

Commentaar RvA op conceptwetsvoorstel 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)

In zijn algemeenheid bestaat de vraag of er een relatie is tussen de verschillende partijen die zijn aangewezen als bevoegde instantie en/of toezichthoudende instanties (SodM, Omgevingsdienst en NEa) en hoe deze relatie is vormgegeven. Ten aanzien van de toezichthoudende instanties staat in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting dat *“de toezichthoudende instanties toezien op de kwaliteit van monitoring, rapportage en het opstellen van een lekdetectieplan”*. In andere stelsels zien we dat het aanwijzen van certificatie- of verificatie-instellingen om hun wettelijke taak uit te voeren, leidt tot meer handvatten om toezicht te houden. De accreditatie is hierbij een voorwaarde voor de aanwijzing van de certificatie- of verificatie-instelling.

Aanvullend op de vraag over de relatie van de bevoegde en/of toezichthoudende instanties, bestaat de vraag of het ministerie een relatie tussen deze instanties en de RvA beoogt.

Uitdagingen implementatie Verordening (EU) 2014/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector

In de eerste drie onderstaande punten (t.a.v. artikel 8 en 9, artikel 8, lid 2 en artikel 9, lid 1) signaleert de RvA dat de Europese verordening ruimte laat voor verificatie-instellingen om de eisen over competentie, uitvoering van site-checks en onpartijdigheid naar eigen inzicht in te vullen. De norm die voor accreditatie van de verificatie-instellingen wordt gebruikt, ISO/IEC 17029 beschrijft op deze punten een algemeen kader waar de instellingen aan moeten voldoen.

Wanneer het ministerie ervoor kiest om geen nadere invulling te geven aan de eisen, zoals geformuleerd in verordening en ISO/IEC 17029, zullen verificatie-instellingen naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan deze eisen. In eerdere adviesgesprekken gaf het ministerie aan dat er signalen zijn over tegenzin in de sector om de eisen uit de methaanverordening door te voeren. Wanneer deze tegenzin wijdverbreid is in de sector, kan dit ertoe leiden dat de verificatie-instellingen onder druk van bedrijven in de sector het minimale doen om de eisen voor competentie, site-checks en onpartijdigheid in te vullen. (Hieronder staat per uitgelicht artikel nader toegelicht welke ruimte er wordt gegeven aan verificatie-instellingen en daarmee wat het minimale zou kunnen inhouden.)

De RvA toetst of de verificatie-instellingen invulling geven aan de eisen uit verordening en de ISO/IEC 17029. Wanneer er na implementatie van de methaanverordening vanuit bijvoorbeeld de markttoezichthouder of het ministerie de wens ontstaat om door middel van de accreditatiebeoordelingen een nadere invulling van de eisen te toetsen, heeft de RvA hier geen aangrijpingspunten voor in de voorgeschreven eisen uit de verordening, de Uitvoeringswet methaanverordening en de ISO/IEC 17029.

Artikel 8 en 9

In de verordening worden geen eisen gesteld aan de competentie van de verificateurs. De norm ISO/IEC 17029 geeft omtrent de competentie van verificateurs een algemeen kader. Kortweg omschrijft deze norm dat een verificatie-instelling een proces moet hebben voor kwalificatie, training en monitoring van de verificateurs. Wanneer het ministerie wil dat er meer sturing plaatsvindt op verificatie-instellingen, als het gaat om het kwalificeren, trainen en monitoren van verificateurs, zullen er specifieke competentie-eisen moeten worden geformuleerd voor het verifiëren van emissies. Dit kan door ze zelf te formuleren (soortgelijk aan de competentie-eisen in Verordening (EU) nr. 2018/2067) of door te verwijzen naar een internationale standaard voor het verifiëren van broeikasemissies (zoals ISO 14066).

Artikel 8, lid 2

In de verordening staat in artikel 8, lid 2 het volgende: *“Verification activities shall also include, where relevant, announced and unannounced site checks to assess the reliability, credibility and accuracy of the data sources and methodologies used.”* Deze omschrijving van site checks geeft verificatie-instellingen ruimte om te bepalen hoe zij een site check uitvoeren en wanneer de site check van toepassing is. Deze interpretatieruimte zorgt ervoor dat verificatie-instellingen op verschillende wijze omgaan met het uitvoeren van site checks. De norm ISO/IEC 17029, waartegen de RvA verificatie-instellingen accrediteert, geeft namelijk alleen een algemeen kader waar de verificatie-instellingen aan dienen te voldoen. Met betrekking tot de site checks houdt dit in:

- De verificatie-instelling moet een verificatieprogramma opstellen voor de verificaties van methaanemissies;
- De verificatie-instelling moet in dit verificatieprogramma de activiteiten, die zij uitvoert om bewijs te vergaren, benoemen.

Wanneer in regelgeving of standaarden die gaan over de specifieke verificatie-activiteit geen nadere eisen omschreven staan, kan de verificatie-instelling op basis van de algemene eisen uit de norm ISO/IEC 17029 te werk gaan. De tekst in de verordening omtrent een site check vereist bijvoorbeeld niet dat een site check fysiek op locatie gebeurt. Wanneer de verificatie-instellingen in de risicoanalyse omtrent het uitvoeren van site checks (fysiek of remote) minimaal de volgende overwegingen moet opnemen, geeft dit meer sturing aan de verificatie-instellingen op hoe zij een site check uitvoeren en meer aangrijpingspunten in de accreditatiebeoordeling op dit onderwerp:

- Mogelijkheid om effectieve audittechnieken op afstand te gebruiken;
- Mogelijkheid om gebruik te maken van (bijv. uitbesteed extern of ander intern) personeel dat op de locatie aanwezig is voor andere activiteiten zoals periodieke inspecties;
- Bevindingen van eerdere controles ter plaatse;

Artikel 9, lid 1

In artikel 9, lid 1 wordt het volgende benoemd: *“Verifiers shall be independent from the operators and mine operators and shall carry out the activities required under this Regulation in the public interest.”* De “verifier” kan in deze context worden geïnterpreteerd als de verificateur die de activiteiten uitvoert en niet als de verificatie-instelling in zijn geheel (management en personeel).

Het kader dat de norm ISO/IEC 17029 biedt, als het gaat om de eisen voor onafhankelijkheid of onpartijdigheid, heeft een beperkte reikwijdte. De ISO/IEC 17029 legt de focus op onpartijdigheid voor het verifiëren van een specifieke claim bij een specifieke klant. Daarmee laat het algemene kader in de norm ISO/IEC 17029 de mogelijkheid open dat een verificateur en de verificatie-instelling in de breedte aan eenzelfde klant consultancy aanbiedt voor een bepaald onderwerp en op een ander onderwerp verificaties uitvoert.

Wanneer het ministerie wil dat onafhankelijkheid van een verificatie-instelling inhoudt dat management en personeel onafhankelijk is en/of dat een verificatie-instelling onafhankelijkheid/onpartijdigheid breder ziet dan het algemene kader uit de norm ISO/IEC 17029 zullen hier eisen voor moeten worden geformuleerd.

Artikel 9, lid 3

In de memorie van toelichting staat dat er geen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid uit de verordening voor verificatie door natuurlijke personen. Ter informatie omtrent verificatie door natuurlijke personen, de RvA accrediteert bedrijven voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit. Het bedrijf kan groter of kleiner zijn. De RvA accrediteert echter geen natuurlijke personen voor het uitvoeren van een activiteit. Zoals beschreven in artikel 9, lid 3 zal de autorisatie van de natuurlijke personen door een andere autoriteit moeten plaatsvinden dan de RvA. Om te borgen dat er wederzijdse erkenning is van certificaten, is het sterk aan te bevelen dat er eisen worden gesteld aan lidstaten, zoals in Verordening 2018/2067, artikel 67. Dit is in de verordening echter nagelaten.