicht te houden. En de huidige tekst van de uitvoeringswet maakt duidelijk dat een aanvullende MR nodig is om te kunnen handhaven. Bevoegdheden voor toezicht en handhaving én benodigde middelen zijn tegelijkertijd nodig. Op dit moment worden deze drie onderdelen los van elkaar aan SodM voorgelegd, zoals in bijlage 2 *tijdelijk implementatie methaanverordening* is weergegeven. SodM heeft geen zicht op een integrale planning. Integraliteit is nodig om in samenhang te kunnen beoordelen of de uitvoeringswet en middelen toereikend zijn voor de taak. Van SodM wordt verwacht dat deze een behoorlijke toezichthoudende rol invult. Dat is momenteel een onmogelijke situatie.

ONDERBOUWING EN VOORWAARDEN

Middelen

1. Ken voldoende middelen toe voor de extra taken

SodM heeft voorafgaand aan deze UHT op uw verzoek een middeleninschatting opgesteld voor de nieuwe toezichthoudende taken uit de Methaanverordening (brief van 6 december 2024, kenmerk 95927795).

Hieruit blijkt dat de uitvoering van deze taken aanzienlijke inspanningen vereist door het stringente karakter van de verordening en de uitgebreide rapportageverplichtingen. De verordening introduceert nieuwe verantwoordelijkheden en juridische instrumenten voor SodM, wat leidt tot meer inspecties en een toename van administratieve werkzaamheden, zoals het verwerken van rapportages, meldingen en klachten. SodM heeft bovendien een openbaarmakingsplicht voor veel documentatie.

De middeleninschatting is onder voorbehoud opgesteld, mede vanwege onzekerheden zoals het ontbreken van een MR waarin sanctiebevoegdheden worden geregeld, en de toezichttaken voor 48 nieuwe, voor SodM nog onbekende, onder toezicht gestelde Gesloten Distributiesystemen (GDS'en). Dit betreft zeer grote bedrijven zoals Schiphol en Chemelot.

In de voorliggende uitvoeringswet en haar Memorie van Toelichting is deze inschatting niet verwerkt. De in de Memorie van Toelichting genoemde indicatieve bedragen (PM 500.000 euro/jaar) liggen ver onder SodM's schatting van 36 benodigde FTEs voor het toezicht op de Methaanverordening plus 6 FTE's voor het veiligheidstoezicht op de GDS'en.

2. Risicogestuurd en impactgericht opnemen in Memorie van Toelichting

De Nederlandse inzet bij de totstandkoming van de Methaanverordening is geweest om deze risicogestuurd en impactgericht in te richten. Risicogestuurd toezicht betekent dat een toezichthouder de beschikbare tijd en middelen besteedt aan die activiteiten die de grootste risico's met zich meebrengen. Impactgericht betekent kiezen voor acties die ertoe leiden dat de risico's zo veel mogelijk worden verkleind. Op onderdelen – zoals bij het uitvoeren van inspecties – zijn deze uitgangspunten overgenomen in de definitieve versie van de Methaanverordening. Risicogestuurd en impactgericht toezicht zorgt voor een efficiënte inzet van (schaarse) middelen. SodM pleit ervoor dat KGG in de Memorie van Toelichting aangeeft dat een maximaal risicogestuurde en impactgerichte interpretatie van de Methaanverordening voorgestaan wordt, zodat het borgen van het publiek belang en de benodigde inzet van middelen in balans met elkaar zijn.

3. Financier (methaan)toezicht vanuit algemene middelen

SodM kan zich vinden in het (vooralsnog) niet heffen van retributies voor het toezicht op de Methaanverordening (het toezicht op de Methaanverordening wordt toegevoegd aan de opsomming in art. 133, lid 1 onder b. Daar staan de zaken die vrijgesteld zijn van retributies). SodM onderschrijft het uitgangspunt van het rapport *Maat houden* uit 2014 dat toezicht en handhaving in beginsel vanuit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. SodM voegt daar nog aan toe dat het huidige stelsel van retributies voor toezicht, met name voor de categorie koolwaterstoffen, gecompliceerd is, en dat het toevoegen van nieuwe heffingsgrondslagen die complexiteit verder zal vergroten.

SodM pleit dan ook voor een volledige herziening, of beter nog afschaffing, van de retributies voor het toezicht op en handhaving van de Mijnbouwwet en aanverwante regelgeving. Ten overvloede merkt SodM wel op dat het toezicht op de verordening extra capaciteit vergt, die -ervan uitgaande dat daarvoor geen retributies geheven worden- uit de algemene middelen moet worden gefinancierd.

Verdeling en verduidelijking van toezichtsbevoegdheden

De uitvoeringswet wijst SodM aan als één van de toezichthouders van de Methaanverordening, specifiek voor de onderdelen mijnbouwwerken (voormalige steenkoolmijnen, mijnbouwinstallaties, -locaties en -leidingen, putten) en gassystemen (transmissie-, distributie- en gesloten distributiesystemen en een interconnectorsysteem).

SodM kan zich grotendeels vinden in de voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende toezichthouders. De bevoegdheidsverdeling tussen SodM als toezichthouder en de lidstaat (minister) vraagt echter aanscherping.

4. Verduidelijk verantwoordelijkheden minister en toezichthouder

De aanwijzing als methaantoezichthouder voor de mijnbouwwerken is een logisch vervolg op de huidige toezichttaken die SodM vervult voor mijnbouwwerken. De juridische vastlegging daarvan in de Mijnbouwwet is evenzeer logisch.

Bij verlaten putten en kolenmijnen zonder bekende eigenaar ligt de verantwoordelijkheid voor naleving bij de lidstaat (Minister). Het is belangrijk om in die gevallen de verantwoordelijkheden scherp te scheiden tussen de toezichthouder en de Minister. In het voorgestelde artikel 44e en de toelichting daarop kan gelezen worden dat in specifieke situaties de minister toezicht moet houden op de naleving waar de minister zelf voor verantwoordelijk is. Dit vereist aanscherping.

5. Concentreer veiligheids- en methaantoezicht bij één toezichthouder

Bij het toezicht op de gassystemen zijn meerdere toezichthouders betrokken en verschillende bevoegdheidsverdelingen tussen toezichthouders zijn daarbij

mogelijk. SodM adviseerde eerder (brief van 13 juni 2024, kenmerk 59162151 en brief van 11 oktober 2024 kenmerk 87888400) om het veiligheids¹- en methaantoezicht in één hand te houden om zo maximaal effectief te kunnen zijn als toezichthouder. SodM vindt het een goede zaak dat dit uitgangspunt is overgenomen in de uitvoeringswet en ook zo is toegelicht in de Memorie van Toelichting.

Voor een specifiek onderdeel van de gassystemen, de GDS'en, is afgeweken van het uitgangspunt om veiligheids- en methaantoezicht bij één toezichthouder te beleggen. Volgens de uitvoeringswet wordt SodM aangewezen voor het methaantoezicht en blijft ACM op grond van de Energiewet verantwoordelijk voor het veiligheidstoezicht. SodM blijft van mening dat deze scheiding niet effectief is, ook KGG deelt deze mening en heeft SodM verzocht een inschatting te maken van benodigde middelen voor de uitvoering van zowel het methaan- alsook het veiligheidstoezicht op de GDS'en (zie eerder genoemde brief van december 2024). SodM zou graag de Memorie van Toelichting aangevuld willen zien met de onderbouwing van de tijdelijkheid van deze situatie en de intenties van KGG over het veiligheidstoezicht van de GDS'en.

6. Gebruik consistent de term: interconnectorsysteem

Om verwarring over de reikwijdte van de verordening te voorkomen, benoemt de uitvoeringswet expliciet het interconnectorsysteem. Omdat echter afwisselend wordt gesproken over 'interconnectorsysteem', 'interconnectorsystemen' en 'interconnectoren', blijft onduidelijkheid bestaan. SodM pleit voor de eenduidige term: interconnectorsysteem. En dat in de toelichting benoemd wordt dat het hier specifiek om de Balgzand Bacton Line (BBL) gaat, zoals eerder is toegelicht door KGG.

7. Zorg voor een aanvullend mandaatbesluit

De juridische vastlegging van de toezichtbevoegdheid op de gasnetten is conform de systematiek van de komende Energiewet. Om daadwerkelijk toezicht en handhaving te kunnen houden op het onderdeel gassystemen is een aanwijzing en aanvullend mandaatbesluit nodig, waarin SodM die taak en bevoegdheid krijgt toebedeeld. Dit mandaatbesluit ontbreekt bij de stukken en heeft SodM derhalve niet kunnen beoordelen.

Conflicterende wetgeving en interpretatieverschillen

De uitvoeringswet lost een aantal conflicterende punten op tussen de Methaanverordening en de Mijnbouwwet rondom (verlaten) putten. Hierbij constateert SodM dat de Methaanverordening vaak strenger en ook duidelijker in definities is dan de Mijnbouwwet. Behoudens een verschrijving (zie bijlage 1)

¹ Hiermee wordt veiligheid binnen de Energiewet bedoeld.

ondersteunt SodM de voorgestelde aanpassingen in de Mijnbouwwet om tegenstrijdigheden in wetgeving op te lossen.

De punten die nog aanscherping behoeven zijn:

8. Zorg voor duidelijkheid rond fakkelen

KGG concludeert dat er voor het onderdeel 'fakkelen' geen conflicterende wetgeving is ontstaan tussen de Methaanverordening en het Mijnbouwbesluit. SodM onderschrijft dit standpunt. Wel constateert SodM dat voor de mijnbouwsector een onduidelijke situatie is ontstaan omdat de regels uit de verordening specifiek en strenger zijn dan die in het Mijnbouwbesluit en dat de sector is gehouden aan verplichtingen in twee verschillende juridische kaders. Zie bijlage 1 voor verdere uitleg hierover. Voor gassystemen is deze situatie niet van toepassing, aangezien de Energiewet geen eisen voor fakkelen bevat. SodM constateert dat de Memorie van Toelichting een onjuist beeld schetst door te stellen dat alle fakkels zijn verwijderd vanwege de vogeltrek. Hoewel dit offshore deels kan kloppen, blijven fakkels onshore en bij gassystemen (transmissienetten) bestaan. SodM acht aanpassing van deze toelichting nodig, gezien de vragen uit de sector over de interpretatie van deze eisen.

9. Pleit in EU voor breed geaccepteerde normen en een specifieke toets op uitvoerbaarheid

De Methaanverordening bepaalt dat de EU nadere normen en technische eisen zal opstellen voor onder andere metingen, onderzoeken en apparatuur. De mogelijkheid bestaat dat deze conflicterend zijn met huidige Nederlandse wetgeving of in praktische zin lastig uitvoerbaar. Nederland heeft met de offshore gaswinning en het grote aantal verlaten putten een unieke situatie in vergelijking met andere Europese landen. Om die reden adviseert SodM dat KGG in Brussel pleit voor breed geaccepteerde (NEN) normen en een onafhankelijke toets op uitvoerbaarheid in Nederland.

10. Onderzoek relatie Methaanverordening en NZIA

De Methaanverordening verplicht exploitanten tot het (definitief) sluiten van putten als deze niet gebruikt worden. Een andere Europese verordening, de Net Zero Industry Act (NZIA), heeft de doelstelling om CO₂ opslag te realiseren, waarbij lege gasvelden en daarmee hergebruikte putten als goede mogelijkheid worden gezien. Voor SodM als toezichthouder is de situatie helder: de Methaanverordening gaat uit van sluiting. Mogelijk toekomstig hergebruik van deze putten voor CO₂ opslag wordt daarmee onmogelijk gemaakt, beleidsmatig wellicht een ongewenste situatie.

Sancties

De uitvoeringswet bevat de bevoegdheidsgrondslagen om de sancties, die in de Methaanverordening staan opgesomd, toe te passen. De verordening benadrukt

het belang van het opleggen van sancties bij overtredingen. SodM zal een handhavingskader moeten ontwikkelen nu voor de sector nieuwe regels gelden. Dit leidt tot meer handhavingsacties vanwege de onbekendheid met de nieuwe verplichtingen.

Daarnaast bevat de uitvoeringswet de bevoegdheidsgrondslag om een bestuurlijke boete op te leggen. Nog afgezien van het feit dat SodM nog onbekend is met het toepassen van dit handhavingsinstrument, is wel bekend is dat dit instrument juridisch zeer bewerkelijk is vanwege het karakter van de sanctie en de verwachting dat het zal leiden tot een toename van bezwaar- en beroepsprocedures.

Daarnaast behoeven de volgende punten aandacht:

11. Zorg via een MR voor duidelijkheid over handhavingsbevoegdheden

SodM heeft vooralsnog niet de tekst van de MR ontvangen waarin aangegeven wordt welke voorschriften gesteld krachtens de verordening de bevoegdheden kunnen worden toegepast. Graag ontvangt SodM deze tekst op korte termijn nu SodM geen zicht heeft welke handhavingsinstrumenten aan welke voorschriften, gesteld krachtens de verordening, worden gekoppeld. Na ontvangst adviseert SodM graag over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de MR.

12. Geef de toezichthouder keuzevrijheid bij de inzet van handhavingsinstrumenten

In het verlengde van bovenstaande, wil SodM de mogelijkheid hebben om te kiezen uit meerdere handhavingsinstrumenten wanneer er overtredingen zijn van de verordening. Juist nu er nieuwe regels van kracht zijn voor bedrijven, wat mogelijk tot meer overtredingen en bijbehorende handhavingsacties leidt, vindt SodM het belangrijk om als toezichthouder de ruimte te hebben om in elke situatie een passende handhavingsactie te kiezen, met oog voor evenredigheid en naleving van wet- en regelgeving. Dit blijkt vooralsnog niet uit de toelichting bij de uitvoeringswet. SodM verwacht dit terug te zien in de MR.

Afsluiting

SodM blijft graag in gesprek met KGG over de implementatie van deze voorwaarden en staat ter beschikking om verdere toelichting te geven. Wij zien uit naar uw reactie en een constructieve voortzetting van onze samenwerking.

Directeur Staatstoezicht op de Mijnen