

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Directie Transitie Diepe Ondergrond
t.a.v. 
per e-mail: 

Onderwerp

Uitvoeringstoets uitvoeringswet
methaanverordening

Datum

Datum ondertekening is tevens
verzenddatum

Uw brief

16 december 2024

Kenmerk

NEa-2025/2248

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Afschrift

Geachte ,

Op 16 december 2024 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om het concept Uitvoeringswet methaanverordening binnen acht weken te toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (hierna: uitvoeringstoets). In deze brief vindt u de resultaten van de uitvoeringstoets. De toets richt zich op het wetsvoorstel, maar benoemt ook de belangrijkste uitvoeringsrisico's die voortkomen uit de verordening waar het wetsvoorstel betrekking op heeft. De NEa heeft een paar redactionele opmerkingen bij de tekst van het wetsvoorstel, welke zij separaat aan u heeft gezonden.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het 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 Methaanverordening). Het wetsvoorstel voorziet in het aanwijzen van de bevoegde instanties en het verstrekken van de door de Methaanverordening vereiste handhavingsbevoegdheden.

De Methaanverordening heeft als doel de emissies van het broeikasgas methaan te verminderen en verplicht bedrijven en importeurs in de energie-industrie om methaanemissies te monitoren, te rapporteren en actief te verminderen. Het wetsvoorstel wijst de NEa aan als de bevoegde instantie voor hoofdstuk 5 van de Methaanverordening dat ziet op de import van ruwe olie, aardgas en (steen)kool. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde Uitvoeringswet heeft het ministerie alvast een voorlopig aanwijzingsbesluit opgesteld om te kunnen voldoen aan de verplichting om de Europese Commissie uiterlijk op 5 februari 2025 in kennis te stellen van de namen van de bevoegde instanties. Het voorlopig aanwijzingsbesluit wijst de NEa alvast aan als bevoegde instantie, maar geeft de NEa nog geen bevoegdheden voor toezicht en handhaving.

De verplichtingen van importeurs van ruwe olie, aardgas en (steen)kool onder de Methaanverordening kennen een trapsgewijze opbouw. Allereerst moeten in nieuwe

leveringscontracten eisen gesteld worden aan de producenten in derde landen. Zo zullen importeurs in 2025 informatie moeten verstrekken over de producenten en de maatregelen die zij hebben genomen voor de monitoring, verificatie en beperking van de methaanuitstoot bij de productie, exploratie en transport. Vanaf 2028 moet ook gerapporteerd worden over de methaanintensiteit. Pas in 2030 zal de Europese Commissie een bindende emissienorm voor methaan introduceren. De gedetailleerde regels voor de monitoring en rapportage zullen de komende jaren verder worden vormgegeven via gedelegeerde uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie.

Samenvatting bevindingen en conclusie

De NEa heeft geen opmerkingen bij de tekst van het wetsvoorstel, maar signaleert wel grote risico's in de uitvoerbaarheid van haar taken en de handhaafbaarheid van de verplichtingen voor importeurs van de Methaanverordening.

1. Geen financiële middelen, geen uitvoering

Voor uitvoering van haar taken onder de Methaanverordening is het noodzakelijk dat de NEa over voldoende financiële middelen beschikt. Deze middelen waren tot voor kort nog niet meerjarig beschikbaar. Daar lijkt nu verandering in te komen, maar het betekent wel dat de NEa nu pas kan starten met de uitvoering.

2. Belangrijke beperkingen in toezicht

De NEa is pas bevoegd om toezicht te houden als de minister de relevante voorschriften uit de Methaanverordening heeft aangewezen in een ministeriële regeling. Het toezicht dat de NEa dan kan uitvoeren kent belangrijke beperkingen. Zo heeft de NEa geen volledig zicht op de importeurs die verslagen moeten indienen, omdat de NEa geen informatie krijgt over de invoer van goederen buiten Nederland. Voorts zal het vanwege het grensoverschrijdende karakter van de methaanemissies uiterst moeilijk zijn om de juistheid van de gerapporteerde gegevens te controleren.

3. Onduidelijkheden in Methaanverordening

De regels in de Methaanverordening laten op veel punten ruimte voor interpretatie en nadere beoordeling. Daar komt bij dat de Methaanverordening andere terminologie gebruikt dan het douanerecht en vergelijkbare andere regelingen. De hiermee gecreëerde onduidelijkheden kunnen zorgen voor extra vragen van de doelgroep en risico's opleveren in de handhaving. Als nationaal invulling moet worden gegeven aan de ruimte die de Methaanverordening laat, zal de implementatie in Europa niet geharmoniseerd verlopen.

4. Knelpunten voor naleving doelgroep

De NEa ziet ook knelpunten voor de naleving door de doelgroep. Importeurs met leveringscontracten die na inwerkingtreding van de Methaanverordening zijn gesloten, kunnen geen gebruik maken van de uitzonderingen op de rapportageverplichtingen. Vanwege onbekendheid met de Methaanverordening zullen importeurs in hun leveringscontracten echter nog geen rekening met de eisen van de Methaanverordening hebben gehouden. Een ander knelpunt voor de doelgroep is het gebrek aan een drempelwaarde. Hierdoor gelden de verplichtingen van de Methaanverordening ook voor importeurs die kleine hoeveelheden importeren en die moeilijk aan de verplichtingen kunnen voldoen.

Deze bevindingen laten zien dat de taken van de NEa van het wetsvoorstel in samenhang met de Methaanverordening niet uitvoerbaar zijn zolang er geen financiële middelen zijn. Als deze middelen wel beschikbaar zijn, dan zijn de taken voor de NEa beperkt uitvoerbaar. De NEa dringt er bij het ministerie op aan om de beperkingen bij de Europese Commissie onder de aandacht te brengen en zich in te zetten voor passende oplossingen. Wijzigingen van de Methaanverordening lijken op korte termijn niet mogelijk, maar de Europese Commissie zou de bevoegde autoriteiten wel praktische ondersteuning en nadere richtsnoeren kunnen geven.

Financiële middelen voor de uitvoering

Het doel van de Methaanverordening kan alleen worden bereikt als de regels worden nageleefd. Daarvoor is het essentieel dat de NEa als bevoegde instantie in staat wordt gesteld om de met dit wetsvoorstel aan haar toegekende taken uit te voeren. Dit kan echter alleen als zij over voldoende financiële en personele middelen beschikt. Dit wordt ook uitdrukkelijk benoemd door de Europese wetgever in overweging 11 van de preambule van de Methaanverordening: de lidstaten moeten waarborgen dat de aangewezen bevoegde instanties over voldoende financiële en personele middelen beschikken.

Voor de uitvoering zijn tot voor kort nog geen extra middelen gereserveerd. Het is daarom onzeker of de NEa tijdig maatregelen kan nemen om de doelgroep te faciliteren bij de eerste rapportageverplichting in mei 2025. Ook op de langere termijn is structureel financiering nodig om de Methaanverordening uit te voeren. Het bestuur stelt dan ook vast dat de aan de NEa opgedragen taken in het kader van de Methaanverordening niet uitvoerbaar zijn zolang er hiervoor geen structurele extra financiering komt.

Uitvoerbaarheid in het algemeen

Door het aanwijzen van de NEa als de bevoegde instantie voor het importdeel van de Methaanverordening zal zij verschillende nieuwe taken krijgen. Hieronder wordt aandacht besteed aan de beperkingen en uitdagingen die deze taken naar verwachting met zich brengen.

Innemen verslagen

Importeurs moeten in staat worden gesteld om te voldoen aan hun verplichting om jaarlijks een verslag in te dienen over de (monitoring van de) methaanemissies van de door hen ingevoerde ruwe olie, aardgas en kolen. Deze taak kan de NEa in beginsel uitvoeren, maar de termijn voor het innemen van de eerste rapporten uiterlijk 5 mei 2025 is te kort om de importeurs daar op een goede manier op voor te bereiden. Naar verwachting zullen er op dat moment nog heel weinig verslagen binnenkomen. De NEa zal zich nadien extra moeten inspannen om importeurs te bewegen die verslagen alsnog in te dienen.

Toezicht op de naleving

Voor een effectieve werking van de Methaanverordening is het belangrijk dat wordt toegezien op de naleving van de regels. Dit toezicht kent evenwel belangrijke beperkingen. Zo zal het niet mogelijk zijn een volledig overzicht te krijgen van de in Nederland gevestigde importeurs met rapportageverplichtingen. De NEa krijgt gegevens van de Douane, maar die gegevens hebben alleen betrekking op de invoer van ruwe olie, aardgas en steenkool in Nederland. De in Nederland gevestigde importeurs die deze goederen in andere lidstaten invoeren, blijven buiten beeld. Deze beperking zou kunnen worden opgevangen door de Europese Commissie, als zij een coördinerende rol neemt en de gegevens van de douanes uit alle lidstaten verzamelt en verstrekt.

Een andere beperking zit in de kwalitatieve controle van de aangeleverde gegevens. Voor deze controle zijn onderliggende gegevens over de monitoring van methaanemissies nodig, waar de importeurs vermoedelijk niet per definitie over zullen beschikken. Deze gegevens liggen wel bij de buiten de EU gevestigde producenten, maar de NEa kan haar nationale toezichtsbevoegdheden niet inzetten tegen die producenten. Vanwege de grensoverschrijdende aard van de activiteiten in de energiesector zullen in samenwerking met de Europese Commissie en andere lidstaten alternatieve methodes moeten worden ontwikkeld om grip te krijgen op de gerapporteerde methaanintensiteit. Het is echter allerm minst zeker dat de NEa voldoende toezicht kan uitoefenen op de juistheid en volledigheid van de rapportages.

De Methaanverordening schrijft wel voor dat de methaanemissiegegevens worden geverifieerd door een verificateur, maar het is onzeker of de NEa documentatie over de verificatie kan inzien. De importeur moet alleen rapporteren of de gegevens geverifieerd zijn en door wie,

maar hoeft geen verificatiedocumentatie te overleggen. De verordening is op dit punt nog voor verbetering vatbaar.

Er bestaat voorts een risico op verschillen in de uitvoering van de Methaanverordening tussen lidstaten. De regels van de Methaanverordening zijn nieuw en laten op veel punten ruimte voor interpretatie en nadere beoordeling. Voorbeelden daarvan zijn de begrippen 'gelijkwaardigheid van monitorings- en rapportagemaatregelen' en 'redelijke inspanningen' van importeurs die niet kunnen naleven. Om tot een uniforme aanpak en een gelijk speelveld te komen, zal de Europese Commissie meer richting moeten geven aan de interpretatie en beoordeling. Daarnaast zal onderlinge afstemming tussen de bevoegde instanties van lidstaten nodig zijn.

Handhaving

De bevoegdheden tot oplegging van de last onder bestuursdwang/dwangsom, een waarschuwing en de bestuurlijke boete zijn de NEa bekend. Wat wel nieuw is, is de voorwaarde dat de bestuurlijke boete alleen kan worden opgelegd als de energievoorzieningszekerheid niet in gevaar wordt gebracht. Het is op dit moment niet duidelijk hoe moet worden bepaald of deze voorwaarde is vervuld.

Het wetsvoorstel geeft het bestuur ook een nieuwe bijzondere handhavingsbevoegdheid, namelijk het bevelen van inbeslagname van behaalde winsten of vermeden verliezen. Dit is een verstreckende bevoegdheid, die naar verwachting in de praktijk nooit evenredig zal zijn. Het doel van inbeslagname kan namelijk ook worden bereikt met het opleggen van een bestuurlijke boete, door het economisch voordeel van een overtreding in de hoogte van de boete te verdisconteren. In het wetsvoorstel zijn verder ook geen nadere regels gegeven voor de procedure tot inbeslagname en bewaring van gelden. Dit betekent dat deze bevoegdheid in de praktijk niet kan worden ingezet.

Het toepassingsbereik van de Methaanverordening is volgens de NEa nog niet voldoende afgebakend. Dit zorgt voor onzekerheden in de handhaving:

- De Methaanverordening voorziet niet in identificatie van de goederen middels codes van de gecombineerde nomenclatuur (hierna: GN) als vermeld in Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad. Dit bemoeilijkt de afbakening van de doelgroep, met name wat betreft (steen)kool. Omdat niet helemaal vast staat welke goederen onder de Methaanverordening vallen, kan discussie ontstaan over de vraag of er een overtreding is.
- Omdat de definitie van importeur zowel de persoon die voor eigen naam en rekening goederen invoert als de (in)direct douanevertegenwoordiger omvat, is onduidelijk wie bij een overtreding zou moeten worden aangesproken. In theorie zou de NEa voorts ook handhavend moeten kunnen optreden tegen een buiten Nederland gevestigde producent, maar dat zal in praktijk heel moeilijk zijn. De NEa kan een bestuurlijke boete of verbeurde dwangsom niet innen, omdat dit inbreuk zou maken op de soevereiniteit van de Staat waarin de producent is gevestigd.

Communicatie

De rapportageregels van de Methaanverordening zijn nieuw voor importeurs en zullen naar verwachting veel vragen bij hen oproepen. Wat daarbij niet helpt, is dat de Methaanverordening andere terminologie gebruikt dan het douanerecht en andere vereisten kent dan vergelijkbare milieu- en klimaatinstrumenten. Naar verwachting is veel inzet van de NEa nodig op het gebied van voorlichting aan en ondersteuning van de doelgroep.

Gevolgen voor de doelgroep

Het is nog niet helemaal bekend wie de doelgroep voor het importdeel van de Methaanverordening is. Voor het bepalen van de doelgroep in Nederland zijn de definities van de importeur en de goederen in de Methaanverordening leidend. Zoals in het voorgaande aangegeven zijn de definities van importeur en goederen voor meerdere interpretaties vatbaar. Vooralsnog gaat de NEa in overleg met de Douane uit van haar eigen interpretatie van deze

definities van de Methaanverordening, maar er kunnen onwenselijke verschillen tussen lidstaten ontstaan.

Om de doelgroep in kaart te brengen en toezicht te kunnen houden op de naleving is de NEa in grote mate afhankelijk van data van de Douane. De Douane beschikt namelijk over de data van de goederen die via Nederland in het vrije verkeer zijn gebracht. Deze data geeft echter geen volledig overzicht van de doelgroep, omdat informatie ontbreekt over in Nederland gevestigde importeurs die via andere Europese lidstaten goederen invoeren. Deze factoren maken het lastig om de grootte van de doelgroep in te schatten en om de juiste partijen te bereiken bij het geven van voorlichting.

Uitvoerbaarheid voor de doelgroep

De Methaanverordening kent geen drempelwaarde en dat betekent dat alle importeurs van ruwe olie, aardgas en (steen)kool aan de verplichtingen van de Methaanverordening moeten voldoen. De eerste gegevens die de NEa van de Douane heeft ontvangen wijzen erop dat er ook importeurs zijn die (zeer) kleine hoeveelheden importeren. Voor deze groep zal het moeilijk zijn om aan de verplichtingen te voldoen. Ook zullen de administratieve lasten voor hen naar verwachting onevenredig hoog en niet effectief zijn in verhouding tot de doelstelling van de Methaanverordening. De NEa adviseert het ministerie om zich in te zetten voor een drempelwaarde waaronder de verplichtingen uit de Methaanverordening niet van toepassing zijn.

De implementatietermijn van de Methaanverordening is kort met op 5 mei 2025 de eerste rapportageverplichting. Positief is dat de importeur in 2025 nog wel kan nalaten om de vereiste informatie te verstrekken wanneer deze hiervoor een deugdelijke verklaring geeft.

Richting 2030 worden de verplichtingen voor importeurs aangescherpt. Importeurs kunnen tot die tijd alleen afzien van het verstrekken van de vereiste informatie als zij contracten hebben die vóór 4 augustus 2024 zijn gesloten en zij kunnen aantonen dat zij alle redelijke inspanningen hebben verricht om de benodigde gegevens te verkrijgen. Dit betekent dat leveringscontracten die na 4 augustus 2024 zijn gesloten of verlengd moeten zijn aangepast aan de eisen van de Methaanverordening. Deze datum volgt zeer kort op de publicatie van de verordening. Gezien de beperkte communicatie die tot nu toe heeft plaatsgevonden verwacht de NEa dat niet bij alle nieuwe contracten rekening zal zijn gehouden met verplichtingen die volgen uit de Methaanverordening. Hierdoor zal het voor importeurs in een later stadium moeilijk worden om te kunnen voldoen aan alle eisen.

Uitvoering en handhaving in de praktijk

Het wetsvoorstel biedt in artikel 16d.1 een grondslag voor de aanwijzing van voorschriften uit de Methaanverordening die kwalificeren als een overtreding. Zolang deze voorschriften nog niet in een ministeriële regeling zijn aangewezen kan de NEa – anders dan door de Methaanverordening wordt vereist – geen toezicht houden en niet handhaven. De inzet van de NEa zal zich zolang beperken tot het innemen van verslagen en communicatie aan de doelgroep.

Als de aanwijzing rond is, dan zal de NEa op risicogerichte wijze toezicht houden op de naleving. Dit betekent dat de NEa in haar toezicht de focus zal leggen op de verslagen van importeurs met grote importen en een grote hoeveelheid betrokken methaanemissies. Omdat de verplichtingen van importeurs tot 2030 toenemen, zal het toezicht over tijd steeds intensiever worden. Handhaving is in lijn met de vereisten van de Methaanverordening doeltreffend en afschrikwekkend, maar ook evenredig met het oog op de hiervoor geschetste uitdagingen voor importeurs in de praktijk. Gelet op deze uitdagingen zal de NEa in de beginfase terughoudend zijn met handhaving en vooral inzetten op communicatie in de vorm van voorlichting en nalevingshulp. Omdat de Methaanverordening geen drempelwaarde kent, gelden de verplichtingen ook voor de invoer van zeer kleine hoeveelheden ruwe olie, aardgas of

steenkool. De NEa zal daarom in elk geval terughoudend zijn met het handhaven bij kleine hoeveelheden. Het bestuur verwacht dat het ministerie deze aanpak voor toezicht en handhaving ondersteunt en waar nodig naar buiten toe uitdraagt.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

**Mark
Bressers**  Digitaal ondertekend
door Mark Bressers
Datum: 2025.02.04
15:52:32 +01'00'

De directeur-bestuurder
Drs. M.P.C. Bressers