

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3351

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn tegengaan misbruik doorstroomvennootschappen op fiscaal vlak en aanpassing van administratieve samenwerkingsrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3349)

Fiche: Mededeling EU strategische aanpak ontwapening, demobilisatie en re-integratie (DDR) (Kamerstuk 22 112, nr. 3350)

Fiche: Verordening methaanemissies in de energiesector

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening methaanemissies in de energiesector

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vermindering van de uitstoot van methaan in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2019/942
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 805
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021PC0805 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD: 459
SWD: 460
- f) *Behandelingstraject Raad*
Energieraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194(2) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie heeft op 15 december 2021 een verordening gepresenteerd om methaanemissies¹ te verminderen in de fossiele energiesector. Deze verordening is reeds aangekondigd in de EU Methaanstrategie² en is in lijn met de Global Methane Pledge ondertekend door de EU en het merendeel van haar lidstaten tijdens de klimaatop van de Verenigde Naties in Glasgow in 2021. In de EU is 53% van de antropogene methaanuitstoot afkomstig van de landbouw, 26% van afval en 19% van energie.³ Volgens de analyse van de Commissie moet in 2030 een methaanemissiereductie plaatsvinden in de energiesector van 58% ten opzichte van 2020 om in 2050 klimaatneutraliteit te realiseren. De verordening heeft betrekking op de exploratie en productie van olie en aardgas, het verzamelen en verwerken van aardgas, de transmissie en distributie van gas tot aan de eindgebruiker en ondergrondse opslag van gas en terminals voor vloeibaar gas (LNG), zowel aardgas als bio of synthetisch methaan. Ook binnen de reikwijdte vallen operationele, gesloten en verlaten steenkolenmijnen.

¹ Methaan is een sterk broeikasgas, dat wat betreft de totale bijdrage aan de klimaatverandering alleen door koolstofdioxide wordt overtroffen. Ook draagt het bij tot de vorming van troposferisch ozon, een sterke lokale luchtverontreiniger die op zijn beurt ernstige gezondheidsproblemen veroorzaakt. Antropogene methaanemissies komen voort uit menselijke activiteit.

² In de EU Methaanstrategie zijn voor landbouw en afval beleidsacties aangekondigd, deze sectoren zijn geen onderdeel van de verordening. Kamerstuk 22 112, nr. 2980.

³ Europees Milieugagentschap (EEA), (2018). EEA greenhouse gas – data viewer.

Om de benodigde reductie van methaanemissies te bereiken, stelt de Commissie voor om informatie over de bronnen van methaanemissies in de sector te verbeteren, de beschikbaarheid van gegevens te vergroten en te zorgen voor een effectieve reductie van methaanemissies in de gehele energieketen, zowel binnen als buiten de Unie. In de verordening zijn regels gesteld voor het meten, rapporteren en verifiëren en reduceren van methaanemissies in de energiesector, onder meer door onderzoek naar de opsporing en reparatie van lekken (Leak Detection and Repair (LDAR)) en door beperkingen op het afblazen en affakkelen.⁴ Tevens worden regels vastgesteld ter waarborging van de transparantie van methaanemissies van geïmporteerde fossiele energie in de Unie.

Lidstaten moeten bevoegde autoriteiten aanwijzen die als taak hebben te zorgen dat operators zich aan de opgelegde verplichtingen zullen houden. De aangewezen toezichthouder wordt verplicht om inspecties uit te voeren en moet daarover openbare rapporten publiceren. In de verordening is opgenomen voor welke schendingen van de verordening ten minste sancties opgelegd moeten worden en wat voor sancties dit kunnen zijn.

Onder deze verordening worden verificateurs aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van emissieverslagen, onder andere op de gebruikte gegevensbronnen en methodologieën. Een verificateur mag op geen enkele manier verbonden zijn aan de operators die onder deze verordening data moeten aanleveren. Het Internationaal Methaan Emissies Observatorium (IMEO)⁵ zal op overkoepelende basis data aggregeren en over aandachtspunten publiceren.

Netbeheerders die extra kosten maken om te voldoen aan de verplichtingen uit de verordening mogen deze kosten, mits efficiënt, doorberekenen aan de afnemers.

Personen die menen dat zij schade hebben geleden omdat een bedrijf zich niet aan de verplichtingen heeft gehouden, kunnen op basis van deze verordening een klacht indienen bij de bevoegde autoriteiten.

In de verordening is een algemene mitigatieverplichting opgenomen voor operators in de olie- en gasindustrie. Daarnaast wordt een meet-, rapporteer- en verifieersystematiek verplicht gesteld. De systematiek is gebaseerd op OGMP 2.0.⁶ Operators worden verplicht om informatie te delen over de locatie en soort van de emissie, data per specifiek emissie-type, informatie over kwantificatiemethodologie en de methaanemissies bij operationele onderdelen.

In de verordening zijn regels opgenomen met betrekking tot het opsporen en repareren van methaanlekken. Operators moeten alle relevante componenten onderzoeken op methaanemissielekken. Alle (mogelijke) geïdentificeerde lekken, ongeacht de grootte van het lek, moeten

⁴ Afblazen is het gecontroleerd lozen van onverbrande gassen rechtstreeks in de atmosfeer. Affakkelen is het gecontroleerd verbranden van gassen die worden geproduceerd of vrijkomen bij de winning en het transport van fossiele brandstoffen. Affakkelen en afblazen zijn veiligheidsmaatregelen voor mijnbouwinstallaties. Wanneer bijvoorbeeld de druk in een installatie te hoog wordt, dan wordt het teveel aan gas via de fakkels veilig afgeblazen. Gebeurt dit niet, dan kan de installatie in het ergste geval ontploffen.

⁵ International Methane Emissions Observatory (europa.eu).

⁶ OGMP (Oil and Gas Methane Partnership) is een vrijwillig initiatief voor het meten en rapporteren van methaanemissies dat in 2014 is opgezet door het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en de Climate and Clean Air Coalition (CCAC). Het OGMP 2.0-kader is de nieuwste versie en kan volgens de Commissie een geschikte basis vormen voor normen voor methaanemissies.

gemonitord worden door de operator en binnen een bepaalde termijn gerepareerd worden.

Er worden beperkingen gesteld aan affakkelen en afblazen. Een limitatieve lijst van specifieke situaties waarin dit wordt toegestaan is in de verordening opgenomen. In de verordening wordt een voorkeur uitgesproken voor affakkelen: er mag alleen nog worden afgeblazen als affakkelen technisch niet mogelijk is of mogelijk voor gevaar zorgt. Ook worden specifieke eisen aan affakkelinstallaties gesteld, waaronder een wekelijkse inspectie.

Lidstaten worden verplicht om een inventarisatie van niet-operationele putten te publiceren. Bij alle niet-operationele putten moet op methaan worden gemonitord en de (voormalig) operator moet hier jaarlijks over rapporteren. Indien de (voormalig) operator niet langer geïdentificeerd kan worden, is de lidstaat verplicht om zorg te dragen voor deze putten.

Het monitoren, rapporteren en verifiëren van methaanemissies wordt verplicht gesteld voor zowel operationele als niet-operationele steenkolenmijnen. Voor niet-operationele mijnen gelden de verplichtingen enkel voor mijnen die korter dan 50 jaar voor inwerkingtreding van de verordening zijn gesloten.

In de verordening worden energie-importeurs verplicht gesteld om informatie aan te leveren over methaanemissies van de door hen geïmporteerde energie in de EU. De Commissie heeft aangekondigd dat meer regelgeving zal volgen zodra voldoende data over methaanemissies beschikbaar is. De informatie wordt door de Commissie openbaar gemaakt. Ook zal de Commissie met behulp van een satelliet op mondiaal niveau informatie over super-uitstoters publiek maken.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment gaat de Commissie in op de gemaakte beleidskeuzes. Volgens de analyse van de Commissie moet in 2030 een methaanemissiereductie plaatsvinden in de energiesector van 58% ten opzichte van 2020 om in 2050 klimaatneutraliteit te realiseren. De beleidskeuzes in de methaanverordening zijn hierop toegespitst. Het voorstel van de Commissie is de informatie over de bronnen van methaanemissies in de sector te verbeteren, de beschikbaarheid van gegevens te vergroten en te zorgen voor een effectieve reductie van methaanemissies in de gehele energieketen, zowel binnen als buiten de Unie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Onder het Klimaatakkoord van Parijs heeft Nederland zich gecommitteerd om de uitstoot van broeikasgassen, waaronder antropogeen methaan, te verminderen om zo de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius, en liefst tot 1,5 graad. Daarnaast heeft Nederland zich najaar 2021 tijdens COP26, de klimaatconferentie van de Verenigde Naties in Glasgow, aangesloten bij de Global Methane Pledge. Middels deze pledge committeren landen zich o.a. tot het verminderen van mondiale antropogene methaanemissies met 30% in 2030 ten opzichte van 2020.

De offshore producenten van olie en gas hebben via de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa) met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in het Convenant Offshore Methaan Emissiereductie 2019–2020 afgesproken om eind 2020 de

methaanemissies van offshore productieplatforms met 50% te reduceren ten opzichte van 2017. Deze doelstelling is gehaald en overstegen door een reductie van 64% te behalen. De olie- en gas productiesector als geheel heeft over 2020–2021 een reductie van 16% bereikt. In vergelijking met andere landen is de relatieve uitstoot van methaanemissies in de Nederlandse energiesector dan ook laag. De methaanemissie-intensiteit van de gehele Nederlandse gasketen is 0,1%, tegenover het internationaal gemiddelde van 1,7%. Nederland is één van de weinige olie- en gas producerende landen in de EU. Wat betreft gastransport heeft Nederland een zeer uitgebreide gasinfrastructuur; de dichtheid van netten en het aantal aansluitingen op huishoudens is hoog⁷.

Energiebedrijven⁸ rapporteren hun emissies via het elektronisch milieujaarverslag (e-MJV). Met het e-MJV geeft Nederland invulling aan internationale verplichtingen op het gebied van (industriële) emissies, zoals E-PRTR⁹ en OSPAR¹⁰, en wordt in lijn met de Global Methane Pledge gerapporteerd. In het e-MJV worden emissies op geaggregeerd niveau verzameld, dus per bedrijf, en niet per individuele installatie of bron.¹¹ Het aanleveren van de gegevens gebeurt op basis van een convenant. Daarnaast is er in Nederland geen onafhankelijke verificateur die de emissiegegevens controleert. Controle gebeurt nu steekproefsgewijs op basis van een risicobenadering door de toezichthouder.

LDAR programma's zijn verplicht en er wordt gewerkt met een risico-gestuurde aanpak, waar potentieel risicovolle componenten vaker worden gecontroleerd op lekken. Voor LDAR-programma's wordt onderscheid gemaakt tussen boven- en ondergrondse infrastructuur. Aflazen en affakkelen is in Nederland alleen toegestaan als het onvermijdelijk is. Sinds de jaren «90 is het Nederlands beleid om offshore af te blazen in plaats van af te fakkelen, dit om de vogelmigratie op de Noordzee te beschermen tegen fakkels. Bij oliewinning wordt zowel onshore als offshore¹² gebruik gemaakt van fakkels.

In Nederland gelden strenge eisen voor het afsluiten van een put na het beëindigen van de winning. Zo moeten alle mijnbouwwerken die niet meer in werking zijn overeenkomstig een verwijderingsplan worden verwijderd.

Er zijn geen operationele steenkolenmijnen in Nederland. Wel zijn er in Nederland niet-operationele steenkolenmijnen, deze zijn ten minste 48 jaar geleden gesloten. Vrijwel alle mijnen staan onder water en stoten daardoor geen methaan uit. Bij saneringen en werkzaamheden aan schachten wordt als veiligheidsmaatregel de concentratie CO₂ en methaan gemeten. Tot nu toe wordt vooral CO₂ en een niet noemenswaardige concentratie methaan gemeten.

⁷ In 2016 werd 94 procent van de warmtevraag door huishoudens en in de dienstensector ingevuld met fossiele brandstoffen, voornamelijk aardgas.

⁸ Bedrijven moeten verplicht rapporteren als zij onder de reikwijdte van de E-PRTR vallen, maar kunnen zich ook vrijwillig aanmelden.

⁹ European Pollutant Release Transfer Register, zie ook: E-PRTR | Risico's van stoffen (rivm.nl).

¹⁰ De OSPAR Conventie heeft de bescherming ten doel van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee). Zie ook: About | OSPAR Commission.

¹¹ De olie- en gas productiesector rapporteert op geaggregeerd niveau (per onderneming) en maakt onderscheid tussen onshore en offshore activiteiten. De methaanemissies uit grote compressorstations en gasopslaglocaties worden per locatie gerapporteerd en zijn per locatie in te zien op de website van de emissieregistratie. Emissies uit gasdistributie worden niet via het e-MJV gerapporteerd, maar wel jaarlijks gepubliceerd.

¹² Offshore oliewinning vindt plaats op enkele locaties. Offshore gaswinning vindt plaats op honderden locaties.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de doelstelling van de verordening en ondersteunt wetgeving die gericht is op het in kaart brengen en reduceren van methaanemissies in de energiesector. Methaan is een sterk broeikasgas waardoor methaanemissies terugdringen essentieel is om klimaatverandering tegen te gaan. Meer transparantie met betrekking tot de bronnen van methaanemissies, zowel binnen als buiten de Unie, wordt als positief gezien. Dit is immers een essentiële stap om deze emissies vervolgens te kunnen reduceren en uitvoering te geven aan de Global Methane Pledge. De voorgestelde informatieverplichting voor geïmporteerde energie van buiten de Unie is een stap richting een gelijk speelveld op mondiaal niveau. Het vastleggen van de standaardisering in wetgeving zal ook bijdragen aan een gelijk speelveld voor de sector binnen de EU, waar partijen die nog weinig hebben gedaan aan emissiereductie nu verplicht zijn om dit te verbeteren en te versnellen. Om deze reden verwacht het kabinet dat deze verordening bijdraagt aan emissiereductie in de EU. Het kabinet steunt daarom ook de verordening, mits de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van de verordening worden verbeterd.

Het doel van de verordening is om maatregelen te treffen die bijdragen aan het vergroten van informatie over emissies en het reduceren van methaanemissies in de energiesector. De Commissie schrijft voor op welke wijze de handelingen zoals genoemd in de verordening uitgevoerd moeten worden. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet voor een gelijk Europees speelveld en sterk bronbeleid; echter, door de huidige formulering wordt de mogelijkheid voor operators tot het zelf kiezen van de meest efficiënte en innovatieve maatregelen beperkt. Daarnaast heeft het kabinet nog opmerkingen bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige uitwerking van het voorstel, waar later in dit fiche uitgebreid op wordt ingegaan.

Alle operationele en niet-operationele locaties worden in de verordening op dezelfde manier behandeld. Het kabinet vraagt zich af of dit voor alle kleine bronnen kosteneffectief is en of dit substantieel bijdraagt aan emissiereductie. De milieubelasting die gecreëerd wordt door de voorgeschreven frequentie van inspecteren, verifiëren en repareren weegt wellicht niet op tegen de potentiële milieuwinst. Dit is zeker offshore relevant, aangezien daar met schepen en helikopters wordt gewerkt. Om meer emissiereductie te bereiken, loont het om grote installaties dan wel putten met hoger risico vaak te bezoeken en kleinere minder; een risico-gestuurde aanpak. Het kabinet zal daarom inzetten op een transparante, risico-gestuurde aanpak.

Onder de verordening moet alle geverifieerde data ook gerapporteerd worden, maar wordt niet aangesloten bij bestaande Europese regelgeving voor emissierapportage, zoals de e-PRTR of de IED¹³. Onder de e-PRTR is rapportage van een emissie enkel verplicht wanneer de drempelwaarde wordt overschreden. In de voorgestelde verordening van de Commissie is er geen drempelwaarde voor rapportage opgenomen. Daarnaast wordt in deze verordening de verificateur, een onafhankelijke derde partij, geïntroduceerd. Onder de e-PRTR is er geen verificateur, deze taak ligt bij de toezichthouder, in lijn met Nederlands beleid. Het is onduidelijk waarom een verificateur bij deze verordening wel noodzakelijk wordt geacht en hoe de verschillende regelgeving zich tot elkaar verhoudt. Ook de raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie heeft geadviseerd om duidelijk te maken waarom regelgeving voor methaanemissies

¹³ Industrial Emissions Directive, zie ook: Richtlijn Industriële Emissies | Risico's van stoffen (rivm.nl).

noodzakelijk is in aanvulling op al bestaande EU regelgeving, (inter)nationale verplichtingen en vrijwillige initiatieven. Het kabinet zal de Commissie om uitleg vragen over de verhouding tussen verschillende regelgeving en over de noodzaak van een verificateur.

De Commissie stelt voor om bedrijven te verplichten elke drie maanden LDAR-metingen uit te voeren. Het aantal metingen voor regionale netbeheerders zal hierdoor ca. met een factor 20 omhoog gaan ten opzichte van de huidige aanpak, waardoor de energietarieven voor eindgebruikers naar verwachting zullen stijgen. Mitigerende maatregelen voor netbeheerders voor het vervangen of repareren van ondergrondse locaties met een beperkte lekkage omvang, worden door één van de betrokken partijen geraamd op tienduizenden tot honderd duizend euro per vermeden ton CO₂-equivalente. In Nederland zijn onshore ongeveer 500 gas- en olie-winslocaties, waar per locatie tot 80.000 items gecontroleerd zullen moeten worden. Het duurt per locatie ongeveer een week om de metingen uit te voeren. De voorgestelde termijn voor reparatie kan invloed hebben op de leveringszekerheid, aangezien een eventuele onderbreking van productie of gastransport plaats zou vinden als er reparatie nodig zou zijn. Het kabinet is en blijft geëngageerd aan het beëindigen van alle vermijdbare methaanemissies, maar pleit wel voor proportionaliteit tussen de grootte van de lekkage enerzijds en de milieu effecten, leveringszekerheid, kosten en haalbaarheid van reparatie anderzijds. Het kabinet zet daarom in op een risico-gestuurde aanpak.

Wat betreft het affakkelen en afblazen is onduidelijk welke situaties precies onder de limitatieve lijst vallen en wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderdelen van de energieketen. Daarnaast spreekt de Commissie haar voorkeur uit voor affakkelen omdat dit tot minder broeikasgasuitstoot leidt. Het kabinet staat achter de noodzaak van emissiereductie, maar weegt ook de impact op de biodiversiteit mee. In Nederland zijn veel offshore installaties, in lijn met Nederlands beleid, gebouwd voor afblazen om zo de vogelmigratie te beschermen. Indien afblazen niet wordt toegestaan onder deze verordening, wordt offshore gaswinning in Nederland duurder omdat installaties zullen moeten worden omgebouwd. Gezien veel installaties aan het einde van hun (economische) levensduur zijn, is het ombouwen niet kosteneffectief¹⁴ en is de verwachting dat installaties hierdoor eerder zullen sluiten. Dit kan gevolgen hebben voor de leveringszekerheid. Ook zal het probleem van vogelmigratie op de Noordzee wederom actueel worden. Daarnaast zal het kabinet met de Commissie in gesprek gaan om risico's¹⁵ rondom verplichte inspecties te verminderen.

Uit de verordening volgt dat alle niet-operationele putten jaarlijks gecontroleerd moeten worden op methaanemissies. In 2018 heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) onderzoek gedaan naar methaanemissies bij verlaten putten. De resultaten laten zien dat, bij de gemeten set putten die afgesloten en buiten gebruik gesteld zijn, verwaarloosbare methaanemissie is geconstateerd.¹⁶ Ook zijn veel putten niet langer bereikbaar, bijvoorbeeld door bebouwing. Het kabinet zal voorstellen om strenge eisen te introduceren voor het afsluiten van verlaten putten, zodat

¹⁴ De sector heeft in het kader van het methaanconvenant globaal gekeken naar de kosten voor ombouwen van afblazen naar affakkelen, een eerste schatting kwam neer op circa 2 miljoen euro per installatie. De sector heeft daarom ingezet op kosteneffectieve reductie-maatregelen, zoals nuttig hergebruik van restgassen voor de energievoorziening, en daarmee 64% emissiereductie bereikt t.o.v. 2017 over een periode van twee jaar.

¹⁵ De inspectieverplichting kan mogelijk leiden tot de introductie van onnodige risico's, zoals het afgaan van een fakkeltijdens een inspectie en het werken op grote hoogte boven zee.

¹⁶ Methaan emissiemetingen aan buiten gebruik gestelde olie- en gaswinningsputten | Rapport I Staatstoezicht op de Mijnen (sodm.nl).

lekken voorkomen kunnen worden. Putten die reeds volgens deze strenge eisen zijn afgesloten, zouden minder vaak gecontroleerd hoeven worden.

De Commissie baseert haar meet-, rapporteer- en verifieermethodiek op OGMP 2.0, maar sluit daar niet geheel bij aan, wat naar verwachting leidt tot verschillen in de rapportages. Sommige andere definities in het voorstel zijn ook nog niet duidelijk, bijvoorbeeld of de geothermiesector onder de reikwijdte van dit voorstel zal vallen. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking en waar nodig inzetten op verbetering van de uitvoerbaarheid van het voorstel.

In de verordening wordt het meten, rapporteren en verifiëren verplicht voor niet-operationele steenkolenmijnen die korter dan 50 jaar geleden zijn gesloten. De laatste Nederlandse mijnen zijn 48 jaar geleden gesloten. Het kabinet zal Commissie om toelichting vragen over de reden achter de gekozen termijn van 50 jaar. Daarnaast is het toegankelijk maken van schachten voor het meten van het mijngas niet zonder risico en zijn de locaties vaak lastig bereikbaar, bijvoorbeeld doordat deze inmiddels bebouwd zijn.

In de verordening wordt een aparte klachtenafhandeling voor methaanemissies geïntroduceerd. Bestaande wetgeving voorziet in breed van toepassing zijnde escalatiemogelijkheden. Het kabinet zal de Commissie vragen waarom een aparte klachtenafhandeling voor methaanemissies noodzakelijk is.

Het kabinet zal de Commissie ook vragen om duidelijkheid te geven of en hoe er aansluiting gezocht gaat worden bij reeds bestaande (ISO) normen voor inspectie en verificatie.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan¹⁷ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Brede welvaart bestaat uit vier aspecten. De effecten op het eerste aspect, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, beoordeelt het kabinet positief omdat het reduceren van methaanemissies bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelen en het een positief effect op de luchtkwaliteit heeft. Het tweede aspect, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, beoordeelt het kabinet ook positief omdat het reduceren van methaanemissies als mitigerend middel dient tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat het bijdraagt aan het behalen van verschillende klimaatdoelen. Daarnaast draagt het bij aan een gelijk speelveld binnen de EU en voorziet de Commissie op termijn ook emissie-reducerende maatregelen voor de import van fossiele brandstoffen van buiten de EU. Voor het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, ziet het kabinet dat dit gevolgen kan hebben voor de maatschappij. Zo mogen netbeheerders hun gemaakte kosten om te voldoen aan de verordening, mits efficiënt, verrekenen in hun tarieven. Het kabinet zal kritisch kijken naar de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen.

¹⁷ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Omdat het gaat om nieuwe regelgeving is er geen duidelijke inschatting van het krachtenveld. De EU, en het merendeel van haar lidstaten, heeft de Global Methane Pledge¹⁸ ondertekend tijdens de klimaatop van de Verenigde Naties in Glasgow najaar 2021. Op basis daarvan is de inschatting dat het merendeel van de lidstaten de doelstelling van de verordening zal verwelkomen. Het Europees Parlement (EP) zet in op bindende reductiedoelstellingen voor methaan in alle sectoren. Voor energie zouden fossiele brandstoffen in de ogen van een meerderheid van het EP alleen mogen worden ingevoerd als ze voldoen aan de EU-regelgeving, aangezien meer dan 80% van in de EU verbruikt olie en gas geïmporteerd wordt. Het opsporen van lekken moet volgens het EP worden gestimuleerd door strikte rapportage en de verplichting om potentiële lekken binnen een duidelijk omschreven periode te repareren.¹⁹

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 194 lid 2 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de in artikel 194, eerste lid, van het VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Het voorstel heeft een effectieve reductie van methaanemissies in de gehele energieketen tot doel en is daarmee gericht op het waarborgen van de werking van de energiemarkt zoals opgenomen in artikel 194, eerste lid, onderdeel a, VWEU. Dit is volgens het kabinet de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het doel van de verordening is het verbeteren van informatie over en het reduceren van methaanemissies, een sterk broeikasgas. Klimaatverandering is een mondiaal probleem dat niet door lidstaten afzonderlijk kan worden opgelost. Vanwege de omvang van het probleem en het grensoverschrijdende karakter van de energiemarkt zijn acties op het niveau van lidstaten niet genoeg om deze doelstelling te realiseren. Door de verordening wordt het gelijk speelveld op het terrein van methaanemissies verbeterd. Door acties te ondernemen en duidelijke maatregelen te introduceren op EU-niveau kan een effectieve reductie van methaanemissies binnen de energiesector worden bewerkstelligd. Om deze redenen is optreden op het niveau van EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. De verordening heeft tot doel de informatievoorziening over de bronnen van methaanemissies in de sector te verbeteren, de beschikbaarheid van gegevens te vergroten en uiteindelijk te zorgen voor een effectieve reductie van methaanemissies in de gehele energieketen, zowel binnen als buiten de EU, met behoud van gelijk speelveld. Het voorgestelde optreden is deels geschikt om dat doel te bereiken; het standaardiseren en monitoren van methaanemissies en het definiëren van de te gebruiken

¹⁸ Homepage | Global Methane Pledge.

¹⁹ Methane: MEPs want binding target to bring double win for climate and health | News | European Parliament (europa.eu).

methode zijn bijvoorbeeld maatregelen die geschikt zijn om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Het vastleggen van deze standaardisering in wetgeving zal bijdragen aan een gelijk speelveld voor de sector, waar partijen die nog weinig hebben gedaan aan emissiereductie nu verplicht zijn om dit te verbeteren en te versnellen. De voorstelde maatregel over de informatieverplichting voor geïmporteerde energie van buiten de Unie is bijvoorbeeld geschikt om het doel te bereiken, doordat het bijdraagt aan een gelijk speelveld, en gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk.

Echter, de huidige uitwerking van veel maatregelen gaat verder dan noodzakelijk en sommige maatregelen worden door het kabinet niet geschikt geacht om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Het kabinet zet in op een verbetering van de proportionaliteit van deze maatregelen.

Met betrekking tot toezicht is het positief dat de Commissie voorschrijft welke methode gebruikt moet worden en zo toe werken naar een vergelijkbare manier van werken in de EU. Echter gaat de vastgelegde frequentie en wijze van inspectie verder dan noodzakelijk. De verordening laat onvoldoende ruimte aan de toezichthouder om een risico-gestuurde afweging te maken, waardoor een toename van lasten wordt voorzien²⁰ en de milieubelasting van frequente inspecties mogelijk niet in verhouding staat tot de milieuwinst die geboekt wordt als resultaat daarvan. Een ander, minder ingrijpend alternatief is voorhanden: een risico-gestuurde aanpak. Ook pleit het kabinet voor het voorschrijven van eisen waar een methode minimaal aan moet voldoen, waar tegelijkertijd de mogelijkheid open wordt gelaten om betere methodes toe te passen.

Het kabinet is ook van mening dat de maatschappelijke impact van de verhoogde kosten naar verwachting niet in verhouding staat tot de verwachte milieuwinst van potentiële emissiereductie. De voorgestelde frequentie van metingen en de consequenties die zouden zijn verbonden aan geconstateerde lekkages houdt in de ogen van het kabinet niet genoeg rekening met kosteneffectiviteit, uitvoerbaarheid of emissiereductie. Het optreden gaat op dit punt dan ook verder dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken. In de huidige Nederlandse situatie worden risicovolle componenten op een installatie vaker gemeten dan andere. Dat is een goedkoper, minder ingrijpend alternatief waar naar verwachting meer emissiereductie mee wordt bereikt. Daarnaast betwijfelt het kabinet of het ombouwen van offshore installaties om zo affakkelen mogelijk te maken proportioneel is door de hoge kosten en het feit dat veel installaties aan het einde van hun (economische) levensduur zijn. Er zijn meer kosteneffectieve reductiemaatregelen, zoals nuttig hergebruik van restgassen voor de energievoorziening.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht financiële consequenties voor de EU-begroting. Eén extra FTE voor het agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators is een vereiste. Ook zal een platform voor transparantie over methaanemissies van geïmporteerde energie en het publiceren daarover twee extra FTE's vereisen. Voor het kabinet is het van belang dat de kosten van personeel bij de Commissie beheersbaar blijven. Het kabinet is verder van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te

²⁰ Een eerste inschatting komt bijvoorbeeld neer op minstens 2000 extra rapporten per jaar.

worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De verordening zal financiële en personele gevolgen hebben voor het Rijk, zoals het aanpassen van regelgeving om deze in lijn te brengen met de verordening of de aanpassing van het e-MJV. Voor het uitvoeren van de verordening zijn extra FTE's nodig bij SodM en eventueel andere toezichthouders. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers dat nodig zal zijn voor toezicht en handhaving van de verordening. Er zullen significant meer inspecties uitgevoerd moeten worden en een aanzienlijke toename van administratieve lasten wordt verwacht: het publiceren van rapporten en het verwerken van meldingen. Mocht het voorstel op deze manier worden aangenomen, dan zal dit ook invloed hebben op de inkomsten van de rijksoverheid uit olie- en gaswinning. De financiële gevolgen en toename van administratieve lasten zijn groter dan noodzakelijk, voornamelijk omdat kostenefficiënte en transparante alternatieven voorhanden zijn waar een vergelijkbare of hogere emissiereductie wordt bereikt. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen tijdens de onderhandelingen. De budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft regeldrukgevolgen en andere financiële consequenties voor het bedrijfsleven. De kosten zijn een gevolg van nieuw Europees beleid wat zorgt voor een uitbreiding van nationaal beleid. De toename van regeldruk is te verwachten in toename van administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten. De administratieve lasten nemen aanzienlijk toe door invoering van hoogfrequente meet- en rapporteerverplichtingen. Volgens artikel 8 van de verordening zou er een onafhankelijke verificatie van een derde partij worden toegevoegd. Dit leidt mogelijk tot duplicering van werk.

De inhoudelijke nalevingskosten zitten in noodzakelijke uitgaven zoals de ombouwen, aanpassen of vervangen van installaties en de aanpassing van werkprocessen, maar ook in terugkerende uitgaven zoals de benodigde extra FTE's om te kunnen voldoen aan bijvoorbeeld de toename van administratieve lasten en het driemaandelijks meten van alle componenten per installatie. Inkomstenderving wordt verwacht, door hoge investeringen die gedaan moeten worden zal het Nederlands en Europese gas uit de markt worden geprijsd. De bedrijven die binnen de reikwijdte van deze verordening vallen zullen hier last van ondervinden, dit zijn specifiek mijnbouwbedrijven in de olie- en gasector, (regionale) netbeheerders en de LNG terminals en gasopslagen.

Het voorstel kan ook financiële gevolgen hebben voor de burger. Netbeheerders mogen de gemaakte kosten om te voldoen aan deze verordening doorvoeren in hun tarieven voor eindgebruikers. Deze tarieven zijn onderdeel van de energierekening voor huishoudens.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het vastleggen van deze standaardisering in wetgeving zal bijdragen aan een gelijk speelveld voor de sector binnen de EU, waar partijen die nog weinig hebben gedaan aan emissiereductie nu verplicht zijn om dit te verbeteren en te versnellen. Door de vereiste investeringen en kosten die gemaakt moeten worden bestaat er een reëel risico dat het Europees en Nederlands gas de mondiale markt uit geprijsd wordt. Wel wordt een stap in de richting van een mondiaal speelveld gezet met de voorgestelde informatieverplichting voor geïmporteerde energie van buiten de Unie. Geïmporteerde energie hoeft echter nog niet aan dezelfde eisen te voldoen. De (kosten van) maatregelen die in de EU worden genomen om de methaanuitstoot te verminderen zouden er niet toe moeten leiden dat geïmporteerde energie met een hogere footprint een relatief voordeel heeft wanneer bij deze bronnen geen maatregelen worden getroffen²¹. Als Nederlands of Europees gas uit de markt wordt geprijsd heeft dat geopolitieke gevolgen in de zin dat Nederland en de EU afhankelijker worden van energie-import uit derde landen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Commissie heeft in haar voorstel handhavings- en sanctioneringsbepalingen opgenomen. Voor uitvoering van deze verordening zal een wetwijziging nodig zijn in verband met het aanwijzen van een bevoegde autoriteit (toezichthouder of Minister EZK) en implementatie sanctieregime (bestuurlijke boete). Er is geen sprake van een lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er zijn mogelijkheden voor gedelegeerde handelingen opgenomen in de artikelen 8(5), 22(3) en 27(1) voor de toepassing van internationale normen voor de kwantificering en meting van methaanemissies, beperkingen op het afblazen en het wijzigen of aanvullen van de door importeurs te verstrekken informatie. Het gaat hier om niet-essentiële onderdelen van regelgeving, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Het kabinet vindt het tevens wel wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, omdat de snelheid en flexibiliteit van regelgeving zo voldoende geborgd zijn en het onnodig is het uitgebreide traject van een wijzigingsverordening hiervoor aan te wenden. Delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt hier voor de hand omdat het gaat om maatregelen van algemene strekking. In artikel 31 is de uitvoering van de delegatiebevoegdheid bepaald, waarmee het Akkoord Beter Wetgeven wordt nageleefd. Doelstelling, inhoud en strekking van de gedelegeerde handelingen zijn voldoende bepaald in genoemde artikelen, de mogelijkheid voor het vaststellen van gedelegeerde bepalingen is voor onbepaalde tijd. Het kabinet is geen voorstander van toekenning van een bevoegdheid voor onbepaalde tijd, maar pleit in plaats daarvan voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

²¹ De (regionale) netbeheerders staan niet in concurrentie, zij kunnen zich dus niet uit de markt prijzen. Kosten zouden voor hen wel onnodig kunnen oplopen indien zij onnodige maatregelen moeten nemen.

In het voorstel wordt de Commissie in artikel 12(6) ook een bevoegdheid toegekend voor het aannemen van uitvoeringshandelingen. Door middel van uitvoeringshandelingen zal de Commissie een format voor diverse rapporten vaststellen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het kabinet vindt het tevens wel wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, omdat via deze procedure de benodigde formats snel kunnen worden vastgesteld en gewijzigd. Bovendien ligt de keuze voor uitvoering (i.p.v. delegatie) voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Het voorstel voorziet in vaststelling van de uitvoeringshandeling door middel van de raadplegingsprocedure. Het kabinet kan zich hierin vinden omdat het in de uitvoeringshandeling slechts gaat om het vaststellen van een in te vullen format, waarvoor de inhoud reeds in de verordening is vastgelegd.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgestelde datum inwerkingtreding is nog niet bekend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 35 is voorzien in een vijfjaarlijkse evaluatie. Dit is wenselijk in verband met klimaatdoelstelling uit de verordening Europese Klimaatwet voor 2030 respectievelijk 2035.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verplichtingen die volgen uit de verordening zijn voornamelijk voor de energiesector, toezichthouders en verificateurs. Het toezicht moet worden uitgevoerd door toezichthouders. Het voorstel leidt tot veel extra administratieve werkzaamheden en taken. Voor de exploratie en productie van olie en aardgas, het verzamelen en verwerken van aardgas en ondergrondse opslag van gas is SodM de toezichthouder. Afhankelijk van hoe de Commissie transmissie en distributie precies gaat formuleren is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of SodM toezichthouder. Op dit moment is er één LNG terminal in Nederland. Voor deze terminal is DCMR Milieudienst Rijnmond de aangewezen toezichthouder. Nederland heeft geen operationele steenkolenmijnen. Of SodM toezichthouder is bij verlaten steenkolenmijnen is hangt af of een vergunning aanwezig is en of het mijnbouwwerk verlaten is. Autoriteit Consument en Markt (ACM) is toezichthouder voor de tarieven die netbeheerders mogen rekenen.

In de verordening worden termijnen gesteld voor wanneer de eerste handelingen uitgevoerd moeten zijn. Deze termijnen zijn door het grote aantal productielocaties en het uitgebreide gasdistributienetwerk in Nederland niet haalbaar voor de toezichthouder en sector. Het kabinet pleit voor langere termijnen om de haalbaarheid van het voorstel te vergroten.

De raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie adviseert ook om de opties nauwkeurig te presenteren in plaats van alle sectoren tegelijk aan bod te laten komen. De raad adviseert om de haalbaarheid en de mogelijke toepassing ervan te beschrijven.

b) Handhaafbaarheid

De handavingsstructuur is helder beschreven, wel moet uit enkele definitiebepalingen blijken welke instantie belast is met het toezicht voor transmissie en distributie van gas. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden duidelijk omschreven. In hoofdstuk 6 van de verordening wordt beschreven welke sancties mogelijk zijn. Het voorstel leidt tot extra werkzaamheden voor de handavingsinstantie en de instantie is in de huidige vorm niet volledig in staat om deze werkzaamheden uit te voeren. De Commissie introduceert technieken die onvoldoende bewezen zijn of juist verouderd, zo heeft SodM goede ervaringen met het gebruik van een camerasysteem om potentiële lekken op te sporen, maar laat de Commissie hier geen ruimte voor. Er komt een verplichte toename van het aantal inspecties dat uitgevoerd moet worden en rapporten die online gepubliceerd moeten worden. Daarnaast zet de Commissie in op techniek die nog niet bewezen is en worden open normen geïntroduceerd. Dit zal leiden tot een verschil in meetresultaten. De Commissie heeft een limitatieve lijst is van toegestane emissiebronnen opgenomen. Dit leidt ertoe dat SodM handhavend zal moeten optreden in het geval een bron wordt aangetroffen die niet op de lijst staat.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Negatieve effecten van klimaatverandering worden disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Met dit voorstel wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het beperken van klimaatverandering. Indien ontwikkelingslanden fossiele energie exporteren kunnen er implicaties volgen uit deze verordening. De vereiste dat methaanemissies bij geïmporteerde energie kenbaar moet worden gemaakt leidt tot een opgave voor energie exporterende landen. Energie exporterende landen hoeven echter niet te voldoen aan de overige gestelde eisen in deze verordening en kunnen daarmee potentieel concurrentievoordeel halen.