

Vergaderjaar 2004–2005

29 989

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het milieubeheer en de integriteit van de daarbij betrokken uitvoerders

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	2
1 Inleiding	2
2 Aanleiding voor het wetsvoorstel	3
3 Inhoud van het wetsvoorstel	5
3.1 Hoofdpijnen	5
3.2 Werkzaamheden	6
3.3 Erkenning	9
3.4 Certificatie en accreditatie	10
3.5 Algemene aspecten inzake het wetsvoorstel	14
4 Verhouding tot Europees recht	14
4.1 Vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten	14
4.2 Notificatie	16
5 Verhouding tot andere nationale regelgeving	17
6 Uitvoering	18
7 Handhaving	20
7.1 De betekenis van het wetsvoorstel voor de handhaving	20
7.2 De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving	21
7.3 Publiek toezicht	22
7.4 Privaat toezicht en private handhaving	23
8 De effecten van de voorgenomen regelgeving	23
8.1 Bedrijfseffecten en administratieve lasten	24
8.2 Milieueffecten	28
9 Voorbereiding van het wetsvoorstel	28
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	31

1. Inleiding

Voor de vormgeving, de uitvoering en de handhaving van het milieubeleid vormen de resultaten van werkzaamheden die veelal door zogenaamde intermediaire organisaties worden uitgevoerd, essentiële elementen. Intermediairs leveren vaak de gegevens op basis waarvan bevoegde gezagsinstanties besluiten nemen. Met intermediaire organisaties worden bedoeld advies- en ingenieursbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, grondreinigers, certificeringsinstellingen en andere (milieu-) dienstverleners die door opdrachtgevers normaal gesproken worden ingezet voor het verrichten van gespecialiseerde werkzaamheden in het kader van het milieubeheer. Vaak worden deze organisaties geëxploiteerd door bedrijven uit private sectoren. In enkele gevallen exploiteren overheidsinstellingen de intermediairs.

Het belang van de rol die deze intermediairs spelen kan worden verduidelijkt met de volgende voorbeelden¹. Laboratoria stellen de kwaliteit van afval en grond vast op basis van door hen uitgevoerde analyses. Deze onderzoeksresultaten zijn bepalend voor de verwijderings- en hergebruiksmogelijkheden van afval en grond. De analyses worden genomen op monsters die door advies- en ingenieursbureaus zijn genomen. Ook de wijze waarop monsterneming heeft plaatsgevonden is bepalend voor de uiteindelijke onderzoeksresultaten. Indien de monsters niet op de juiste plaatsen zijn genomen wordt uiteindelijk geen representatief beeld geschetst van de aard en de mate van verontreinigingen in bijvoorbeeld de bodem. Dat kan uiteindelijk ertoe leiden dat afgegraven grond niet op de juiste wijze wordt verwijderd of als secundaire grondstof wordt toegepast. Aangezien de onderzoeksresultaten tevens door bevoegde gezagsinstanties worden gebruikt bij de besluitvorming over bijvoorbeeld de export van afvalstoffen of de toepassing van grond in een geluidswal, hebben de werkzaamheden die intermediairs verrichten een directe invloed op de kwaliteit van de overheidsbesluitvorming.

Gezien de belangen is het dus van groot belang dat de intermediaire organisaties de werkzaamheden kwalitatief goed, met de nodige zorgvuldigheid, onafhankelijk en integer uitvoeren. Overheidsbeleid en -besluiten dienen immers te berusten op deugdelijke gegevens. Een aantal rapporten van Justitie en de inspectie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (I-VROM) tonen echter aan dat die zorgvuldigheid veel te wensen over laat². Werkzaamheden in het bodembeheer³ worden bijvoorbeeld niet in alle gevallen op een kwalitatief goede en integere wijze uitgevoerd. Dat heeft enerzijds te maken met de aard van de werkzaamheden en de deskundigheid van de uitvoerders: bodembeheer blijkt een lastige materie te zijn, terwijl de deskundigheid van de uitvoerders niet altijd even adequaat is. Anderzijds wordt dit veroorzaakt door de grote financiële voordelen die zijn te behalen met regel-overtreding, in combinatie met een gebrek aan integriteit, ontbrekend overheidstoezicht, handhaving, een lage pakkans en het afzien van sancties.

Het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering⁴, waarin op basis van het eindrapport BEVER/UPR van september 2001 de nieuwe beleidsvoornemens over bodemsanering zijn beschreven, geeft aan dat de kwaliteit van de uitvoering verbetering behoeft, zowel bij de uitvoerende overheden als de marktpartijen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen⁵ bevat voorschriften die er toe dienen de uitvoering en de handhaving te verbeteren. Het onderhavige

¹ Zie ook M.J.J. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Den Haag, 1999.

² Zie bijvoorbeeld: M.J.J. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Den Haag, 1999; «De grondstroom doorgrond», rapportage van inspectie-onderzoek naar knelpunten in de verwijderingsketen van verontreinigde grond (VROM-96-771) en de behandeling daarvan tijdens het algemeen overleg van 3 oktober 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 22 727, nr. 17); «Zand Erover», rapportage van de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM, 2001; Evaluatie uitvoering saneringsregeling Wet bodembescherming, VROM, januari 2000.

³ Bodembeheer heeft betrekking op het uitvoeren van (water)bodemsaneringen (inclusief bodemonderzoek), grondverzet, het toepassen van grond in werken en het omgaan met verontreinigde grond en bagger.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 462, nr. 2.

wetsvoorstel beoogt vooral de kwaliteit van de uitvoering door marktpartijen te verbeteren.

Ook bij de toepassing van secundaire bouwstoffen (AVI-bodemas en menggranulaat)¹ en de asbestverwijdering² is sprake van een gebrekkige uitvoeringskwaliteit.

Een belangrijke oorzaak van voornoemde problemen is dat het op basis van de huidige milieuwetgeving vaak niet mogelijk is bestuurs- of strafrechtelijk op te treden tegen intermediaire organisaties. Dit komt doordat er veelal geen uitvoeringsregelingen zijn die bepalen op welke wijze de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Bovendien ontbreken milieuvorschriften die zich direct richten tot intermediaire organisaties. De intermediaire organisaties zijn met andere woorden geen normadressaat van de milieuwetgeving. De milieuregels zijn vaak van toepassing op de eigenaren of initiatiefnemers. Dat betekent dat alleen zij kunnen worden geconfronteerd met sancties bij geconstateerde overtredingen. De intermediaire organisaties blijven buiten schot³. Overheidstoezicht is gericht op de naleving van wettelijke voorschriften en blijft dus uit op intermediaire organisaties waarop geen direct werkende voorschriften van toepassing zijn. Om die reden biedt sectorale wetgeving zoals de saneringsregeling in de Wet bodembescherming, die alleen direct werkende verplichtingen kent voor eigenaren van verontreinigde locaties, onvoldoende waarborgen voor een kwalitatief goede en integere uitvoering van werkzaamheden door intermediaire organisaties.

Het voorliggende wetsvoorstel breidt de Wet milieubeheer uit met een basis voor een stelsel van afdwingbare kwaliteitsnormen die van toepassing zijn op de uitvoerders van bedoelde werkzaamheden. Daarmee kan hun deskundigheid en dus de kwaliteit van de uitvoering, worden bevorderd en wordt toezicht op hen en (bestuursrechtelijke) handhaving mogelijk gemaakt. Verder bevat het wetsvoorstel een grondslag voor eisen waarmee de integriteit van de uitvoerders kan worden bevorderd en waarvan de naleving zonodig via handhavingmiddelen kan worden afgedwongen. De juridische grondslag voor uitvoeringsbesluiten en -regelingen wordt opgenomen in de Wet milieubeheer omdat dit past in een ontwikkeling waarbij deze wet gefaseerd wordt uitgebouwd tot een integrale kaderwet voor het milieubeheer, zoals uiteengezet in de nota «Met recht verantwoordelijk!»⁴. Diverse sectorale wettelijke regelingen zoals de Wet bodembescherming krijgen een plaats in de Wet milieubeheer⁵. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren blijft weliswaar separaat bestaan, maar vanwege de reikwijdte van de Wet milieubeheer kan titel 11.1 tevens ten grondslag liggen aan regels voor het beleidsterrein waterkwaliteitsbeheer.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Naar aanleiding van enkele van de hiervoor genoemde onderzoeksrapporten van Justitie en de inspectie van VROM heeft de Tweede Kamer vragen gesteld aan de Minister van VROM⁶. In antwoord daarop is een wettelijke regeling toegezegd waarmee de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van de uitvoerders kunnen worden verbeterd⁷. Concrete voorstellen daartoe zijn gedaan in de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden», die op 7 oktober 2003 is aangeboden aan de Tweede Kamer⁸. In deze notitie is tevens geconcludeerd dat het gewenst is om niet alleen voor het bodembeheer maar voor het gehele milieubeheer een juridische basis voor wettelijke regelingen te creëren. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze voorstellen. Naar aanleiding van het door de VROM-Inspectie opgestelde rapport «In slak en as» heeft de Staatssecretaris van VROM aangegeven dat de voorstellen uit

¹ Zie de brief van de Staatssecretaris van VROM d.d. 21 november 2002 aan de Tweede Kamer (VROM021060).

² Zie prof. dr. P. Eijlander e.a., «De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving», Schoordijk Instituut, Universiteit van Tilburg, april 2003.

³ Dat geldt dan vooral voor bestuursrechtelijke sancties. Mogelijkerwijs zijn strafrechtelijke sancties wel mogelijk op grond van mededaderschap of commune delicten zoals valsheid in geschrift.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

⁶ Zie onder andere Kamerstukken II 1999/2000, Aanhangsel, nr. 335.

⁷ Zie de brief van 8 september 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44), de brief van 3 december 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 25 411, nr. 7), Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1, Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 2 en de brief van 23 juni 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 199, nr. 5).

⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 6.

de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden» tevens kunnen dienen ter verbetering van het toezicht op het instrument certificatie in de afvalstoffenketen.¹ De voorstellen betekenen immers dat op de certificeringsinstellingen direct werkende verplichtingen van toepassing worden waarop door handhavingsinstanties toezicht kan worden gehouden.

Primair ligt de aanleiding voor het wetsvoorstel dus in de problematiek bij het bodembeheer en de toepassing van secundaire grondstoffen en de asbestverwijdering. Ook op andere beleidsvelden is echter een behoefte waarneembaar aan kwaliteitsverbetering en een betere waarborging van de integriteit van uitvoerders, bijvoorbeeld op het gebied van lucht-emissiemetingen. Onderzoek naar de betrouwbaarheid van NOx-emissiecijfers van bedrijven tonen grote verschillen in de meetresultaten van meetbureaus. Kwaliteitsborging van bedrijfsmeetsystemen door verificatiemetingen moet hierin verbetering brengen. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat ook aan de uitvoeringspraktijk van de meetbureaus nog het nodige valt te verbeteren².

Het rapport «Slibgevaar»³ wijst op meerdere voorvallen waarbij aan activiteiten van milieuadviesbureaus zoals het geven van adviezen en het uitvoeren van metingen, getwijfeld kan worden. Volgens het rapport staan deze gevallen niet op zichzelf. Een strafrechtelijk onderzoek bracht bijvoorbeeld aan het licht dat een milieuadviesbureau een centrale rol speelde in het voorzien van constructies waarmee doelbewust in strijd met milieuwet- en regelgeving werd gehandeld. In het algemeen blijkt vaker kritiek op de kwaliteit en onderbouwing van producten van adviesbureaus. Volgens het rapport zijn er voldoende redenen voor twijfel aan de onafhankelijkheid van advies- en onderzoeksbureaus.

Het wetsvoorstel geeft ook deels invulling aan de voornemens van de bewindspersonen van VROM over de herijking van de VROM-regelgeving. In de brief van 17 oktober 2003 geven zij onder andere aan dat het onderhavige wetsvoorstel een basis biedt voor het schrappen van gedetailleerde overheidsregels en het waar nodig en mogelijk vervangen door zelfregulering in de vorm van certificering⁴. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt dat de overheid het doel stelt en de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringswijze bij de bedrijven komt te liggen. Het is ook de wens van het kabinet om meer nadruk te leggen op het verminderen van regels en bureaucratie en het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de burgers.⁵

Het wetsvoorstel komt daarnaast tegemoet aan de wens van het kabinet om wetgeving die niet voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor certificerende instellingen, aan te passen⁶. Indien op grond van een wettelijke regeling rechtsgevolgen worden verbonden aan door certificeringsinstellingen afgegeven certificaten, dient de overheid volgens het kabinet toezicht te houden op de betrouwbaarheid van de betreffende beoordelingsactiviteiten. Om daaraan inhoud te geven dienen deze certificeringsinstellingen altijd te worden aangewezen (of erkend) door de minister. Alleen dan kan namelijk bestuurlijk worden ingegrepen bij niet goed functionerende certificeringsinstellingen. De huidige milieuwet- en regelgeving kent op diverse plaatsen rechtsgevolgen toe aan het hebben van een certificaat⁷. De mogelijkheid voor de minister om de certificeringsinstellingen aan te wijzen (te erkennen) en dus ook de mogelijkheid om bij disfunctioneren in te grijpen, ontbreken tot nu toe echter. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet wel in deze mogelijkheden.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel een basis om certificatieregelingen bestuurlijk en juridisch op een meer eenduidige wijze vorm te geven. Het kabinet heeft geconstateerd dat de beleidsinstrumenten certificatie en

¹ Zie de brief van de Staatssecretaris van VROM d.d. 21 november 2002 aan de Tweede Kamer (VROM021060).

² R. de Ridder en L. Hermans, NOx-referentiemetingen bij diverse installaties in Nederland, Vergelijking tussen bedrijfsmetingen en referentiemetingen, DCMR Milieudienst Rijnmond.

³ C.M. Spruijt en P.P. van Erp, Slibgevaar, vastgesteld door de Regionale driehoek Kennemerland op 2 december 1998.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

⁵ Zie het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels».

⁶ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

⁷ Zie bijvoorbeeld de algemene regels op grond van artikel 8.40 voor de inspectie van bodembeschermende voorzieningen en dampretourinstallaties.

accreditatie voor gelijksoortige toepassingen op verschillende manieren worden ingezet. Deze verschillen zijn niet wenselijk. In het kabinetsstandpunt wordt een onderscheid gemaakt naar de beoogde beleids-toepassing. Uit dit onderscheid vloeit een aantal bestuursvarianten voort. Deze worden besproken in paragraaf 3.4.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Hoofdlijnen

Met het wetsvoorstel wordt aan hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer een titel toegevoegd (titel 11.1), luidende: kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van uitvoerders. Het doel van het voorliggende wetsvoorstel is het bieden van een juridische basis voor uitvoerings-besluiten enrege-lingen waarmee de kwaliteit van aangewezen werkzaamheden in het milieubeheer en de integriteit van uitvoerders, kunnen worden bevorderd.

In het algemeen wordt onder «kwaliteit» verstaan de mate waarin voldaan wordt aan de behoeften van de klant en de maatschappij. Kwaliteit is dus afhankelijk van die behoeften en daarmee per definitie subjectief, maar ook tijdsgebonden. Dat maakt het noodzakelijk om goed te definiëren wat op dit moment en in deze situatie «goed», «juist» of «fout» wordt gevonden. De opvattingen daarover worden onder meer neergelegd in kwaliteitsdocumenten (NEN, BRL of protocol).

Dit wetsvoorstel verstaat onder «kwaliteit» het krijgen van een betrouwbaar en reproduceerbaar antwoord op een gestelde vraag. Reproduceerbaar wil zeggen dat een ander in vergelijkbare omstandigheden tot een zelfde antwoord komt. In het algemeen kan dit worden bereikt door de werkzaamheden conform vastgestelde richtlijnen uit te voeren. Wanneer deze richtlijnen worden voorzien van implementatie- en handhavingsafspraken, gebeurt dat vaak in de vorm van een certificatie-richtlijn. Omdat het hierbij gaat om plaats- en tijdsgebonden opvattingen en de techniek zich regelmatig vernieuwd, zullen dergelijke richtlijnen periodiek geactualiseerd moeten worden. Het bevorderen van de kwaliteit van uitvoeringswerkzaamheden door middel van certificatie en accreditatie wordt verder besproken in paragraaf 3.4.

Het begrip «integriteit» heeft in het kader van dit wetsvoorstel betrekking op het handelen van intermediaire organisaties. Tussen integriteitseisen en kwaliteitseisen bestaan principiële verschillen. Kwaliteitseisen hebben betrekking op de goede uitvoering van werkzaamheden. Zoals gezegd zijn deze eisen te verwoorden in certificatie-richtlijnen en representeren voornamelijk private belangen. Integriteitseisen hebben vooral een publiek belang. Daarbij gaat het om aspecten als onkreukbaarheid en betrouwbaarheid die een persoon of instelling kan aantonen met bijvoorbeeld een verklaring omtrent het gedrag van het Ministerie van Justitie. Integriteitseisen kunnen betrekking hebben op de onafhankelijkheid van een opdrachtnemer ten opzichte van zijn opdrachtgever zodat er geen ongewenste beïnvloeding plaatsvindt van de weergave van het milieuhygiënisch resultaat. Deze eisen kunnen echter ook neerkomen op het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel (intrekken van een erkenning) indien de betrokken persoon of instelling een wettelijk voorschrift heeft overtreden bij activiteiten die verband houden met de erkenning.

Het wetsvoorstel laat de keuze voor het instrumentarium open. Per beleidsveld kan worden bepaald op welke wijze het bevorderen van de kwaliteit en de integriteit het beste bereikt kan worden en welke instrumenten daarbij worden ingezet. In het ene geval zullen alleen verplich-

tingen in het leven worden geroepen voor degene die bepaalde werkzaamheden uitvoert, in het andere geval zal daarbovenop ook de verplichting voor het bevoegd gezag gelden om een aanvraag niet in behandeling te nemen indien daarbij gegevens zijn gevoegd die afkomstig zijn van niet erkende, niet gecertificeerde of niet geaccrediteerde intermediairs. Bovendien kan het nodig zijn om degene die gegevens aan het bevoegd gezag verstrekt te verplichten te deze gegevens te betrekken van erkende, gecertificeerde of geaccrediteerde intermediairs. De keuze van de instrumenten zal onder meer afhankelijk zijn van de aard en het gewicht van het publieke belang (milieubelang) dat in het geding is en de belangen, het zelfregulerende vermogen, organisatiegraad, structuur, draagkracht en betrouwbaarheid van de betrokken sector.

In bepaalde gevallen kan het tevens gerechtvaardigd zijn om een combinatie van de voorgestelde instrumenten in te zetten. Een erkenningensysteem kan worden gecombineerd met algemene regels (verplichtingen) en zelfregulering in de vorm van certificatie en accreditatie. Met een dergelijke combinatie kunnen de voordelen die samenhangen met zelfregulering worden benut en zijn er voldoende waarborgen om te bewerkstelligen dat dit private systeem naar behoren functioneert. De volgende voordelen van zelfregulering in de vorm van certificatie en accreditatie kunnen worden genoemd. Ten eerste wordt de kennis en ervaringen van marktpartijen benut bij het ontwikkelen en actueel houden van technische kwaliteitsnormen. Ten tweede zullen de regels beter aansluiten op de praktijk. Doordat marktpartijen meer worden betrokken bij de inhoud van de normen vergroot dit naar verwachting tevens het draagvlak daarvoor. Tot slot wordt meer flexibiliteit gecreëerd in de uitvoeringsafspraken: certificatie-richtlijnen kunnen eenvoudiger worden aangepast dan wettelijke regels. Deze voordelen werken alleen indien marktpartijen zich ook daadwerkelijk aan de gemaakte afspraken (neergelegd in certificatie-richtlijnen) houden. Met het erkenningensysteem kan de naleving van de gemaakte afspraken worden afgedwongen en kan dus worden gewaarborgd dat de voordelen van zelfregulering worden benut.

Bij de vormgeving van een uitvoeringsbesluit of -regeling met een uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel, dient met voornoemde aspecten rekening te worden gehouden. In de paragrafen 3.3 en 3.4 wordt dieper ingegaan op de erkenning, certificatie en accreditatie als mogelijke instrumenten om de kwaliteit van werkzaamheden en de integriteit van de uitvoerders te bevorderen. De volgende paragraaf gaat eerst in op het begrip «werkzaamheden».

3.2 Werkzaamheden

Het tweede lid van artikel 11.2 somt de werkzaamheden op waar het wetsvoorstel in zijn algemeenheid betrekking op heeft, te weten het verrichten van berekeningen, metingen of tellingen; het nemen of analyseren van monsters; het beperken, ongedaan maken of anderszins saneren van een verontreiniging; het inspecteren; het toepassen of geschikt maken voor toepassing in een werk; het houden van toezicht op of het voorbereiden of begeleiden van werkzaamheden; het rapporteren van de resultaten die zijn verkregen met werkzaamheden of het geven van een advies of beoordeling naar aanleiding van deze resultaten, en het afgeven, wijzigen, schorsen, intrekken of weigeren van certificaten.

Deze werkzaamheden vormen de relevante activiteiten die in het milieubeheer door intermediaire organisaties worden verricht. In de inleiding is al aangegeven dat de resultaten van deze werkzaamheden essentiële elementen vormen voor de vormgeving, de uitvoering en de handhaving van het milieubeleid. Tegelijkertijd is geconstateerd dat deze werkzaam-

heden niet in alle gevallen zorgvuldig, integer en kwalitatief goed worden uitgevoerd.

In het hiernavolgende worden de verschillende werkzaamheden verduidelijkt en voorzien van voorbeelden.

Verrichten van berekeningen, metingen of tellingen:

Bij metingen kan worden gedacht aan het verrichten van geluidsmetingen of het meten van luchtemissies. Op de meetresultaten dienen veelal berekeningen of tellingen te worden uitgevoerd, bijvoorbeeld om te bepalen in welke mate nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt. Deze werkzaamheden worden over het algemeen verricht door gespecialiseerde onderzoeksbureaus.

Het nemen of analyseren van monsters

Monsterneming en analyse zijn methoden om de aard en mate van verontreiniging vast te stellen van bijvoorbeeld de bodem, grond, afvalstoffen of oppervlaktewater. Monsterneming geschiedt veelal aan de hand van genormaliseerde methoden of protocollen. Soms gebeurt het echter op basis van eigen inzicht van de monsternemer. Teneinde een representatief beeld te kunnen schetsen van de verontreiniging dienen monsters zeer zorgvuldig te worden genomen en een voldoende spreiding te kennen. Het behoeft geen betoog dat monsterneming een essentieel onderdeel vormt in het onderzoek naar de verontreiniging. Hetzelfde kan echter gezegd worden van het analyseren van monsters. Analyses worden uitgevoerd door laboratoria. Monsterneming wordt vooral uitgevoerd door milieuvadvis- en ingenieursbureaus.

Het beperken, ongedaan maken of anderszins saneren van een verontreiniging

Een bekend voorbeeld is de uitvoering van een bodemsanering waarbij het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van een verontreiniging in de bodem centraal staat. In de praktijk worden echter ook uit afvalstoffen, verontreinigde grond, afvalwater en dergelijke verontreinigingen gehaald (gereinigd) om bijvoorbeeld geschikt te maken voor nuttige toepassing. Een andere activiteit die hieronder kan vallen is het toepassen van milieutechnieken ter beperking van verontreinigingen in emissies naar lucht of water. Vanwege de verscheidenheid van de activiteiten houden verschillende bedrijven zich ermee bezig. Bodemsaneringen worden met name uitgevoerd door aannemingsbedrijven. Toepassing van milieutechnieken is een activiteit die door gespecialiseerde bedrijven wordt verricht.

Het beoordelen of inspecteren

In de milieuregelgeving wordt op verschillende plaatsen voorgeschreven dat bijvoorbeeld voorzieningen of installaties regelmatig geïnspecteerd moeten worden teneinde te bepalen of deze nog naar behoren functioneren of geschikt zijn voor het doel. Voorbeelden zijn de inspecties van vloeistofdichte voorzieningen en dampretourinstallaties bij benzinestations. Deze activiteiten worden verricht door inspectiebedrijven die vaak zijn gespecialiseerd op een bepaald onderwerp.

Het toepassen of geschikt maken voor toepassing in een werk

Dit betreft activiteiten die in de meeste gevallen onder het regime van het Bouwstoffen-besluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (hierna:

Bouwstoffenbesluit) worden uitgevoerd. Vaak moeten (bouw)stoffen voordat ze kunnen worden toegepast, eerst daarvoor geschikt worden gemaakt. Voorzover deze activiteiten worden uitgevoerd binnen een inrichting is daarop hoofdstuk 8 van toepassing en zal regulering plaatsvinden via een vergunning of algemene regels. Het toepassen is een activiteit verricht door aannemers. Het geschikt maken voor toepassing gebeurt door reinigers, producenten, afvalverwerkers en dergelijke.

Het houden van toezicht op of het voorbereiden of begeleiden van werkzaamheden

De hiervoor beschreven werkzaamheden worden veelal begeleid door speciaal daarvoor aangewezen personen. Bij bodemsaneringen gebeurt dat bijvoorbeeld door een milieukundig begeleider. Ook wordt er toezicht gehouden en vinden ten aanzien van de werkzaamheden voorbereidende werkzaamheden plaats, zoals het maken van plannen en het vertalen van plannen naar bestekken. Het betreft hier specialistisch werk dat meestal door milieuvadvis- en ingenieursbureaus wordt uitgevoerd.

Het rapporteren van de resultaten of het geven van een advies of beoordeling

Over de resultaten van de uitgevoerde werkzaamheden wordt in de meeste gevallen gerapporteerd, bijvoorbeeld aan de opdrachtgever. Daarbij is het essentieel dat de rapportages een zo getrouw mogelijk beeld schetsen van de feitelijke situatie. Met name de rapportages vormen de basis voor overheidsbesluiten en beleid. Ook deze werkzaamheden zijn derhalve cruciaal. Hetzelfde geldt voor advisering en beoordeling. Ook deze werkzaamheden worden verricht door milieuvadvis- en ingenieursbureaus.

Afgeven, wijzigen, schorsen, intrekken of weigeren van certificaten

Niet alleen degenen die gecertificeerd worden maar ook de certificeringsinstellingen zelf vallen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Deze instellingen kunnen derhalve uitvoerders zijn van werkzaamheden, bedoeld in artikel 11.2, tweede lid. Indien aan het bezit van een certificaat namelijk rechtsgevolgen zijn verbonden, wat kan op basis van dit wetsvoorstel, moet een certificeringsinstelling altijd worden aangewezen of erkend door de minister (zie ook hoofdstuk 2). Op veel terreinen binnen de milieuregelgeving worden certificaten al dan niet verplicht voorgeschreven. Op basis van het onderhavige wetsvoorstel kan in de verschillende wettelijke regelingen worden bepaald dat de certificeringsinstellingen die deze certificaten afgeven, moeten zijn erkend door de minister. Voor een verdere beschrijving over certificatie en accreditatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Accreditatie is in dit onderdeel niet opgenomen aangezien deze activiteit is voorbehouden aan de Raad voor Accreditatie.¹ Het is niet de bedoeling dat er meerdere accreditatie-instellingen in Nederland gaan functioneren. In een overeenkomst tussen de Staat en de Raad voor Accreditatie zijn inhoudelijke en kwaliteitsaspecten opgenomen over beoordelingen en accreditaties. Daarmee zijn er voldoende garanties dat de Raad voor Accreditatie naar behoren functioneert. Een afzonderlijke regulering (aanwijzing) voor de Raad voor Accreditatie is dan ook niet nodig.

Een uitvoeringsbesluit of -regeling zal expliciet moeten aangeven op welke werkzaamheden, producten, stoffen, installaties et cetera, het betrekking heeft.

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

3.3 Erkenning

Een uitvoeringsbesluit kan bepalen dat een werkzaamheid alleen mag worden uitgevoerd door een (rechts)persoon of een instelling die beschikt over een erkenning. Onder een erkenning wordt verstaan een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een (rechts)persoon of een instelling voldoet aan bij of krachtens de maatregel gestelde eisen (artikel 11.2, derde lid, onderdeel a). Een erkenning wordt verleend door de Minister van VROM of de Minister van Verkeer en Waterstaat, indien de erkenning wordt gebaseerd op wetgeving die tot zijn verantwoordelijkheid behoort (artikel 11.1). Voor zover bij een erkenning wetgeving is betrokken die onder de verantwoordelijkheid van een andere minister valt, wordt de erkenning in overeenstemming met deze andere minister gegeven. Hierbij kan worden gedacht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat in geval van waterbodems en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor meststoffenwetgeving die mede ter bescherming van de bodem is gesteld. Bovendien is de mogelijkheid gecreëerd dat bij de algemene maatregel een instantie wordt aangewezen die de erkenningen afgeeft.

In de praktijk en de regelgeving wordt de term «erkenning» vaak in verband gebracht met accreditatie. Er wordt dan gesproken van een erkenning door de Raad voor Accreditatie. In andere gevallen wordt de term gebruikt voor beschikkingen die door bestuursorganen worden afgegeven nadat is vastgesteld dat een persoon of een instelling voldoet aan bepaalde eisen. Dit wetsvoorstel gaat uit van deze laatste betekenis. Dit sluit ook aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹ De term «aanwijzing» voor bedoelde beschikking is niet geschikt aangezien deze term in de Wet milieubeheer reeds een andere betekenis kent. Zie artikel 4.13 (aanwijzing met betrekking tot de inhoud van provinciale milieubeleidsplannen), artikel 8.27 en artikel 8.31a (aanwijzingen bij milieuvergunningen). De aanwijzing komt ook voor in het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)². Net als in voornoemde bepalingen heeft het daar de betekenis van een interventie-instrument. In dit geval met betrekking tot de uitvoering van kwaliteitseisen voor de handhaving en de coördinatietaak. Er is niet gekozen voor de term «vergunning» omdat deze in de wet wordt gebruikt in de betekenis van een beschikking waarmee het wordt toegestaan een inrichting op te richten, te veranderen of in werking te hebben.

Indien een erkenning wordt geëist, bepaalt het uitvoeringsbesluit tevens op welke wijze de aanvraag voor zo'n beschikking moet geschieden en de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt. Het besluit bepaalt bovendien op welke gronden en onder welke voorwaarden een beschikking kan worden verleend, gewijzigd, geweigerd, geschorst of ingetrokken en de termijn waarvoor deze kan worden verleend of geschorst (artikel 11.2, vijfde lid).

De verplichting te beschikken over een erkenning zal in elk geval worden opgenomen in wettelijke regelingen die rechtsgevolgen verbinden aan het hebben van een certificaat. Dergelijke regelingen dienen immers te voorzien in een bevoegdheid van de minister om certificeringsinstellingen aan te wijzen (of te erkennen). Het kabinetsstandpunt spreekt niet van een erkenning maar van een aanwijzing³. Volgens het kabinet dient aan een erkenning van een certificeringsinstelling in principe een accreditatie ten grondslag te liggen. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat de overheid toezicht moet houden op de betrouwbaarheid van de beoordelingsactiviteiten die door certificeringsinstellingen worden uitgevoerd en moet ingrijpen indien daar niet (meer) aan wordt voldaan.

¹ Aanwijzing 125, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Kamerstukken 29 285.

³ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1

Voordat een erkenningstelsel in het leven wordt geroepen, zal onderzocht moeten worden of deze vorm van overheidsinterventie wel het juiste instrument is om de met de regeling beoogde doelstellingen te bereiken. Met name zal moeten worden bekeken of deze doelstellingen niet kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector. (zie ook de volgende paragraaf). Het opnemen van de eis dat een instelling of een (rechts)persoon moet beschikken over een door de minister afgegeven erkenning als voorwaarde om bepaalde werkzaamheden te mogen uitvoeren, ligt in de rede bij beleidsvelden waar de maatschappelijke belangen groot zijn en volledige zelfregulering naar verwachting onvoldoende vruchten zal afwerpen. Als een aantal personen, bedrijven of instellingen binnen een sector niet bereid is vrijwillig tot stand gebrachte uitvoeringsafspraken na te komen (free riders gedrag), heeft dat een fnuikend effect op de continuïteit en de geloofwaardigheid van het marktinitiatief. Via wettelijke verplichtingen kunnen de free riders worden gedwongen de afspraken na te leven.

De erkenning is bij uitstek een instrument waarmee eisen aan de integriteit kunnen worden gesteld en waarmee de naleving van deze eisen kan worden gehandhaafd. Een uitvoeringsbesluit kan bepalen dat (rechts)personen en instellingen die wettelijke regels niet hebben nageleefd of niet naleven, geen erkenning krijgen of hun erkenning verliezen. Daarmee kan worden belet dat zij bepaalde bij of krachtens wettelijk besluit aangevoerde werkzaamheden uitvoeren. Zonder dit instrument is dat niet mogelijk. Indien bijvoorbeeld alleen een certificaat wordt geëist om bepaalde handelingen te mogen verrichten of indien alleen algemene regels worden gesteld waaraan degene die de betreffende werkzaamheden verricht zich dient te houden, is het onmogelijk de notoire regelovertreder toegang tot de markt te beletten. Een erkenninginstrument zal dan ook met name toegepast gaan worden voor sectoren waarbij de integriteit van de uitvoerders moet worden gewaarborgd.

3.4 Certificatie en accreditatie

Certificatie en accreditatie zijn instrumenten waarmee de kwaliteit van de uitvoerders kan worden gewaarborgd. Door de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van deze instrumenten, sluit het voorliggende wetsvoorstel aan bij het zelfregulerende vermogen van de private sector¹. Het kabinet stelt dat voordat de instrumenten certificatie en accreditatie worden toegepast, eerst moet worden geanalyseerd of deze instrumenten zich wel lenen voor het betreffende beleidsthema². Dat certificatie een nuttige bijdrage kan leveren aan de borging van een bepaald publiek belang mag volgens het kabinet niet automatisch worden aangenomen, maar zal steeds van geval tot geval moeten worden onderzocht en gemotiveerd.

Het voorzien in een publiek belang leent zich voor certificatie en accreditatie als aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:

- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie;
- de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
- de betrokken sector heeft een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
- er is voldoende parallelliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf;
- er bestaat voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur.

¹ In de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 8) wordt reeds aangegeven dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een beleidsdoelstelling te verwezenlijken zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector.

² Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, hoofdstuk 4.

Certificatie als onderdeel van wetgeving verdient geen aanbeveling als:

- de certificatie zich uitsluitend richt op gedragstoezicht;
- de aard van het publieke belang en het private systeem van certificatie niet verenigbaar zijn;
- het zich niet houden aan de certificatie-eisen leidt tot een direct en aanzienlijk financieel gewin voor een certificaathouder;
- naar verwachting een onvoldoende groot deel van de betrokken sector wil deelnemen aan certificatie, en free rider gedrag de overhand zal nemen;
- het motief om tot certificatie over te gaan uitsluitend wordt ingegeven door besparing op toezichtkosten;
- direct overheidsoptreden nodig is om voor acute of korte termijn problemen een oplossing te bieden;
- er niet voldoende sanctiedreiging is bij het niet naleven van de private norm.

In de overwegingen om gebruik te maken van certificatie of accreditatie dient hiermee rekening te worden gehouden. Daarnaast dient volgens het kabinet¹ het uitvoeringsbesluit te vermelden welke motieven ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor het gebruik van deze instrumenten. Gangbare en geaccepteerde motieven zijn onder meer:

- het stimuleren en bevorderen van publieke doelstellingen in het economisch en maatschappelijk verkeer;
- het komen tot regels die beter aansluiten bij de praktijk in een bepaalde sector;
- het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwerkelijken van maatschappelijke belangen;
- het gebruikmaken van de grote(re) flexibiliteit die certificatie biedt ten opzichte van wetgeving op gebieden die (nog) sterk in ontwikkeling zijn;
- het benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft;
- het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) toezichtcapaciteit ten behoeve van de naleving van geldende regels;
- het qua systematiek aansluiten bij gangbare Europese of internationale ontwikkelingen.

Een certificaat in de zin van dit wetsvoorstel is een document waarmee een erkende certificeringsinstelling kenbaar maakt dat er gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een persoon, voor wat betreft de desbetreffende werkzaamheid, voldoet aan de voor de certificering geldende normen. In dat kader beoordeelt de certificeringsinstelling of de persoon overeenstemt met het normatieve document dat daarvoor is vastgesteld. Indien een overeenstemming met de normen is geconstateerd geeft de instelling een zogenaamde conformiteitverklaring (verklaring van overeenstemming) af. Er bestaan verschillende soorten van conformiteitverklaringen. Naast het certificaat kunnen worden genoemd het rapport van een inspectie-instelling en een analysestaat van een laboratorium.

De Raad voor Accreditatie ziet er op toe dat de certificeringsinstellingen, inspectie-instellingen, laboratoria en andere instellingen voldoen aan de voor hen geldende eisen. In tegenstelling tot certificatie wordt bij accreditatie voornamelijk de competentie van een instelling beoordeeld. Beoordeeld wordt of de instelling competent is om op basis van de daarvoor geldende normatieve documenten, verklaringen van overeenstemming af te geven. Doel van de accreditatie is dat belanghebbenden een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen hebben in alle door of onder toezicht van de Raad voor Accreditatie uitgegeven conformiteitverklaringen. Zowel het eerder genoemde kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, hoofdstuk 4.

accreditatie als een onderzoeksrapport van de Universiteit Tilburg plaatsen kritische opmerkingen over het functioneren van de Raad voor Accreditatie. Gewezen wordt op communicatieproblemen die zich zouden voordoen tussen de Raad voor Accreditatie en zijn «stakeholders», en het wantrouwen dat bij een aantal departementen bestaat met betrekking tot de omvang en frequentie van beoordelingsactiviteiten. Verder wordt geconcludeerd dat de bestaande situatie niet voorziet in informatie-mechanismen die de vanuit het publieke belang noodzakelijke informatievoorziening over de taakvervulling van de Raad voor Accreditatie garanderen. In het kabinetsstandpunt wordt geconstateerd dat de Raad voor Accreditatie veelal niet goed functioneert, dat wachttijden voor accreditatie vaak te lang zijn, dat audits te weinig plaatsvinden, dat hercontroles beter moeten aansluiten bij de praktijk en dat meer inhoudelijke controle nodig is om kwaliteitsverlies bij de certificerende instellingen te voorkomen.¹ Tegelijkertijd kondigt het kabinet nieuwe afspraken aan die met de Raad voor Accreditatie zullen worden gemaakt en een nieuwe (verscherpte) overeenkomst. Met deze overeenkomst die eind 2004 is gesloten, wil het kabinet de communicatie tussen de overheidsdiensten en de Raad voor Accreditatie verbeteren, de gesignaleerde tekortkomingen bij de Raad voor Accreditatie opheffen, de transparantie rond accreditatie versterken en voldoende zekerheden inbouwen voor een goed functionerende accreditatieorganisatie. De eerder gesignaleerde problemen zullen daarmee uit de weg worden geruimd.

De normen (of normatieve documenten) waaraan instellingen toetsen, kunnen bestaan uit certificatieschema's of beoordelingsrichtlijnen (al dan niet verwijzend naar protocollen of NEN normen) die worden vastgesteld in en beheerd door colleges van deskundigen waarin belanghebbende partijen en technische deskundigheid zijn vertegenwoordigd. Doordat het beheer van de normen in handen is van belanghebbenden, is het praktisch nut daarvan verzekerd.

Bij het uitvoeringsbesluit kan op grond van artikel 11.2, vierde lid, onderdeel b, worden verplicht om te handelen overeenkomstig een door belanghebbenden vastgesteld document. In dat geval krijgt het document de status van wettelijk voorschrift. Een verwijzing naar private documenten zal alleen in een wettelijk voorschrift worden opgenomen indien deze voldoen aan vooraf vastgestelde criteria. De toetsing zal worden uitgevoerd door de wetgever. Daarmee zal worden voorkomen dat de normen of richtlijnen niet corresponderen met wettelijke eisen of niet van voldoende kwaliteit zijn. Om die reden zal het ook niet de voorkeur hebben om bij of krachtens een uitvoeringsbesluit dynamisch naar normen te verwijzen. Een dynamische verwijzing omvat namelijk mede latere wijzigingen van de betreffende norm.² De wetgever kan op deze wijzigingen geen of nauwelijks invloed uitoefenen. Dat is zeer ongewenst omdat dan ook niet kan worden gewaarborgd dat deze van voldoende kwaliteit zijn en corresponderen met wettelijke verplichtingen. Ook de ministeriële verantwoordelijkheid kan bij dynamische verwijzingen nauwelijks worden waargemaakt.

In hoofdstuk 2 is vermeld dat het kabinet de wens heeft uitgesproken dat certificatieregelingen bestuurlijk en juridisch op een meer eenduidige wijze worden vorm gegeven. Om dit te bewerkstelligen heeft het kabinet een drietal bestuursvarianten geïntroduceerd: de zelfreguleringsvariant, de toezichtsondersteuningsvariant en de toelatingsvariant.

Zelfreguleringsvariant

Bedrijven of maatschappelijke organisaties beogen zich met een certificaat te onderscheiden op de markt van producten of diensten. De over-

¹ Eijlander, Philip, Guido Evers en Rob van Gestel, «De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving», Schoordijk Instituut, Universiteit van Tilburg, 2003; Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

² Zie aanwijzing 92, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

heid kan de certificatie via promotie of financiële ondersteuning stimuleren zodat transparantie ontstaat met betrekking tot het aanbod van bepaalde goederen of diensten in de markt waarvan de aanschaf (indirect) bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen als veiligheid, gezondheid of milieu. Deze variant heeft geen relatie met wetgeving en valt dan ook buiten het kader van dit wetsvoorstel.

Toezichtsondersteuningsvariant

Ook bij deze variant hebben de certificaten geen wettelijke status. De gevolgen die aan de certificaten worden toegekend liggen in de sfeer van het uitvoeringsbeleid of de wijze van toezicht op de naleving van wettelijke regels. Het certificaat vormt een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of beleidsdoelstellingen, hetgeen aanleiding kan geven tot bijzondere bejegening in het kader van overheidstoezicht. Weliswaar is er een relatie tussen de certificatieregeling en een wettelijk doelvoorschrift of een algemene wettelijke norm, maar aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Directe wettelijke regulering is bij deze variant niet nodig. Om die reden valt deze variant buiten dit wetsvoorstel.

Toelatingsvariant

In deze variant maakt een certificatieregeling deel uit van een wettelijke regeling. Het bezit van een certificaat levert een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk bewijsvermoeden op dat een product, proces, dienst of persoon voldoet aan wettelijke eisen. Bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant controleert de overheid slechts het bezit van het certificaat. Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant levert het certificaat niet meer dan een vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eisen op. Overheidstoezicht richt zich mede op het voldoen aan de certificatie-eisen. Bij beide vormen kan het bezit van een certificaat wettelijk verplicht worden gesteld. Van een verplicht certificaat is sprake indien het bezit ervan een voorwaarde is om bepaalde handelingen te mogen verrichten, en er geen alternatieve mogelijkheden geboden worden om aan te tonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Het onderhavige wetsvoorstel is gericht op de (verplichte) voorwaardelijke en onvoorwaardelijke toelatingsvariant.

Indien uit de gekozen bestuursvariant voortvloeit dat certificatie of accreditatie de enige manieren zijn om aan een wettelijk voorschrift te voldoen (de verplichte varianten van de toelatingsvariant), dienen de certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie voor de betreffende wettelijke regelingen, te worden aangemerkt als bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹ Zij worden dan immers een orgaan dat met enig openbaar gezag bekleed is (artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb). Een orgaan is met enig openbaar gezag bekleed als het een publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om rechten of verplichtingen van andere rechtssubjecten te bepalen. Gevolg is dat certificaten en accreditaties moeten worden aangemerkt als beschikkingen. De regels van de Awb die betrekking hebben op bezwaar en beroep, zouden dan ook in principe daarop van toepassing zijn. Om echter te voorkomen dat belanghebbenden tegen de afgifte of de weigering tot afgifte van een certificaat of een accreditatie bezwaar en beroep kunnen aantekenen, wordt voorgesteld om deze besluiten op te nemen in artikel 20.2, eerste lid. Daarmee worden deze besluiten niet vatbaar voor bezwaar en beroep. De reden daarvoor is dat de relaties tussen een certificaathouder en een certificeringsinstelling enerzijds en een certificeringsinstelling en de Raad voor Accreditatie anderzijds, worden beheerst door de regels van het privaat-

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, paragraaf 4.3.

recht. Het is het ongewenst deze te vermengen met regels van publiekrecht. Privaatrechtelijke geschillen moeten met andere woorden niet met regels van publiekrecht worden opgelost. Bij het wel toestaan van bezwaar en beroep tegen certificaten en accreditaties kunnen bovendien dubbele bestuursrechtelijke procedures ontstaan: bijvoorbeeld eerst tegen de afgifte van een certificaat en vervolgens tegen de afgifte van een erkenning. Dat levert een onnodige belasting op voor de rechterlijke instanties.

3.5 Algemene aspecten inzake het wetsvoorstel

De hoofdelementen van de mogelijke regelingen die op artikel 11.2 kunnen worden gebaseerd, zijn dus opgenomen in de Wet milieubeheer. Door de aanduiding van werkzaamheden in het tweede lid van artikel 11.2, is de reikwijdte namelijk bepaald. Verder bevat artikel 11.2 de structurele elementen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader kunnen worden ingevuld. Het erkenningstelsel wordt niet in de wet zelf tot leven geroepen. De wet geeft alleen aan dat zo'n stelsel bij algemene maatregel van bestuur kan worden gecreëerd. Dit is wenselijk bevonden omdat niet voor elk beleidsveld een erkenningstelsel voor de hand ligt.

Het eerste lid van artikel 11.2 biedt naast de mogelijkheid van delegatie ook de mogelijkheid van subdelegatie. Dit laatste geldt echter alleen voor voorschriften die een uitwerking van details bevatten en voorschriften die regelmatig wijziging behoeven en met grote spoed moeten worden vastgesteld. (Norm)documenten worden in de praktijk regelmatig aangepast. De verwijzingen daarnaar in de regelgeving dienen dan ook regelmatig gewijzigd te worden (11.2, vierde lid, onder b). Vandaar dat is besloten om hierbij subdelegatie toe te staan. De eisen omtrent de onafhankelijkheid (11.2, vierde lid, onder c) zullen nadere detailuitwerkingen bevatten van de regeling die mogelijk wordt opgenomen in uitvoeringsbesluiten. In het zesde lid van artikel 11.2 is de mogelijkheid opgenomen voor de Minister van VROM, in overeenstemming met de betrokken minister, om voor bepaalde gevallen vrijstelling te verlenen van de verboden en verplichtingen. Voorbeelden uit de praktijk (bijvoorbeeld het Bouwstoffenbesluit) tonen aan dat een dergelijke bevoegdheid waarbij relatief snel vrijstellingen kunnen worden verleend indien de toepassing van de wettelijke regeling leidt tot onbillijke situaties, nodig is.

4. Verhouding tot Europees recht

4.1 Vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten

De werkzaamheden bedoeld in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, die hun concrete uitwerking krijgen in een algemene maatregel van bestuur als het meergenoemde zogenoemde Kwalibobesluit zijn te kwalificeren als diensten. Onder het begrip «dienst» moet blijkens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie namelijk worden begrepen elke economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

Artikel 49 van het EG-verdrag bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden zijn ten aanzien van onderdanen van een lidstaat die in een ander land van de Gemeenschap gevestigd zijn dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Ontoelaatbaar volgens Europees recht zijn beperkingen die wel gelden voor dienstverrichters uit andere lidstaten van de EU maar niet voor de Nederlandse dienstverrichters. Van dergelijke discriminerende bepalingen zal in de uitvoeringsregelgeving geen sprake zijn, omdat de op te leggen verplichtingen zowel voor Nederlandse als voor buitenlandse intermediairs zullen gaan gelden. Niettemin kunnen ook regelingen die gelijkelijk gelden voor binnenlandse en buitenlandse

aanbieders van diensten (die dus niet discriminerend zijn) een beperking opleveren van het vrij verkeer van diensten¹. Dat geldt in elk geval voor het verbod om de bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden in het bodembeheer uit te voeren zonder daartoe verleende erkenning. Het is immers vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie dat een nationale regeling die de verrichting van diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 van het EG-verdrag vormt². Een vergunning kan worden gelijkgesteld met een erkenning omdat beide beschikkingen de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk stellen van het bezit ervan.

Het is eveneens vaste rechtspraak dat een dergelijke beperking van het grondbeginsel van het vrij verrichten van diensten slechts kan worden gerechtvaardigd door regelingen die hun grondslag vinden in dwingende redenen van algemeen belang³. De doelstelling om de kwaliteit van uitvoeringswerkzaamheden te garanderen en de opdrachtgevers te beschermen, vormt volgens de jurisprudentie zo'n dwingende reden⁴.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moet de toepassing van een algemene maatregel van bestuur als het voorgenomen Kwalibebesluit op de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Zoals hiervoor reeds is betoogd zijn de instrumenten die zullen worden ingezet zowel logisch als noodzakelijk zijn om de doelstellingen van dit besluit te bereiken. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU kan worden afgeleid dat het onderzoek dat voorafgaat aan de erkenning slechts een formeel karakter kan hebben, omdat enkel moet worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor erkenning. De ministers zijn bij dat onderzoek in beginsel gebonden aan de eventueel in de door de lidstaat van herkomst van de betrokkene afgegeven certificaat, accreditatie, erkenning of vergelijkbare beschikking. De procedure die leidt tot een erkenning mag de uitoefening van het recht van een in een andere lidstaat gevestigde persoon of instelling op het verrichten van diensten op Nederlands grondgebied niet vertragen of bemoeilijken. Volgens de Europese jurisprudentie vloeit dit voort uit artikel 49 van het EG-Verdrag. Bovendien mag de erkenning geen extra administratieve kosten veroorzaken of de verplichte betaling van bijdragen meebrengen. In het besluit zal dan ook worden voorzien in een bepaling met betrekking tot wederzijdse erkenning. Dat wil zeggen dat een certificaat, een accreditatie en een erkenning die in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn afgegeven onder bepaalde voorwaarden zal worden gelijkgesteld met een in Nederland afgegeven certificaat, accreditatie of erkenning. Bovendien zullen voor de erkenning geen leges of andere kosten in rekening worden gebracht bij de aanvrager.

In dit kader is verder van belang te noemen het voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt⁵. Met dit voorstel wordt beoogd een rechtskader vast te stellen om de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan te verwijderen en de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid voor de concrete uitoefening van deze twee in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden te bieden.

Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in maatregelen voor een administratieve vereenvoudiging (met name invoering van één loket voor dienstverrichters), de vast-

¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 10 mei 1995, C-384/93 (Alpine Investments).

² Zie bijvoorbeeld HvJ EG 9 augustus 1994, C-43/93 (Vander Elst).

³ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 17 december 1981, C-279/80 (Webb); HvJ EG 26 februari 1991, C-180/89 (Commissie/Italië).

⁴ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 10 maart 2000, C-58/98 (Corsten) dat ging over de uitvoering van ambachtelijke werken.

⁵ Ten tijde van het opstellen van deze memorie van toelichting is de versie van 25 februari 2004 (2004/0001 (COD)) geraadpleegd.

stelling van een aantal beginselen waaraan vergunningenstelsels¹ die op dienstenactiviteiten van toepassing zijn moet voldoen, een verbod op bepaalde wettelijke eisen die bijzonder beperkend zijn en die in de wetgeving van bepaalde lidstaten nog kunnen voorkomen en de verplichting om te beoordelen of bepaalde andere wettelijke eisen in overeenstemming zijn met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden en met name of zij evenredig zijn.

Belemmeringen op het vrije verkeer van diensten worden met het voorstel opgeheven door onder andere de invoering van het oorsprongland-beginsel² en het recht om diensten uit andere lidstaten af te nemen.

Naar huidig inzicht dient het complete voorstel uiterlijk in 2010 geïmplementeerd te zijn. Een aantal belemmeringen is vanaf twee jaar na implementatie van de richtlijn verboden, een aantal andere belemmeringen dient te worden geëvalueerd door de lidstaten onderling en onder toezicht van de Commissie. Aangezien werkzaamheden die op grond van het onderhavige besluit worden aangewezen, zijn te beschouwen als diensten in de zin van deze Europese richtlijn, is het besluit daarmee in overeenstemming gebracht. Gedurende de implementatieperiode van de richtlijn mogen lidstaten van de Europese Unie immers geen maatregelen nemen die het door de richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

4.2 Notificatie

Notificatie van nationale wettelijke voorschriften is, op grond van de richtlijnen 98/34/EG en 98/48/EG, verplicht indien deze een beperking kunnen inhouden van het vrij goederenverkeer of het vrij verrichten van elektronische diensten. De verplichting geldt voor:

1. voorschriften met betrekking tot producten;
2. voorschriften met betrekking tot diensten van de informatiemaatschappij, en
3. de facto technische voorschriften.

Ad. 1: betreffen eisen die, rechtstreeks of indirect, worden gesteld aan een product ongeacht het stadium van zijn levenscyclus (vervaardiging, distributie, gebruik etc.) zoals bijvoorbeeld:

- voorschriften over bescheiden en onderzoeksresultaten die een product moeten vergezellen (testrapporten, certificaten etc.);
- voorschriften over productiemethoden en -procédés;
- voorschriften over gebruik, afvalstadium, recycling, hergebruik en verwijdering;
- verwijzingen naar productnormen of normen van normalisatie-instituten.

Ad. 2: betreffen diensten die gewoonlijk tegen vergoeding langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer, worden verricht.

Ad. 3: betreffen voorschriften die, hoewel zij naar hun vorm geen technische voorschriften zijn, wel in uitwerking eenzelfde (handelsbelemmerend) effect kunnen hebben als de jure technische voorschriften. De richtlijn noemt onder meer als voorbeeld wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die hetzij verwijzen naar technische specificaties hetzij naar beroepscode of codes voor goede praktijken die zelf verwijzen naar technische specificaties.

Er geldt tevens een notificatieverplichting ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst

¹ Onder een vergunningstelsel wordt ook begrepen een systeem van erkenningen op basis van het onderhavige wetsvoorstel.

² Dit beginsel houdt in dat op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is en dat de lidstaten diensten die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht niet mogen beperken. Dit beginsel gaat gepaard met een aantal algemene en tijdelijke afwijkingen en met bepaalde afwijkingen inzake specifieke gevallen.

inzake technische handels-belemmeringen (Trb. 1994, 235). In dat kader dient een voorstel voor een wettelijke regeling in bepaalde gevallen te worden voorgelegd aan het Secretariaat van de Wereld Handels-organisatie.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen (direct werkende) voorschriften waarvoor voornoemde notificatieverplichtingen gelden. Dat kan anders zijn bij de uitvoeringsbesluiten die op dit wetsvoorstel worden gebaseerd. Per besluit zal dit moeten worden beoordeeld.

5. Verhouding tot andere nationale regelgeving

Bestaande regelingen die de kwaliteit en de integriteit van uitvoerders beogen te bevorderen blijven in principe na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel van kracht. Zonodig kunnen deze worden bijgesteld, ingetrokken of mede op dit wetsvoorstel worden gebaseerd zodat hun reikwijdte wordt uitgebreid. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk deze regelingen op een meer eenduidige wijze bestuurlijk en juridisch vorm te geven. In het hiernavolgende worden enkele bestaande regelingen kort besproken.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 3 is prioriteit gegeven aan de uitbreiding van de Wet milieubeheer met een regeling voor stoffen, producten en preparaten. Daarmee worden de voor het milieu relevante wettelijke regels voor stoffen, producten en preparaten geïntegreerd in de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 9 zal het kader scheppen voor regels die betrekking hebben op (de kwaliteit van) stoffen, producten en preparaten. Regels waarmee de kwaliteit van werkzaamheden en de integriteit van de uitvoerders worden verbeterd worden gebaseerd op het onderhavige wetsvoorstel.

Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer bevat eisen ten aanzien van personen die activiteiten uitvoeren met afvalstoffen, zoals bemiddelaars, handelaren, vervoerders en inzamelaars. Er zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan het is verboden deze activiteiten uit te voeren. Uitgezonderd van deze verboden zijn de personen die op een lijst staan. Ten aanzien van het geplaatst zijn of worden op een lijst, gelden criteria die door de minister zijn gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op andere werkzaamheden dan de werkzaamheden die door bemiddelaars, handelaren, vervoerders en inzamelaars van afvalstoffen worden uitgevoerd. Er is dan ook geen overlap tussen beide regelingen.

Op grond van het Asbest-verwijderingsbesluit (gebaseerd op de Wet milieugevaarlijke stoffen) is het alleen deskundige bedrijven toegestaan asbest te verwijderen. Onder deskundige bedrijven worden verstaan de bedrijven die voldoen aan de eisen die zijn gesteld door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificeringsinstelling. Deze deskundige bedrijven is het toegestaan onderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van asbest en daarover te rapporteren. Aangezien de asbestverwijdering geregeld gaat worden op grond van de arbeidsomstandighedenregelgeving, zal het onderhavige wetsvoorstel hiervoor geen gevolgen hebben.

Het Bouwstoffenbesluit, dat is gebaseerd op de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Woningwet, kent reeds een regeling op grond waarvan de kwaliteit van monsterneming, laboratoriumanalyse, certificatie en bepaalde specialistische werkzaamheden wordt geborgd. Monsternemers, laboratoria en certificeringsinstellingen dienen te beschikken over een door de Minister van VROM en de Minister van Verkeer en Waterstaat afgegeven aanwijzing. Een voorwaarde voor aanwijzing is dat de desbetreffende persoon of instelling

moet zijn gecertificeerd of geaccrediteerd. De huidige regeling is uitgewerkt in beleidsregels. Het onderhavige wetsvoorstel geeft een meer expliciete juridische basis voor deze regels. Dat zal ook het geval zijn voor het deskundig bedrijf van artikel 1, eerste lid, onderdeel u, van het Bouwstoffenbesluit. Volgens deze bepaling moet onder een deskundig bedrijf worden verstaan een bedrijf dat voldoet aan de eisen ter zake van het verrichten van een bij of krachtens het besluit voorgeschreven werkzaamheid zoals die zijn gesteld door een erkende certificatie-instelling. Werkzaamheden die volgens het Bouwstoffenbesluit alleen door een deskundig bedrijf mogen worden uitgevoerd zijn het bepalen van de gemiddeld hoogste grondwaterstand, het keuren van de isolerende werking van bovenafdichtingen en het opstellen van gegevens omtrent de isolerende werking van isolerende maatregelen. Op grond van artikel 30 van het Bouwstoffenbesluit wordt tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop dit artikel vervalt, onder een deskundig bedrijf verstaan: een bedrijf dat aantoonbare ervaring en deskundigheid heeft met het verrichten van één van voornoemde werkzaamheden. De nota van toelichting merkt hierover op dat artikel 30 kan vervallen op het moment dat de certificering voldoende van de grond is gekomen. Op dit moment zijn er nog steeds geen deskundige bedrijven die voor deze werkzaamheden zijn gecertificeerd omdat certificatie-richtlijnen daarvoor ontbreken. De certificering is dus niet van de grond gekomen. Mogelijk dat een uitvoeringsbesluit op grond van het onderhavige wetsvoorstel daar een nieuwe impuls voor kan geven, bijvoorbeeld door certificatie of erkenning voor deze werkzaamheden verplicht te stellen.

Binnen het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is het streven naar waarborging van kwaliteit en controle van uitvoeringswerkzaamheden al langere tijd praktijk, maar van een eenduidige aanpak is geen sprake. Het huidige wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dit juridisch te verankeren en een eenduidige aanpak mogelijk te maken. Een dergelijk uitvoeringsbesluit is nu – met uitzondering van het Bouwstoffenbesluit (zie hierboven) – nog niet aan de orde.

Tot slot nog enkele passages over de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Deze wet geeft een regeling op grond waarvan bestuursorganen de mogelijkheid krijgen om bepaalde subsidies en vergunningen te weigeren of in te trekken indien er sprake is van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd, alsook om bepaalde overheidsopdrachten niet te gunnen of een overeenkomst terzake te ontbinden indien door bedrijven niet of niet meer wordt voldaan aan de vereisten inzake betrouwbaarheid. Bestuursorganen kunnen zich bij het nemen van die beslissingen laten adviseren door het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het Bibob-instrumentarium is onder andere bedoeld om bestuursorganen te informeren over het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten. Voor het voorliggende wetsvoorstel zijn de instrumenten van de Wet bibob te zwaar. Niet valt in te zien dat een erkenning door een (rechts)persoon of instelling (opzettelijk) zal worden misbruikt voor criminele activiteiten. Besloten is dan ook om in het onderhavige wetsvoorstel geen bevoegdheid op te nemen om erkenningen te weigeren of in te trekken bij een gebleken ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob.

6. Uitvoering

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een kader waarbinnen uitvoeringsbesluiten en -regelingen tot stand kunnen worden gebracht. Uitvoerbaarheidsaspecten spelen voor het onderhavige wetsvoorstel dan

ook feitelijk geen rol. In het hiernavolgende wordt er toch een aantal opmerkingen over gemaakt.

Op grond van het wetsvoorstel bestaan verschillende mogelijkheden voor nadere invulling bij uitvoeringsbesluit. Op dat niveau wordt dan ook de keuze gemaakt voor het instrumentarium. De volgende varianten zijn denkbaar.

1. Bepaalde aangewezen werkzaamheden mogen alleen worden uitgevoerd door degene die beschikt over een door de minister afgegeven erkenning (artikel 11.2, derde lid, onderdeel a).
2. Bepaalde aangewezen werkzaamheden mogen alleen worden uitgevoerd door degene die is gecertificeerd of geaccrediteerd (artikel 11.2, derde lid, onderdelen b en c).
3. Een combinatie van 1 en 2: degene die werkzaamheden uitvoert dient te beschikken over een erkenning en een certificaat of een bewijs van accreditatie.
4. Degene die aangewezen werkzaamheden verricht zal moeten voldoen aan bepaalde verplichtingen (artikel 11.2, vierde lid).
5. Het bevoegd gezag betreft bij besluitvorming alleen gegevens die afkomstig zijn van erkende, gecertificeerde of geaccrediteerde personen of instellingen (artikel 11.3, aanhef en onderdeel a).
6. Degene die gegevens aan het bevoegd gezag verstrekt ter voldoening aan een wettelijke verplichting, draagt er zorg voor dat deze gegevens afkomstig zijn van erkende, gecertificeerde of geaccrediteerde personen of instellingen (artikel 11.3, aanhef en onderdeel b).

ad 1 en 4: Erkenning en verplichtingen

Een erkenning is een beschikking waarmee wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling aan bij of krachtens de maatregel gestelde eisen voldoet. De wijze waarop de aanvraag geschiedt en de gegevens die de aanvrager moet verstrekken worden geregeld in het betreffende uitvoeringsbesluit of regeling. De minister zal, in overeenstemming met de betrokken minister, de aanvraag behandelen. De wijze van afhandeling van de aanvragen geschiedt volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht. Ten aanzien van deze besluiten is geen bijzondere procedure van de Awb voorgeschreven. Normaliter zal de meest eenvoudige procedure worden gevolgd. Dat betekent dat een beslissing op de aanvraag uiterlijk binnen acht weken moet worden genomen. Een aanvrager of derdebelanghebbende die vermoedelijk bedenkingen zal hebben tegen een besluit (bijvoorbeeld afwijzing van de aanvraag of toewijzing maar onder beperkende voorwaarden) moet, voordat het besluit wordt genomen, in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken. Ook de bekendmakings- en inwerking-tredingsregels van de Awb zijn van toepassing. De bekendmaking van een besluit zal normaal gesproken plaatsvinden door toezending van het besluit aan de aanvrager. In bepaalde gevallen waarbij de kring van belanghebbenden veel groter is ligt publicatie van het besluit in bijvoorbeeld de Staatscourant voor de hand.

De belasting voor het uitvoeringsapparaat valt op dit moment niet in te schatten. Dit zal namelijk aanmerkelijk verschillen per beleidsveld waarvoor het uitvoeringsbesluit gaat gelden. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn het aantal aanvragen dat per jaar moet worden afgehandeld, de complexiteit van de aanvragen, het beoordelingskader en het aantal gegevens dat bij de aanvraag moet worden gevoegd. Hetzelfde geldt voor de gevolgen voor de rechterlijke macht. Ook hiervoor geldt dat de effecten per uitvoeringsbesluit in kaart moeten worden gebracht.

ad 2: Certificatie en accreditatie

Het in een uitvoeringsbesluit enkel voorschrijven van certificatie of accreditatie betekent dat de uitvoering bijna volledig wordt overgelaten aan private instellingen. Uitvoerbaarheidsaspecten voor de overheid spelen alleen een rol bij de erkenning van certificeringsinstellingen. Eerder is namelijk opgemerkt dat in geval een wettelijke regeling rechtsgevolgen verbindt aan door certificeringsinstellingen afgegeven certificaten, deze instellingen moeten worden erkend door de minister.

ad 3: Combinatie

Voor de aspecten die samenhangen met de uitvoering kan worden verwezen naar hetgeen hiervoor ad 1 en ad 2 is geschreven.

ad 5 en 6: Gegevens bij besluitvorming

Het bevoegd gezag beoordeelt aanvragen om beschikkingen en toetst of deze voldoen aan de wettelijke eisen. Indien de aanvraag niet voldoet kan het bevoegd gezag besluiten om de aanvraag niet te behandelen. Het bevoegd gezag kan dus besluiten om de aanvraag niet in behandeling te nemen maar is daartoe niet verplicht. Op basis van het onderhavige wetsvoorstel kan in een uitvoeringsbesluit deze beleidsvrijheid worden ingeperkt. Het bevoegd gezag krijgt dan de verplichting om een aanvraag niet in behandeling te nemen indien de benodigde gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die niet is erkend, gecertificeerd of geaccrediteerd. Uit de verstrekte gegevens kan het bevoegd gezag afleiden welke persoon of instelling deze heeft gegenereerd. Aan de hand van («witte») lijsten die in de Staatscourant en op een website worden gepubliceerd kan het bevoegd gezag relatief eenvoudig controleren of deze persoon of instelling is erkend, gecertificeerd of geaccrediteerd. Zowel derde belanghebbenden als de VROM-Inspectie, in het kader van haar tweede lijns toezichttaken, kunnen erop toezien dat het bevoegd gezag deze verplichting naleeft.

Voordat het bevoegd gezag kan over gaan tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag zal hij de aanvrager op grond van artikel 4.5 van de Awb wel in de gelegenheid moeten stellen om de aanvraag aan te vullen, bijvoorbeeld met gegevens van een wel erkende, gecertificeerde of geaccrediteerde persoon. Behalve deze verplichting voor het bevoegd gezag kan ook degene die gegevens verstrekt worden verplicht om deze afkomstig te laten zijn van erkende, gecertificeerde of geaccrediteerde personen en instellingen.

7. Handhaving

7.1 De betekenis van het wetsvoorstel voor de handhaving

De afgelopen jaren is in diverse rapporten gewezen op de gebrekkige handhaving bij intermediaire organisaties. Hiervoor is reeds gerefereerd aan de rapporten «Wie betaalt, bepaalt», «De grondstroom doorgrond», «Zand Erover» en «In slak en as». Een groot aantal aanbevelingen uit deze rapporten op het gebied van het verbeteren van de regelgeving is in dit wetsvoorstel overgenomen. Het wetsvoorstel biedt een bijdrage aan het verbeteren van de handhavingmogelijkheden doordat het een basis biedt voor afdwingbare kwaliteits- en integriteitsregels die direct van toepassing zijn op intermediaire organisaties. Daarmee wordt het mogelijk gemaakt direct overheidstoezicht uit te oefenen op deze organisaties en bij gebleken overtredingen handhavend op te treden. Tot op heden vormen de intermediairs een blinde vlek in de handhaving. Omdat de

intermediairs geen normadressaten zijn van de huidige milieuwet- en regelgeving vindt op intermediairs geen toezicht plaats op de naleving.

Het wetsvoorstel biedt tevens mogelijkheden voor een meer samenhangend overheidstoezicht op ketens van handelingen (ketentoezicht). Intermediaire organisaties vormen veelal essentiële schakels in de overdrachtsmomenten tussen handelingsregimes (stoffen, producten, afvalstoffen, inrichtingen, werken en vervoer). Op basis van de resultaten van een monsterneming en laboratoriumanalyse wordt bijvoorbeeld bepaald op welke wijze afval of grond wordt hergebruikt of verwijderd. De monsternemer en het laboratorium bepalen daarmee in hoge mate de overdracht van bijvoorbeeld het stoffen- of afvalstoffenregime naar het inrichtingen- of werkenregime. De afgelopen periode wordt steeds meer het belang onderkend van goede handhaving in de keten. Voor een goede ketenhandhaving is het nodig dat toezicht op alle schakels in de keten kan worden gehouden en dat tegen al deze schakels zowel bestuurs- als strafrechtelijk kan worden opgetreden. Zoals gezegd geeft het onderhavige wetsvoorstel een basis voor het stellen van regels voor een schakel waarvoor tot op heden geen direct werkende milieuregels gelden.

7.2 De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving

De regels die bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden gesteld, richten zich op werkzaamheden die zowel binnen als buiten inrichtingen kunnen worden uitgevoerd. In artikel 18.2, eerste lid, onder a is bepaald dat het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, (...) tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften. De voorschriften van de uitvoeringsbesluiten op grond van artikel 11.2 gelden voor degene die een aangewezen werkzaamheid verricht. Het volgen van de hoofdregel van artikel 18.2, eerste lid, onder a (juncto artikel 125 Gemeentewet en artikel 122 Provinciewet) betekent derhalve dat het bevoegd gezag voor de inrichting alleen bevoegd gezag is voor het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, indien de drijver van een inrichting binnen de inrichting een aangewezen werkzaamheid uitvoert. Om er voor te zorgen dat de (betrokken) minister ook in deze gevallen bevoegd is, wordt voorgesteld om aan artikel 18.2a een derde lid toe te voegen waarin wordt gesteld dat Onze betrokken minister tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 11.2 en artikel 11.3, onverminderd artikel 18.2, eerste lid, onder a. Intermediaire organisaties verrichten hun activiteiten over het algemeen bovenregionaal. Daarmee onttrekken zij zich aan het zicht van het lokale bevoegde gezag. Om die reden is er voor gekozen de handhavingbevoegdheden mede neer te leggen bij de betrokken minister. De betrokken minister beschikt op grond van artikel 18.7, aanhef en onder a, over de bevoegdheid bestuursdwang aan te zeggen of een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor is er dus sprake van een meervoudig bevoegd gezag in de gevallen waarin de drijver van de inrichting degene is die de aangewezen werkzaamheden uitvoert. Aangezien wetgeving in het geding kan zijn die onder de verantwoordelijkheid van een andere dan de Minister van VROM valt, wordt de bevoegdheid toegekend aan de betrokken minister. Op grond van het voorgestelde artikel 18.2a kan de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving bijvoorbeeld toekomen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Naast de toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, heeft de minister, in overeenstemming met de betrokken minister, tevens de bevoegdheid tot schorsen of intrekken van

een erkenning. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bevoegdheden van artikel 18.12 tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing. De bevoegdheid tot schorsing of intrekking van de erkenning is voorbehouden aan de minister, in overeenstemming met de betrokken minister (zie artikel 11.2, vijfde lid, onder b). Dat betekent dat het bevoegd gezag voor de inrichting niet de bevoegdheid heeft om een erkenning te schorsen of in te trekken.

Bij geconstateerde overtredingen van wettelijke bepalingen kan zondig ook strafrechtelijk worden opgetreden. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet namelijk tevens in een wijziging van de Wet op de economische delicten waardoor een groot deel van de verplichtingen strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden. De VROM-Inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat of de politie zal hierbij zorg dienen te dragen voor het opstellen van processen-verbaal en het onderhouden van contacten met het Openbaar Ministerie. Bij ernstige delicten kan de VROM-Inlichtingen en opsporingsdienst een strafrechtelijk onderzoek instellen.

7.3 Publiek toezicht

Op grond van artikel 18.4 zijn door de minister de ambtenaren aangewezen die toezien op de naleving. Deze toezichthouders zijn in dienst bij gemeenten, provincies, waterschappen et cetera. Daarnaast zijn als toezichthouders aangewezen de ambtenaren in dienst van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De controleactiviteiten van de toezichthouders zullen bestaan uit fysieke controles op locaties waar aangewezen werkzaamheden worden uitgevoerd en uit administratieve controles bij de uitvoerders.

Het is van groot belang dat de instanties die toezichttaken op dit terrein hebben, zorg dragen voor een sluitend toezicht met betrekking tot de naleving van de regelgeving. Bij de uitvoering van deze taak dient te worden zorg gedragen voor een gemeenschappelijke prioriteitenstelling, een gemeenschappelijke handhavingsstrategie, een goed informatiesysteem en een adequate uitvoeringsorganisatie. De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat vervullen hierbij een belangrijke rol¹. Voor een efficiënte en effectieve handhaving is het noodzakelijk dat afspraken worden gemaakt hoe gegevens uit de toezichtactiviteiten van de verschillende partners worden samengebracht en geanalyseerd. Intermediaire organisaties werken veelal landelijk zodat het lokale bevoegde gezag onvoldoende zicht heeft op alle activiteiten van deze organisaties. De handhaving vraagt derhalve een meer bovenregionale aanpak. Daarbij kan gewerkt worden met nationaal opererende toezichtteams. Daarnaast zal een informatiestructuur moeten worden opgezet waarbinnen informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties kan plaatsvinden². Mogelijkerwijs zal daarbinnen een meldpunt worden ingericht. Onderzocht zal worden of een landelijke database moet worden ingericht met informatie over ketens c.q. stof en productstromen, met daarin andere opgenomen informatie betreffende de resultaten van monsternemingen en informatie betreffende het naleefgedrag van de actoren in de keten.

Bevoegde gezagsinstanties, zoals burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten etc. kunnen in de praktijk worden geconfronteerd met door hen geconstateerde overtredingen van de uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld bij het controleren van de gegevens die aan hen worden verstrekt. Verstrekking van gegevens vindt plaats omdat daartoe een wettelijke verplichting bestaat of omdat het bestuursorgaan op basis daarvan een besluit moet nemen. Door het bestuursorgaan zal onderzocht moeten worden of de verstrekte gegevens overeenkomstig wettelijke regels zijn

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3.

² De mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met private organisaties zoals certificerende instellingen zal verder onderzocht moeten worden.

gegenereerd, dus zijn geleverd door bijvoorbeeld een erkende persoon of instelling die onafhankelijk is van zijn opdrachtgever. Indien het bestuursorgaan is gebleken dat de gegevens niet afkomstig zijn van een onafhankelijke en erkende persoon of instelling zal hij de gegevens niet in behandeling nemen of de aanvrager niet ontvankelijk verklaren. Indien toepassing is gegeven aan het voorgestelde artikel 11.3 is het bevoegd gezag daartoe zelfs verplicht. Met de verschillende bestuursorganen zullen afspraken moeten worden gemaakt dat zij van de geconstateerde onregelmatigheden een melding zullen doen aan bijvoorbeeld de VROM-Inspectie. De Inspectie kan op basis daarvan een eigen onderzoek instellen en zonodig handhaven op het verbod om werkzaamheden uit te voeren zonder erkenning of in strijd met de onafhankelijkheidseis.

7.4 Privaat toezicht en private handhaving

Bij toepassing van de instrumenten certificatie en accreditatie vindt naast het hiervoor beschreven publieke toezicht en publieke handhaving een vorm plaats van privaat toezicht en private handhaving. Alhoewel beide vormen van toezicht en handhaving overeenkomsten vertonen, moeten ze wel goed van elkaar worden onderscheiden. Certificatie en accreditatie zijn vormen van particuliere dienstverlening die worden beheerst door privaatrechtelijke overeenkomsten. De verhouding tussen de Raad voor Accreditatie en certificeringsinstellingen enerzijds en certificeringsinstellingen en certificaathouders anderzijds, is horizontaal van karakter. De Raad voor Accreditatie en de certificeringsinstelling hebben uitsluitend tot taak om het voldoen aan de voor de accreditatie of certificatie geldende normen te beoordelen en zonodig aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat. Overheidstoezicht is verticaal van karakter en betreft activiteiten die door toezichthouders op grond van wettelijke regels worden uitgevoerd. Deze toezichthouders zijn op grond van een wettelijk voorschrift aangewezen en maken gebruik van wettelijk toegekende bevoegdheden. De gecontroleerden zijn verplicht medewerking te verlenen aan de toezichthouders.

In dit verband maakt men ook wel onderscheid tussen toezicht dat zich richt op het object of subject dat aan de wettelijke regels moet voldoen en toezicht dat zich richt op de systematiek (het proces van certificatie en accreditatie) dat er toe bijdraagt dat situaties in de praktijk aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Van de Raad voor Accreditatie en certificeringsinstellingen kan wel het nodige worden gevraagd ten behoeve van laatst genoemde vorm, maar ze mogen niet de positie van overheids-handhaver worden opgedrongen. Een systematische rapportage van individuele resultaten van certificatie is slechts mogelijk indien de certificeringsinstelling of de Raad voor Accreditatie moeten worden aangemerkt als een bestuursorgaan.¹ Van deze instellingen kan wel worden verlangd dat ze aan de minister kenbaar maken of bewijzen van certificatie en accreditatie zijn geschorst of ingetrokken. In het wetsvoorstel is daar ook een grondslag voor opgenomen (artikel 11.2, vierde lid, onderdeel d).

8. De effecten van de voorgenomen regelgeving

Voordat het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld is een quick scan uitgevoerd waarmee is onderzocht of de voorgenomen regeling wenselijk en noodzakelijk is om het beleidsvoornemen te realiseren. Daarbij zijn het onderhavige wetsvoorstel en het voornemen voor een uitvoeringsbesluit en een ministeriële regeling voor het bodembeheer, onderzocht op substantiële gevolgen voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en of er aanleiding is voor een kosten-batenanalyse. Op basis van de quick scan is een voorstel gemaakt over de uit te voeren toetsen en de in dat kader te beantwoorden vragen. Dit voor-

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, paragraaf 4.2.

stel is op 26 augustus 2003 voorgelegd aan het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving¹. Dit meldpunt is op 8 september 2003 akkoord gegaan met de conclusie over de uit te voeren toetsen. De aanbevelingen van het meldpunt zijn overgenomen in de onderhavige memorie van toelichting.

8.1 Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Uitvoeringsbesluiten die op het onderhavige wetsvoorstel worden gebaseerd zullen in meer of mindere mate bedrijfseffecten meebrengen. Het aantal personen en organisaties waarop een besluit van toepassing wordt en de keuze van de instrumenten bepalen in hoge mate de effecten die voortvloeien uit het desbetreffende uitvoeringsbesluit. Alhoewel het voorliggende wetsvoorstel niet direct bedrijfseffecten meebrengt is in samenspraak met het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), besloten om de bedrijfseffecten in kaart te brengen die voortvloeien uit een concept uitvoeringsbesluit dat van toepassing wordt op personen en instellingen die werkzaamheden uitvoeren in het bodembeheer (Kwalibo besluit).

Het voorgenomen Kwalibo besluit zal financiële kosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten meebrengen voor de volgende categorieën van bedrijven².

– Laboratoria	(25)
– Adviesbureaus	(200)
– Aannemers	(220)
– Grondbanken	(20)
– Grondreinigings	(16)
– Certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie	(12)

(Tussen haakjes staat het aantal bedrijven dat daadwerkelijk met de regelgeving wordt geconfronteerd)

Naast bedrijven zal de regeling ook van toepassing worden op een aantal natuurlijke personen.

Financiële kosten

De financiële kosten zijn het gevolg van de verplichting om bij de aanvraag om een erkenning een verklaring omtrent het gedrag te voegen als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële gegevens. Dat is een verklaring van de Minister van Justitie dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon. Een erkenning wordt verplicht voor de bovengenoemde bedrijven en voor milieukundig begeleiders en monsternemers voor partijkeuringen. De leges voor een natuurlijk persoon bedragen € 29,50 en voor een rechtspersoon € 147,50. De totale financiële kosten als gevolg van het Kwalibobesluit bedragen circa € 100 000. Dit zijn eenmalige kosten.

Inhoudelijke nalevingskosten

De inhoudelijke nalevingskosten vloeien voort uit de noodzakelijke opleidingen en reorganisaties (bij grondbanken). De kosten van een opleiding bedragen circa € 2 500. Deze kosten komen iedere vijf jaar terug en

¹ Het secretariaat van het Meldpunt is gehuisvest bij het Ministerie van Economische Zaken.

² Deze kosten zijn inzichtelijk gemaakt door PriceWaterhouseCoopers: rapportage Financiële gevolgen van de Kwalibo-wetgeving voor bedrijven en overheidsorganisaties, Utrecht 26 maart 2004.

gelden voor de functies waarvoor vakbekwaamheidseisen gaan gelden, te weten milieukundig begeleiders, monsternemers voor partijkeuringen, veldwerkers bij (water-) bodemonderzoek, ter zake kundigen voor afdichtingen en modelberekeningen bij stortplaatsen en ter zake kundigen voor bemonsteringen. De totale opleidingskosten zijn ingeschat op € 1,3 miljoen structureel per jaar. De kosten van reorganisaties bij grondbanken bedragen circa € 125 000 per grondbank per jaar. Aangezien deze kosten waarschijnlijk alleen worden gemaakt door de vier grootste grondbanken bedragen de totale structurele kosten circa € 500 000 per jaar.

Administratieve lasten

De administratieve lasten vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

- aanvragen van een erkenning (inclusief het overleggen van documenten);
- laten certificeren van personen en organisaties;
- laten accrediteren van organisaties;
- meewerken aan de met de certificering en accreditatie samenhangende audits;
- meewerken aan publiek toezicht (overheidshandhaving);
- doen van een kennisgeving van een intrekking of schorsing van een certificaat of een accreditatie;
- kennisnemen van wet- en regelgeving;
- door opdrachtgevers nagaan of de opdrachtnemers beschikken over een erkenning.

Per informatieverplichting zijn de administratieve lasten in overleg met Actal ingeschat aan de hand van de tijd die benodigd is voor de verschillende deelhandelingen en het interne en externe tarief dat daarop van toepassing is. De benodigde tijd is gebaseerd op informatie die tijdens interviews door de verschillende branches zelf is verstrekt. De interne tarieven zijn gangbare bedragen waarmee in de praktijk wordt gerekend. De externe tarieven worden thans gehanteerd door certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie. De administratieve lasten voor opdrachtgevers vloeien voort uit het kennis nemen van de regelgeving en de onderzoeksplicht van het Burgerlijk Wetboek. Aangezien opdrachtgevers alleen maar kennis hoeven te nemen van de hoofdlijnen van de regeling en zij relatief eenvoudig kunnen voldoen aan de onderzoeksverplichting (raadplegen internetpagina), zullen deze lasten naar verwachting laag uitvallen.

De totale structurele administratieve lasten zijn becijferd op circa € 6 miljoen per jaar. Naast deze lasten vloeien uit het Kwalibebesluit tevens eenmalige administratieve lasten voort. Deze bestaan uit het kennisnemen van de wet- en regelgeving. Gezien het aantal personen, bedrijven en instellingen waarop de regeling van toepassing wordt en het aantal opdrachtgevers zijn deze lasten becijferd op circa € 2 miljoen.

Onderbouwing en onzekerheidsmarges

Bovenstaande gegevens zijn verzameld door middel van een steekproef. Deze steekproef, met een omvang van 26 geïnterviewde personen, heeft een onnauwkeurigheid van bij benadering 15% (bij 90% betrouwbaarheid). Ook ten aanzien van de verzamelde gegevens omtrent bedragen en aantallen wordt een onnauwkeurigheid verwacht. Deze onnauwkeurigheid houdt verband met schattingen, afrondingen van cijfers et cetera. Deze onnauwkeurigheden leveren bij benadering een onnauwkeurigheid van de cijfers op van nominaal plus en min 30%.

Behalve bovengenoemde lasten levert het Kwalibobesluit ook besparingen op van administratieve lasten in andere wettelijke regelingen. Na inwerkingtreding van dit besluit kunnen eisen die nu in verschillende wettelijke regelingen worden gesteld aan (bodem)intermediairs (zoals laboratoria, monsternemers en certificeringsinstellingen) en aan verschillende werkzaamheden (zoals bodemonderzoek, laboratoriumanalyse) vervallen. Daarmee vindt derhalve een verschuiving plaats van de administratieve lasten: de administratieve lasten van de bestaande regelingen komen te vervallen en daarvoor in de plaats komen de administratieve lasten als gevolg van Kwalibo. In concreto betekent dit het volgende.

- De regeling omtrent het aanwijzen van certificerende instellingen, laboratoria en monsternemers en het erkennen van kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming, kan vervallen. Daarmee treedt een reductie aan administratieve lasten op van circa € 3 miljoen.
- De administratieve lasten samenhangende met het uitvoeren van bodem- en grondwateronderzoeken in het Besluit op slaan in ondergrondse tanks, het Stortbesluit bodembescherming en de verschillende algemene maatregelen van bestuur ex artikel 8.40 Wet milieubeheer, zijn gecijferd op ca. 9 miljoen euro structureel¹. Een groot deel van deze (jaarlijks terugkerende) lasten zijn terug te voeren op de eisen waaraan de intermediairs moeten voldoen voor het verrichten van bodem- en grondwateronderzoeken. Ervan uitgaande dat één/derde van de kosten van bodem- en grondwateronderzoek wordt veroorzaakt door kwaliteitsborgingseisen (certificatie, accreditatie of normalisatie) betekent dit dat zo'n € 3 miljoen aan structurele administratieve lasten vervalt bij invoering van het Kwalibobesluit.

De besparingen zijn dan ook naar verwachting ongeveer gelijk aan de totale structurele administratieve lasten.

Baten

Naast de hiervoor beschreven besparingen op de administratieve lasten levert het Kwalibobesluit tevens baten op in de vorm van beperking van de faalkosten. Doordat intermediairs dienen te voldoen aan kwaliteits- en integriteitseisen bestaat de verwachting dat er minder fouten worden gemaakt en daardoor ook minder hersteld hoeft te worden. Daarbij kan gedacht worden aan een vermindering van de reparatieschade (bijvoorbeeld het isoleren van vervuilde grond) en de vervangingsschade (het verwijderen van vervuilde grond en vervangen door schone grond). De kosten van reparatieschaden liggen voor de grotere incidenten tussen de € 0,5 en 1 miljoen. De kosten van vervangingsschaden liggen voor de grotere incidenten tussen de € 1 en 5 miljoen. Op basis van het aantal incidenten heeft PricewaterhouseCoopers ingeschat dat de potentiële reductie van de faalkosten ligt tussen € 6 en 33 miljoen².

Alternatieven

De administratieve lasten als gevolg van het Kwalibobesluit zouden nog verder omlaag kunnen worden gebracht door het treffen van één of meer van de volgende maatregelen.

- Erkenningen verlenen voor onbepaalde tijd. Het Kwalibobesluit gaat uit van een periode van drie jaar waarvoor erkenningen worden verleend. Dit sluit aan op de geldigheidsduur van certificaten.
- Een lichtere procedure voor het verlengen van erkenningen. Gegevens die reeds bekend zijn bij het bevoegd gezag en geen wijziging hebben ondergaan hoeven dan niet opnieuw verstrekt te worden. Het

¹ Nulmeting Administratieve Lasten, Ministerie van VROM 2002, Onderzoek naar de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van VROM op de peildatum 31 december 2002, Nieuwegein, 8 maart 2004.

² PriceWaterhouseCoopers: rapportage Financiële gevolgen van de Kwalibo-wetgeving voor bedrijven en overheids-organisaties, Utrecht 26 maart 2004.

- verlengen van de erkenning zou met een eenvoudige melding gereali-
seerd kunnen worden.
- Toepassing ict-toepassingen. Bij het aanvragen van erkenningen en het doen van kennisgevingen omtrent het schorsen en intrekken van certificaten, zou mogelijk gebruik kunnen worden gemaakt van ict-toepassingen, bijvoorbeeld het doen van een elektronische aanvraag en kennisgeving. Bij de verdere ontwikkeling van het Kwalibobesluit zal worden ingezet op de minst belastende alternatieven voor het bedrijfsleven waarmee de beleidsdoelstellingen bereikt kunnen worden.

Naast het treffen van de hiervoor genoemde maatregelen is tevens voorgesteld om persoonscertificatie te laten vervallen en de eis van een erkenning in te ruilen voor algemene regels. Persoonscertificatie (in combinatie met een erkenning) is echter noodzakelijk ten aanzien van de milieukundig begeleiders en de monsternemers bij partijkeuringen. Deze functies zijn namelijk dermate cruciaal in de keten dat een goede borging van de kwaliteit essentieel is om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Het achterwege laten van persoonscertificatie is derhalve geen optie. Hetzelfde geldt voor het stellen van algemene regels. De beleidsdoelstellingen van het Kwalibobesluit kunnen alleen effectief worden bereikt door het in stand laten van de erkenningen. Met een erkenning kan niet alleen de kwaliteit van bodemintermediairs effectief worden geborgd maar ook de integriteit. Voordat een erkenning wordt afgegeven beoordeelt de minister de integriteit van de aanvrager. Dat geschiedt aan de hand van de Verklaring omtrent het gedrag die de aanvrager moet overleggen en een advies van de VROM inspectie. Niet alleen bij de toelating tot de werkzaamheden kan de integriteit worden geborgd, maar ook bij de latere uitvoering van het werk. Als na afgifte van de erkenning namelijk blijkt dat de houder zich niet aan de wettelijke regels houdt, dan heeft de minister de mogelijkheid om de erkenning te schorsen of in te trekken. Zonder het erkenninginstrument heeft de minister onvoldoende mogelijkheden om niet integere bedrijven te weren. Met alleen algemene regels blijft er ruimte bestaan voor calculerende bedrijven die zich willen onttrekken aan de regels.

Marktwerking en draagkracht

De kosten van het Kwalibobesluit zijn afgezet tegen de omzetten die de branches maken en de winstmarges. Daarnaast is onderzocht in hoeverre doorbelasting van de extra kosten mogelijk is.

Voor de laboratoria zal het Kwalibobesluit geen grote impact hebben op de marktwerking. Laboratoria hebben in de jaren '90 al veel saneringen en fusies van vooral kleinere laboratoria meegemaakt. Hierdoor zijn er ook geen sociaal economische effecten van belang te verwachten. De structurele kosten maken voor de laboratoria circa 0,03% van de omzet uit. De eenmalige kosten bedragen circa 0,07% van de omzet.

Vanwege de huidige winstmarges en grote concurrentie wordt verwacht dat veel kleine adviesbureaus zullen gaan fuseren, zich verder gaan specialiseren, zich gaan aansluiten bij een bureau dat over alle benodigde certificaten beschikt of zich gaan richten op marktsegmenten waarop het Kwalibobesluit niet van toepassing is. De structurele kosten bedragen circa 3% van de omzet. De eenmalige kosten bedragen circa 0,5% van de omzet.

Bij de aannemers is op dit moment geen sprake van winstmarges. Doordat het marktsegment kampt met een overcapaciteit van 10% geeft de branche aan dat ze de hogere kosten als gevolg van het Kwalibobesluit

niet kan doorberekenen. Verder verwacht de branche dat het aantal bedrijven in de komende tijd zal teruglopen en dat het Kwalibobesluit dit proces mogelijk zal versnellen. Verder wordt verwacht dat een deel van de middelgrote en kleine partijen hun werkzaamheden op bodemsaneringsgebied zal afstoten, dan wel zal uitvoeren in onderaannemerschap. De structurele kosten maken voor de aannemers circa 0,45% van de omzet uit. De eenmalige kosten bedragen circa 0,3% van de omzet.

Bij de grondbanken bestaat de verwachting dat de kleinere bedrijven relatief zwaarder belast zullen worden door de bijkomende investeringen dan de grote organisaties. Verder wordt verwacht dat zo'n 10% van de grotendeels kleine partijen uit de markt zal verdwijnen. Volgens de grote grondbanken zal dit de kwaliteit ten goede komen. De grondbanken voorzien in de toekomst enerzijds een meer stabiele markt, anderzijds verwachten zij dat het voorgenomen besluit zal leiden tot meer werk. De structurele kosten maken voor de grondbanken circa 0,3% van de omzet uit. De eenmalige kosten bedragen circa 0,04% van de omzet.

Ondanks dat de marges ook bij de grondreinigers onder druk staan, verwachten zij weinig te zullen merken van het Kwalibobesluit. Alle bedrijven werken immers al volgens de voorgeschreven protocollen en zijn in het bezit van een kwaliteitsmanagementsysteem. Tevens wordt aangegeven dat geen fusies dan wel faillissementen zijn te verwachten. De structurele kosten bedragen circa 0,2% van de omzet. De eenmalige kosten bedragen circa 0,05% van de omzet.

8.2 Milieueffecten

Aangenomen mag worden dat de uitvoeringsbesluiten louter positieve effecten zullen hebben voor het milieu. Indien de in artikel 11.2 opgesomde werkzaamheden alleen nog maar mogen worden uitgevoerd door (rechts)personen en instellingen die voldoen aan vastgestelde kwaliteits- en integriteits-eisen, zal dat naar alle waarschijnlijkheid tot gevolg hebben dat de wettelijke bepalingen die ter bescherming van het milieu zijn gesteld, beter worden nageleefd. Het beter uitvoeren van het milieubeleid zal zonder meer positieve effecten hebben op het milieu.

9. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is ter commentaar toegezonden aan het Interprovinciaal overleg, de Vereniging Nederlandse gemeenten, de Unie van Waterschappen en diverse branche- en koepelorganisaties. De commentaren hebben aanleiding gegeven tot verduidelijking van de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hieronder zijn de reacties gerubriceerd per onderwerp weergegeven.

Algemeen

De doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het bevorderen van de kwaliteit van uitvoeringswerkzaamheden, wordt door de meeste respondenten onderschreven. Een aantal brancheorganisaties geeft aan zelf al de nodige initiatieven te hebben ondernomen ter verbetering van de kwaliteit. Veel respondenten reageren vanuit de optiek van het bodembeheer. Benadrukt zij dat het wetsvoorstel het hele milieubeheer betreft.

Noodzaak

De Stichting Bodemsanering NS en VNO/NCW vragen zich af of de problemen in het bodembeheer nu werkelijk zo groot zijn. Volgens hen zouden geconstateerde uitzonderingen geen aanleiding mogen geven tot

het invoeren van breed toepasbare regelgeving. De werkelijke knelpunten die leiden tot aantasting van de kwaliteit kunnen worden opgelost door regelgeving duidelijker en minder tegenstrijdig te maken, kennisopbouw bij uitvoerders en handhavers en meer toezicht en handhaving.

Reactie

Voor het verduidelijken van regelgeving en het verwijderen van tegenstrijdigheden loopt reeds een afzonderlijk traject inzake de herijking van de VROM-regelgeving¹. In dat kader wordt gesteld dat uitvoeringsregels moeten appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid. Bovendien vloeit de noodzaak tot het stellen van regels voort uit de verschillende, in hoofdstuk 1 opgesomde, onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd die wijzen op een structureel tekort in de uitvoeringskwaliteit op diverse terreinen in het milieubeheer. Met betrekking tot het verbeteren van de handhaving kan worden verwezen naar het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Handhavingsstructuur waarmee wordt beoogd de handhaving verder te professionaliseren².

Reikwijdte

De Stuurgroep uitvoerende grondbranches, VNO/NCW en Gemeentewerken Rotterdam, vragen zich af of het wetsvoorstel zich niet moet beperken tot werkzaamheden in het bodembeheer. Nu kan het bedrijfsleven onaangekondigd met nieuwe wetgeving worden geconfronteerd.

Reactie

Zoals in de inleiding is beschreven spelen de onderhavige problemen niet alleen bij het bodembeheer maar ook bij andere beleidsvelden. Ook bij de uitwerking in uitvoeringsbesluiten zullen alle belanghebbende organisaties worden betrokken. Bovendien dienen voor deze besluiten alle neveneffecten in kaart te worden gebracht. Het bedrijfsleven zal door dit wetsvoorstel dan ook niet worden geconfronteerd met onaangekondigde uitvoeringsbesluiten.

Instrumentarium

De Vereniging van Milieu Adviesbureaus merkt op dat uitvoeringsbesluiten op dezelfde manier moeten worden vormgegeven zodat er geen versnipperde certificatie eisen ontstaan. Verder merkt de vereniging op dat certificatie geen 100% garantie biedt, handhaving blijft nodig. De Branche Organisatie Grondbanken uit zijn zorgen over de vergroting van de regeldichtheid zonder dat de effectiviteit toeneemt. Eenzelfde zorg wordt uitgesproken door het Grond-, water- en wegebouw overlegorgaan, dat vreest voor een stapeling van certificatierichtlijnen. Volgens de Stuurgroep uitvoerende grondbranches en Gemeentewerken Rotterdam zou gebruik moeten worden gemaakt van bestaande regelingen en kwaliteitssystemen. De Stichting Bodemsanering NS vraagt zich af of het voorgestelde instrumentarium misstanden kan voorkomen. Er zullen volgens de stichting namelijk altijd kwaadwillenden zijn die afspraken willen ontduiken. Met betrekking tot het instrument van erkenningen stelt Gemeentewerken Rotterdam dat het onduidelijk is voor welke sectoren en op basis van welke criteria gebruik wordt gemaakt van dit instrument. Verschillende organisaties hebben aangegeven dat het begrip «integriteit» helder zou moeten worden omschreven. Het Grond-, water- en wegebouw overlegorgaan vraagt zich af of integriteit wel een plaats moet krijgen in de Wet milieubeheer. De mogelijkheden van andere regelingen zouden ook gebruikt kunnen worden.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 1.

Reactie

Voordat uitvoeringsbesluiten worden vastgesteld zal eerst onder andere onderzocht moeten worden of deze vorm van overheidsregulering wel effectief, efficiënt en proportioneel is. Verder zal een afweging moeten worden gemaakt van relevante aspecten die een rol spelen bij de keuze van het instrumentarium. Certificering is een vorm van zelfregulering waarbij belanghebbende organisaties in de private sectoren zelf kunnen bepalen voor welke onderwerpen kwaliteitsregels worden ontwikkeld. Deze organisaties dienen er dan ook zelf op toe te zien dat er geen woud aan richtlijnen wordt vastgesteld en gebruik wordt gemaakt van bestaande systemen. Overigens zal een op basis van het wetsvoorstel in het leven geroepen verplichting om bepaalde aangewezen norm-documenten na te leven, betekenen dat men alleen verplicht is om volgens die documenten te handelen.

Certificatie is een instrument dat vanuit het oogpunt van preventie beoogt te werken. Met dit instrument kan worden gewaarborgd dat alle deelnemers minimaal voldoen aan de afgesproken kwaliteitseisen. Met dit instrument kan echter niet worden gewaarborgd dat iedereen ook de regels naleeft. Vergelijk de situatie in het verkeer: een rijbewijs garandeert wel dat de deelnemer kennis draagt van de verkeersregels en capabel is om een auto te besturen, het garandeert echter niet dat deze deelnemer zich altijd aan de verkeersregels zal gaan houden. Teneinde regelnaleving te bevorderen dient de overheid toezicht te houden.

De invulling van het begrip «integriteit» heeft deels invulling gekregen in het wetsvoorstel met het bieden van een grondslag voor een erkenningstelsel. Voor het overige zal de integriteit een plaats krijgen in uitvoeringsbesluiten. In dat kader zal dit nader worden ingevuld. De integriteit van uitvoerders speelt wel degelijk een belangrijke rol bij de bescherming van het milieu. Dit wordt zowel in de jurisprudentie (met betrekking tot vergunningverlening) als de wetgeving (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) onderkend.

Uitvoering en handhaving

Diverse respondenten hebben aangegeven dat bij de uitwerking in algemene maatregelen van bestuur aandacht moet worden besteed aan uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsaspecten. De Nederlandse vereniging van procesmatige grondreinigers vraagt daarbij expliciet om het kweken van draagvlak bij de uitvoerende en handhavende diensten. Volgens de Stuurgroep uitvoerende grondbranches en het Grond-, water- en wegenbouw overlegorgaan, zou de handhaving niet indirect moeten plaatsvinden via een erkenningsregeling. De erkenningsregeling zou volgens hen bovendien niet in de plaats mogen komen van handhaving. De Stichting Bodemsanering NS stelt dat door het wetsvoorstel de fysieke controle door de overheid mogelijk terug gaat lopen doordat men ervan uit zal gaan dat door het waarborgen van de kwaliteit er minder sprake is van overtredingen. Dat is onwenselijk omdat het niveau en de intensiteit van de overheidscontroles juist omhoog moeten.

Reactie

Uitgangspunt is dat een stelsel met erkenningen en certificaten dat op het onderhavige wetsvoorstel wordt gebaseerd, een extra waarborg geeft voor regelnaleving. Zoals hiervoor reeds is gesteld is preventie van fouten alleen niet voldoende. Stringent overheidstoezicht en handhaving blijven noodzakelijk. Naar verwachting zullen uitvoeringsbesluiten op basis van het onderhavige wetsvoorstel meer aangrijpingspunten bieden voor het

publiek toezicht en publieke handhaving. Met de uitvoeringsbesluiten wordt namelijk bewerkstelligd dat direct werkende regels gaan gelden voor de intermediaire organisaties. In de huidige milieuwet- en regelgeving ontbreken dergelijke direct werkende voorschriften. Via normdocumenten en certificatie-richtlijnen zal de handelwijze van intermediairs veel transparanter worden hetgeen het toezicht en de handhaving kan vergemakkelijken. Erkenningen zullen niet in de plaats komen van overheidstoezicht. Deze beschikkingen bieden juist mogelijkheden voor directe regulering en overheidsingrijpen en dus extra aangrijpingspunten voor de handhaving. Toezicht en handhaving zal zich gaan richten op de aanwezigheid van erkenningen en de naleving van voorschriften die daaraan zijn verbonden. Bij geconstateerde onregelmatigheden kan handhavend worden opgetreden.

Financiële gevolgen en administratieve lasten

De Vereniging van Milieu Adviesbureaus, de Stichting Bodemsanering NS en VNO/NCW hebben opgemerkt dat certificering zal leiden tot kostenverhoging waarbij de vraag wordt gesteld of dat gerechtvaardigd is door de mogelijk te behalen positieve effecten. Daarnaast is gesteld dat ook de administratieve lastendruk hierdoor zal stijgen.

Reactie

Dit zijn mogelijke gevolgen van uitvoeringsbesluiten die op het onderhavige wetsvoorstel worden gebaseerd. Per uitvoeringsbesluit zullen de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de administratieve lasten in kaart moeten worden gebracht. Uit het wetsvoorstel zelf, dat immers alleen kaderscheppend is, vloeien deze gevolgen niet voort.

Overige

De Branche Organisatie Grondbanken en het Grond-, water- en wegengbouw overlegorgaan vragen bij de vormgeving van de uitvoeringsbesluiten nadrukkelijk aandacht voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Omdat intermediairs vaak afhankelijk zijn van informatie die door derden wordt aangeleverd, bevinden zij zich in een kwetsbare positie. Vooral als deze informatie fouten bevat. Door de Stuurgroep uitvoerende grondbranches wordt gesteld dat alle betrokkenen in de keten verantwoordelijkheid dragen, dus ook publieke organisaties.

Reactie

Bij de uitwerking in uitvoeringsbesluiten zal met deze opmerkingen rekening worden gehouden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 11.1

Dit artikel is opgenomen in verband met een mogelijk uitvoeringsbesluit op het gebied van het waterkwaliteitsbeheer, alsmede een beoogt uitvoeringsbesluit voor het bodembeheer. Voor het waterkwaliteitsbeheer, zoals dit in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt gereguleerd, is niet de Minister van VROM verantwoordelijk, maar de Minister van

Verkeer en Waterstaat. Dit gaat tevens op voor het waterbodemdeel van de Wet bodembescherming.

Artikel 11.2, eerste lid

Dit biedt de algemene grondslag voor uitvoeringsbesluiten. Op grond van deze bepaling kunnen alleen regels worden vastgesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Wat daaronder mede moet worden begrepen volgt uit artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Verder dient het doel van de maatregelen te zijn het bevorderen van de kwaliteit van werkzaamheden en het bevorderen van de integriteit van de uitvoerders die deze werkzaamheden verrichten. De werkzaamheden waarom het gaat worden opgesomd in het tweede lid. Bovendien dienen deze werkzaamheden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te zijn aangewezen.

Artikel 11.2, tweede lid

Door de limitatieve opsomming kunnen alleen voor werkzaamheden die hier zijn opgesomd uitvoeringsbesluiten worden vastgesteld. Zowel de werkzaamheden die door certificeringsinstellingen, de certificeerders, worden uitgevoerd, als de werkzaamheden van de uitvoerders zelf, de gecertificeerden, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor een beschrijving van deze werkzaamheden wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 11.2, derde lid

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd door degene die daarvoor is erkend, gecertificeerd of geaccrediteerd. Deze bepalingen kunnen afzonderlijk of samen in één uitvoeringsbesluit worden opgenomen. In de onderdelen a, b en c is steeds aangegeven waarop de bij of krachtens de maatregel te stellen eisen betrekking kunnen hebben. Enkele trefwoorden hierbij zijn onafhankelijkheid, deskundigheid, bekwaamheid en integriteit.

Artikel 11.2, derde lid, onderdeel a

Een erkenning is een beschikking die volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht tot stand komt en waartegen dan ook bezwaar en beroep openstaat. Naast de kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan voor het verkrijgen van een accreditatie of een certificaat (normaliter zullen dat tevens de normen zijn uit een aangewezen document, bijvoorbeeld een beoordelingsrichtlijn of een NEN-norm) zijn dat vooral de integriteitseisen die als voorschrift zijn verbonden aan een erkenning of zijn geformuleerd als de gronden waarop en de voorwaarden waaronder een erkenning kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken (zie artikel 11.2, vierde en vijfde lid).

Artikel 11.2, derde lid, onderdelen b en c

Zoals gezegd kan bij een uitvoeringsbesluit worden bepaald dat voor het afgeven, schorsen, intrekken etc. van certificaten, activiteiten die door een certificeringsinstelling worden verricht, een erkenning is benodigd. De erkende certificeringsinstelling kan dan ook een uitvoerder zijn van een werkzaamheid als bedoeld in onderdeel a. De genoemde omschrijvingen zijn gangbaar in de praktijk van de certificatie en accreditatie. De accreditatie wordt afgegeven door de Stichting Raad voor Accreditatie

te Utrecht. Normaliter voert de Raad voor Accreditatie op verzoek van een instelling een initiële beoordeling uit. Indien de instelling competent is bevonden om bepaalde specifieke taken uit te voeren, dan zal de Raad voor Accreditatie daarna, gedurende de periode waarvoor de accreditatie geldt, regelmatig de competentie herbeoordelen. Indien tijdens zo'n herbeoordeling blijkt dat de betreffende instelling niet (meer) voldoende competent is, kan de Raad voor Accreditatie besluiten het bewijs van accreditatie te schorsen of in te trekken.

Een certificaat wordt verstrekt door een krachtens onderdeel a erkende certificeringsinstelling. Deze instelling beoordeelt initieel en daarna regelmatig door middel van audits of de desbetreffende natuurlijk persoon of rechtspersoon voldoet aan de voor de certificering geldende normen. Deze normen zullen normaliter zijn opgenomen in de documenten als bedoeld in artikel 11.2, vierde lid, onderdeel b. Indien de certificeringsinstelling heeft geconstateerd dat de gecertificeerde persoon niet (meer) voldoet aan de normen, kan de instelling het certificaat weigeren, schorsen of intrekken.

Artikel 11.2, vierde lid

In het vierde lid is aangegeven welke verplichtingen in een uitvoeringsbesluit kunnen worden opgenomen. Onderdeel a dient ervoor om expliciet te maken dat het in strijd handelen met de aan een erkenning verbonden voorschriften, niet is toegestaan. Dat betekent dat bij een overtreding van zo'n voorschrift de bevoegdheid bestaat om daartegen handhavend op te treden. Zo'n verplichting kan voor alle uitvoerders, van de in het tweede lid opgesomde werkzaamheden, in een uitvoeringsbesluit worden opgenomen.

Onderdeel b maakt het mogelijk de vrijblijvendheid van door private partijen vastgestelde normdocumenten, zoals beoordelingsrichtlijnen en protocollen, weg te nemen. Handhavers klagen nog wel eens over het feit dat tegen overtredingen van dergelijke normen niet handhavend kan worden opgetreden. Met name op beleidsvelden waar het ongewenst is dat (rechts)personen en instellingen zich onttrekken aan de binnen de private sector ontwikkelde en vastgestelde kwaliteitsnormen (free rider gedrag), zal deze verplichting kunnen worden opgenomen. Ook deze verplichting kan voor alle uitvoerders worden gesteld. De documenten zullen echter wel verschillen naar gelang de uitvoerder die het betreft. Een certificeringsinstelling zal gebonden kunnen worden aan een beoordelingsrichtlijn of accreditatieschema en een persoon aan een certificatie-richtlijn.

In een bepaalde beleidsomgeving kan het gewenst zijn dat uitvoerders onafhankelijk zijn ten opzichte van hun opdrachtgevers. Een mengeling van functies en belangen (dubbele petten) vormt immers een gelegenheidsstructuur voor regelovertredingen¹. Van geval tot geval zal beoordeeld moeten worden in hoeverre een eis in een uitvoeringsbesluit moet worden opgenomen die de onafhankelijkheid van uitvoerders moet waarborgen (onderdeel c). Deze eis zal met name worden gesteld voor uitvoerders die cruciale werkzaamheden verrichten zoals certificeringsinstellingen, inspectie-instellingen, laboratoria en monsternemers. De onafhankelijke positie van deze intermediaire organisaties is essentieel voor het waarborgen van voldoende kwaliteit.

¹ Zie bijvoorbeeld: M.J.J. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Den Haag, 1999 en «Zand Erover», rapportage van de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM, 2001.

Indien in een uitvoeringsbesluit als voorwaarde voor het verkrijgen (en behouden) van een erkenning wordt geëist dat betrokkene moet beschikken over een bewijs van certificatie of accreditatie, dient de minister op de hoogte te worden gesteld van eventuele schorsingen of

intrekkingen daarvan. Een dergelijke schorsing of intrekking dient immers te leiden tot een schorsing of intrekking van de erkenning. In onderdeel d is dan ook de mogelijkheid gecreëerd om in een uitvoeringsbesluit te verplichten tot het doen van een kennisgeving van een intrekking en een schorsing. Gezien de aard van deze verplichting kan deze alleen worden gesteld voor de certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie.

Artikel 11.2, vijfde lid

In een uitvoeringsbesluit kunnen voorwaarden worden opgenomen waaraan degene die een erkenning aanvraagt moet voldoen. Het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden betekent dat de aanvraag door de minister kan worden afgewezen. Bij het verstrekken van onvoldoende gegevens kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Voordat ze daartoe overgaat dient de aanvrager echter wel de mogelijkheid te krijgen zijn aanvraag aan te vullen (artikel 4:5 Awb).

De voorwaarden die kunnen worden gesteld moeten van belang zijn voor het doel van het betreffende uitvoeringsbesluit. Binnen die randvoorwaarde kunnen deze zeer uiteenlopend zijn, bijvoorbeeld:

- de voorwaarde dat de aanvrager moet beschikken over een certificaat of accreditatie;
- de voorwaarde dat de aanvrager niet in staat van faillissement verkeert, of
- de eis dat een verklaring omtrent het gedrag of een uittreksel uit het handelsregister bij de aanvraag moet worden overgelegd.

Onderdeel b geeft expliciet aan dat deze bevoegdheden zijn voorbehouden aan de minister, in overeenstemming met de betrokken minister (of een bij de maatregel aangewezen instantie). Een uitvoeringsbesluit dient de gronden waarop en de voorwaarden waaronder te bevatten op basis waarvan een erkenning kan worden verleend, gewijzigd, geweigerd, geschorst of ingetrokken.

Artikel 11.2, zesde lid

Deze bevoegdheid is opgenomen om de ministers de mogelijkheid te bieden om voor bepaalde gewenste praktijksituaties vrijstellingen te kunnen verlenen. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan werkzaamheden die door toezichthouders van het bevoegd gezag worden verricht. Voor het uitoefenen van hun wettelijke taak is het niet nodig en ook niet gewenst dat ze daarvoor moeten beschikken over een erkenning, een certificaat of een accreditatie. Een ander voorbeeld betreft personen en instellingen die in een andere lidstaat van de EU zijn gevestigd en aldaar zijn geaccrediteerd en in Nederland werkzaamheden willen verrichten waarvoor een accreditatie vereist is. Op basis van de regels omtrent wederzijdse erkenning (zie paragraaf 4.1 van het algemene deel) moeten deze buitenlandse intermediairs in bepaalde gevallen gelijk worden gesteld met in Nederland geaccrediteerde intermediairs. Dat kan door voor deze categorie te bepalen dat de buitenlandse accreditatie gelijk wordt behandeld als de Nederlandse accreditatie. Overigens geldt dit niet voor gecertificeerden aangezien de certificeringsinstellingen die in een ander EU-land zijn gevestigd via artikel 11.2, derde lid, onderdeel a, door de minister(s) kunnen worden erkend. Wederzijdse erkenning voor gecertificeerden heeft dan ook in dit voorschrift een basis.

Artikel 11.3, aanhef en onderdeel a

Het doel van deze bepaling is om zeker te stellen dat het bevoegd gezag zijn besluiten baseert op gegevens die afkomstig zijn van personen en

instellingen die zijn erkend, gecertificeerd of geaccrediteerd. Gezien de in het algemene deel beschreven belangen en belangrijke gevolgen die samenhangen met de resultaten van het werk van intermediairs, moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat overheidsbesluiten worden gebaseerd op onjuiste gegevens. Vandaar dat in dit wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om bij een algemene maatregel van bestuur een verplichting op te nemen voor het bevoegd gezag om in bepaalde gevallen aanvragen om beschikkingen niet in behandeling te nemen. Aan de hand van lijsten die in de Staatscourant of een website worden gepubliceerd kan het bevoegd gezag controleren of de gegevens die aan hem zijn verstrekt afkomstig zijn van een erkende intermediair.

In artikel 4.5 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan *kan* besluiten om een aanvraag niet te behandelen of af te wijzen indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking. De in artikel 11.2 geboden mogelijkheid bevat dus een uitzondering op artikel 4.5 Awb doordat het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft om te besluiten of ze de aanvraag in behandeling neemt of niet. Op grond van deze bepaling zal het betreffende bestuursorgaan altijd de aanvrager niet ontvankelijk moeten verklaren of de aanvraag moeten afwijzen indien niet is voldaan aan de eisen van artikel 11.2, vierde lid. Overigens zal de aanvrager wel in de gelegenheid moeten worden gesteld om zijn aanvraag aan te vullen, bijvoorbeeld met gegevens die wel afkomstig zijn van een uitvoerder die overeenkomstig de regels heeft gehandeld, binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn.

Artikel 11.3, aanhef en onderdeel b

Op veel plaatsen in de milieuregelgeving komen verplichtingen voor om gegevens aan het bevoegd gezag te overleggen, bijvoorbeeld resultaten van uitgevoerde emissiemetingen (lucht en water), geluidsmetingen, onderzoek naar de gesteldheid van de bodem et cetera. Niet in alle gevallen volgt besluitvorming op deze gegevensverstrekking. Daarom is het nodig bevonden om de mogelijkheid in het leven te roepen om deze verplichting op te nemen. De geadresseerde van de wettelijke verplichting is degene die gegevens overlegt ter voldoening aan een wettelijke verplichting. Op basis van lijsten die in de Staatscourant of op een website worden gepubliceerd kunnen de aanvragers nagaan of de door hen in te schakelen intermediaire organisaties zijn erkend. Indien een aanvrager desondanks gegevens, ter voldoening aan een wettelijke verplichting, aan het bevoegd gezag overlegt die niet afkomstig zijn van een erkende intermediair, overtreedt hij deze wettelijke verplichting en kunnen tegen hem bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen. Daarnaast is deze overtreding strafbaar gesteld via de Wet op de economische delicten (zie hieronder).

Onderdeel B

In het algemene deel van deze memorie van toelichting is reeds uitvoerig stilgestaan bij de handhaving van uitvoeringsbesluiten die op het wetsvoorstel worden gebaseerd. Zoals gezegd zal de betrokken minister bevoegd worden voor de handhaving indien aangewezen werkzaamheden binnen of buiten inrichtingen worden uitgevoerd. Indien deze werkzaamheden binnen een inrichting worden uitgevoerd door de drijver van de inrichting heeft daarnaast het bevoegd gezag voor de inrichting tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. In het laatste geval is er dus sprake van een meervoudig bevoegd gezag.

Onderdeel C

In paragraaf 3.4 van het algemene deel is opgemerkt dat indien certificatie of accreditatie de enige manieren zijn om aan een wettelijk voorschrift te voldoen, de certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie voor de betreffende wettelijke regelingen, moeten worden aangemerkt als bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Om te voorkomen dat belanghebbenden tegen de afgifte of de weigering tot afgifte van een certificaat of een accreditatie bezwaar en beroep kunnen aantekenen, wordt voorgesteld om deze besluiten op te nemen in artikel 20.2, tweede lid. Belanghebbenden kunnen uiteraard wel bezwaar en beroep aantekenen tegen de afgifte, weigering of intrekking van een erkenning.

Artikel II

Overtreding van de verplichtingen die bij een uitvoeringsbesluit in het leven zijn geroepen op grond van de artikelen 11.2, eerste, derde en vierde lid, en 11.3, aanhef en onderdeel b, van de Wet milieubeheer, kunnen via de Wet op de economische delicten strafrechtelijk gesanctioneerd worden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel