

Vergaderjaar 2025–2026

36 897

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 november 2025 en het nader rapport d.d. 13 februari 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

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

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.

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 in het eerste lid van artikel 6 EVRM is vastgelegd.⁴ Bij herstelsancties wordt meestal niet gesproken van een «criminal charge», zodat de bijzondere

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.

*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

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.

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 verhouding 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.

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.

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

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 maatwerkarakter van de berekening onverlet.

3. Strafbbaarstelling 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 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

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.

¹⁷ Voorgesteld artikel 1a van de WED; memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

E. Helder

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