

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 oktober 2004 en het nader rapport d.d. 31 januari 2005, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2004, no.04.002951, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld betreffende de integriteit en kwaliteit van intermediairs in het milieubeheer (zoals adviesbureaus, laboratoria en aannemers), onderscheidenlijk betreffende de kwaliteit van de werkzaamheden die zij uitvoeren. Bij amvb kan worden bepaald dat een intermediair die een bepaalde werkzaamheid wil uitvoeren door de minister moet zijn erkend, dan wel moet zijn gecertificeerd of geaccrediteerd. Ook kan worden bepaald dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van aanvragen geen gegevens mag gebruiken van niet-erkende, – gecertificeerde of – geaccrediteerde uitvoerders. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2004, nr. 04 002951, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 oktober 2004, nr. W08.04 0389/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

Hierna ga ik in op het advies van de Raad van State.

1. Kwaliteitseisen

De bevordering van de kwaliteit en de integriteit van de uitvoerders van werkzaamheden in het milieubeheer en van de kwaliteit van hun werkzaam-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

heden is de hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel. Om welke kwaliteitseisen het gaat wordt echter geheel overgelaten aan regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Nu het gaat om een kernelement van dit wetsvoorstel, is regeling in hoofdzaak in de wet aangewezen. Naar het oordeel van de Raad moet de wet, in een afzonderlijke bepaling, ten minste het type vereisten, zoals bijvoorbeeld deskundigheidseisen, noemen waaraan de betrokken uitvoerders en de werkzaamheden die zij verrichten, moeten voldoen.

De Raad adviseert tot aanpassing van het wetsvoorstel.

1. Kwaliteitseisen

In artikel 11.2, derde lid, zijn de onderdelen a, b en c overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De memorie van toelichting noemt een aantal onderzoeksrapporten die aantonen dat de zorgvuldigheid waarmee intermediaire organisaties hun werkzaamheden uitvoeren veel te wensen overlaat.¹ Naar aanleiding van de genoemde rapporten zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), die daarop toezegde te zullen komen met een wettelijke regeling.² Dit wetsvoorstel is een uitvloeisel van deze toezegging.

De publicaties waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen hebben (vrijwel) uitsluitend betrekking op het bodembeheer en op handelingen met afval- en secundaire grondstoffen.³ Gegevens over mogelijke uitvoeringsproblemen bij intermediairs die actief zijn in andere sectoren binnen het milieubeheer bevatten de genoemde rapporten niet of nauwelijks. De beleidsnota «Bodembeheer op goede gronden» uit oktober 2003, die eveneens in de memorie van toelichting wordt genoemd, vermeldt weliswaar terloops dat de behoefte om de kwaliteit van de uitvoering te borgen ook op andere beleidsterreinen speelt⁴, maar geeft verder geen inzicht in de aard en de omvang van de problemen die zich daar zouden voordoen. Het feit dat op basis van dit wetsvoorstel voorlopig alleen een amvb voor het gebied van de bodembescherming zal worden opgesteld (het Kwalibo-besluit) lijkt erop te wijzen dat een regeling voor andere sectoren op dit moment niet dringend nodig wordt geacht.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mate waarin de in het bodembeheer geconstateerde problemen met betrekking tot integriteit en kwaliteit van intermediairs zich ook elders in het milieubeheer voordoen of zich zouden kunnen voordoen; dit ter toelichting op de algemene bewoordingen van artikel 11.2.

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de mate waarin de in het bodembeheer geconstateerde problemen met betrekking tot integriteit en kwaliteit van intermediairs zich ook elders in het milieubeheer voordoen of zouden kunnen voordoen.

3. Verhouding tot het Bouwstoffenbesluit

Zoals de memorie van toelichting vermeldt kent het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (Bsb) op dit moment al een regeling op grond waarvan monsternemers, laboratoria en certificeringsinstellingen door de Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat kunnen worden aangewezen (in de terminologie van het nu voorliggende wetsvoorstel zou moeten worden gesproken van «erkenning»). Bepaalde activiteiten die vallen onder het Bsb mogen alleen door aangewezen intermediairs worden verricht.⁵

a. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat, na de inwerkingtreding van het Kwalibo-besluit (dat zal berusten op dit wetsvoorstel nadat dit kracht van wet heeft verkregen), de aanwijzings- en erkenningsvoorschriften van het Bsb kunnen vervallen.⁶ Er wordt evenwel niet ingegaan op de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de bestaande regeling. Mede gelet op het feit dat de belangrijkste problemen op het gebied van integriteit en kwaliteit zich lijken voor te doen op het terrein dat door het Bsb wordt bestreken, adviseert de

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragrafen «Inleiding» en «Aanleiding voor het wetsvoorstel».

² Zie met name de vragen van het Kamerlid Poppe, Aanhangsel van de Handelingen 1999–2000, nr. 335.

³ Dat blijkt al uit de titels die ze dragen («Evaluatie uitvoering saneringsregeling Wet bodembescherming», «De grondstroom doorgrond», «Zand erover?»). Hoewel in het eveneens genoemde rapport «Wie betaalt bepaalt» op verschillende plaatsen in algemene zin wordt gesproken over intermediaire organisaties en milieucriminaliteit, blijkt bij nadere beschouwing dat het onderzoek gericht is geweest op intermediairs in de afvalstoffen- en secundaire grondstoffenbranche; zie bijvoorbeeld p. 23.

⁴ «Bodembeheer op goede gronden», p. 57 (bijlage 8). De verbreding naar het gehele terrein van het milieubeheer en de verankering van de te nemen maatregelen in de Wet milieubeheer in plaats van de Wet bodembescherming zijn pas later opgenomen, zo blijkt uit de tekst; een eerder gepubliceerd concept was nog beperkt tot het bodembeheer.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf «Verhouding tot andere nationale regelgeving», vijfde tekstblok.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, subparagraaf «Besparingen op de administratieve lasten».

Raad in de toelichting uiteen te zetten welke feiten en omstandigheden tot de conclusie hebben geleid dat de bestaande regeling in het Bsb ontoereikend is.

b. Naast de aanwijzingsregeling bestaat – in beginsel – ook de mogelijkheid van certificering van instellingen of diensten al onder het Bsb, doordat de gebruiker van een bouwstof voor verschillende controles verplicht is een «deskundig bedrijf» in te schakelen en artikel 1, onderdeel u, van het Bsb een «deskundig bedrijf» omschrijft als, kort gezegd, een bedrijf dat is gecertificeerd door een «erkende» (in de nieuwe terminologie: geaccrediteerde) certificatie-instelling. Artikel 30 Bsb bevat echter een regeling die, in afwijking van de definitie van artikel 1, «deskundig bedrijf» definieert zonder verwijzing naar certificering. Artikel 30 was als tijdelijke regeling bedoeld. De nota van toelichting bij het Bsb merkt hierover op dat het artikel kan vervallen op het moment dat certificatie «voldoende van de grond gekomen is».¹ Het artikel is evenwel nog altijd van kracht. De Raad adviseert in de toelichting aan te geven in hoeverre certificatie met betrekking tot de in het Bsb geregelde onderwerpen onder het voorliggende wetsvoorstel voldoende van de grond kan komen.

3. Verhouding tot het Bouwstoffenbesluit

a. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het uitvoeringsbesluit voor het bodembeheer dient ter vervanging van de huidige regeling omtrent het aanwijzen van monsternemers, laboratoria en certificeringsinstellingen van het Bouwstoffenbesluit.

Hiermee wil echter niet gezegd zijn dat deze regeling ontoereikend zou zijn. Het gaat erom wettelijke regelingen die voorschriften bevatten op het gebied van het bodembeheer door middel van de beoogde amvb verder te harmoniseren, vereenvoudigen en verduidelijken. Gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften en kwaliteitsborgingsregels die her en der in de milieuregelgeving voorkomen (ook in het Bouwstoffenbesluit) kunnen worden geschrapt of vervangen door een amvb op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de verdere uitwerking in de amvb voor het bodembeheer zal vanzelfsprekend nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de ervaringen die zijn opgedaan met het Bouwstoffenbesluit.

b. Naar aanleiding van het advies is in de memorie van toelichting uitgebreider aangegeven in hoeverre certificatie met betrekking tot de in het Bouwstoffenbesluit geregelde onderwerpen onder het voorliggende wetsvoorstel voldoende van de grond kan komen.

4. Positie Raad voor Accreditatie

Zowel in het onderzoeksrapport «De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving» als in het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid worden kritische opmerkingen gemaakt over het functioneren van de Raad voor Accreditatie (RvA), en over de verhouding tussen de RvA en de overheid.² In het onderzoeksrapport wordt onder andere gewezen op communicatieproblemen die zich zouden voordoen tussen de RvA en zijn «stakeholders», en wordt naar voren gebracht dat bij een aantal departementen wantrouwen bestaat met betrekking tot de omvang en frequentie van beoordelingsactiviteiten van de RvA.³ Verder wordt geconcludeerd dat de bestaande situatie – de overeenkomst tussen de Staat en de RvA – niet voorziet in informatiemechanismen die de vanuit het publieke belang noodzakelijke informatievoorziening over de taakvervulling van de RvA garanderen.⁴

In het kabinetsstandpunt wordt geconstateerd dat de RvA 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.⁵ In navolging van suggesties van de opstellers van het rapport kondigt het kabinet aan de overeenkomst tussen de RvA en de Staat te zullen aanpassen, en geeft het te kennen dat het overweegt om op termijn de overeenkomst te vervangen door een concessiestelsel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan de zojuist genoemde aspecten. De Raad beveelt aan dat alsnog te doen, en met name aan te geven welke stappen inmiddels zijn gezet om de geconstateerde problemen op te lossen.

¹ Stb. 1995, 567, p. 89.

² Eijlander, Phillip, 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.

³ «De inkadering van certificatie en accreditatie», p. 67.

⁴ «De inkadering van certificatie en accreditatie», p. 79.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, p. 23.

4. Positie Raad voor Accreditatie

In overeenstemming met het advies is in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting een passage opgenomen waarin wordt gewezen op de geconstateerde problemen bij de Raad voor Accreditatie (RvA) en op de stappen die zijn of worden gezet om de geconstateerde problemen op te lossen. Specifiek is ingegaan op de nieuwe overeenkomst tussen het Rijk en de RvA. Deze strekt ertoe:

- de communicatie tussen overheidsdiensten en RvA te verbeteren;
- signaleerde tekortkomingen bij de RvA op te heffen;
- de transparantie rond accreditatie te versterken, en
- voldoende zekerheden in te bouwen voor een goed functionerende accreditatie-organisatie.

5. Verhouding tot Europees recht

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het Europese recht, en met name op het voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt, en op de noodzaak van wederzijdse erkenning van certificering of accreditatie.¹ Tot het moment dat de richtlijn is vastgesteld en in werking getreden, zal de toelaatbaarheid van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde besluiten moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van het EG-verdrag zelf, en met name de bepalingen die het bevat omtrent het vrij verkeer van diensten (artikelen 49 en volgende). Daarbij verdient nog opmerking dat gedurende de implementatieperiode van de richtlijn een lidstaat geen maatregelen mag nemen die het door de richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

In de toelichting wordt daarover opgemerkt dat aan personen en instellingen uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU) geen grotere beperkingen mogen worden opgelegd dan aan Nederlandse personen en instellingen. Als dat wel gebeurt zal sprake zijn van indirecte beperking van het vrij verkeer van diensten, en dus van strijd met het Europese recht, aldus de toelichting.² Deze passage lijkt gebaseerd op de gedachte dat een regeling die gelijkelijk geldt voor binnenlandse en buitenlandse aanbieders van diensten en die niet discriminerend is, vanuit Europeesrechtelijk oogpunt geen bezwaren oproept. Die gedachte is echter niet juist. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat ook niet-discriminerende nationale bepalingen een beperking kunnen opleveren van het vrij verkeer van diensten.³ Onder omstandigheden kan een dergelijke beperking gerechtvaardigd zijn, wanneer zij is ingegeven door bepaalde (specifiek in het EG-Verdrag en in de jurisprudentie onderscheiden) dwingende redenen van algemeen belang. Daarbij zal evenwel steeds moeten worden aangetoond dat de betrokken maatregelen noodzakelijk zijn om dat belang te beschermen, en dat de belemmering evenredig is aan het beoogde doel.

Het bovenstaande is vooral van belang voor de situatie dat, op grond van een Nederlandse wettelijke regeling, een intermediair moet beschikken over een certificaat, en een certificaat uit een andere lidstaat naar het oordeel van de Nederlandse overheid niet het noodzakelijke niveau van kwaliteit en integriteit garandeert. Onder die omstandigheden zal de overheid moeten aantonen dat de strengere Nederlandse eisen noodzakelijk en proportioneel zijn.⁴

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de genoemde aspecten.

5. Verhouding tot Europees recht

De desbetreffende passage in de memorie van toelichting is uitgebreid met de door de Raad van State aangegeven aspecten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige andere verbeteringen en aanvullingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Het wetsvoorstel wordt hierdoor niet ingrijpend gewijzigd. Zo is artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 20.2 Wet milieubeheer) aangepast aan de op 1 januari 2005 in werking

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, «Verhouding tot het Europees recht».

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, «Verhouding tot het Europees recht», tweede tekstblok.

³ HvJ EG 10 mei 1995, zaak C-384/93 (Alpine Investments).

⁴ Vergelijk ook HvJ EG 28 maart 1996, zaak C-272/94 (Guiot).

getreden Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en is artikel III verder aangepast aan het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (kamerstukken 29 285).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W08.04 0389/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 11.2, Slot, eerste lid, «ter» vervangen door: in verband met.
- De paragrafen van de memorie van toelichting nummeren.
- In de toelichting op artikel 11.2, zesde lid, «ongewenste» wijzigen in:
«gewenste» en de gevallen die eronder vallen nader omschrijven.