

Besluit van

Concept ten behoeve van internetconsultatie 1 april – 27 mei 2016

houdende regels inzake de conformiteitsbeoordeling van vaste biomassa voor energietoepassingen door erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties (Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Economische Zaken van ..., nr. ..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 11a.2 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Economische Zaken, van ..., nr. ..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

accreditatie: accreditatie als bedoeld in artikel 2, onderdeel 10, juncto artikel 3 van de verordening;

certificatie: conformiteitsbeoordeling, uitgevoerd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie overeenkomstig het toepasselijke certificatieschema en de daarop gebaseerde conformiteitsbeoordelingsverklaring;

certificatieschema: document waarin beschreven staat op welke wijze de conformiteitsbeoordelingsinstantie de certificatie verricht;

conformiteitsbeoordelingsinstantie: door Onze Minister van Economische Zaken erkende instantie die gerechtigd is de werkzaamheid uit te voeren en op basis daarvan een conformiteitsbeoordelingsverklaring kan afgeven;

duurzaamheidseisen: eisen vastgesteld op grond van artikel 12 die in het kader van energietoepassingen ten behoeve de werkzaamheid toegepast worden in het belang van de bescherming van het milieu;

conformiteitsbeoordelingsverklaring: verklaring, afgegeven door een conformiteitsbeoordelingsinstantie, dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin gespecificeerde vaste biomassa is geproduceerd op een wijze die voldoet aan een of meer duurzaamheidseisen waarop de beoordeling betrekking heeft en die in de verklaring zijn gespecificeerd;

erkenning: beschikking van Onze Minister van Economische Zaken waarbij wordt vastgesteld dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de daarin genoemde instantie in staat is als conformiteitsbeoordelingsinstantie de daarin aangegeven werkzaamheden te verrichten op deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze;

goedkeuring: beschikking van Onze Minister van Economische Zaken waarbij wordt vastgesteld dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het daarin genoemde certificatieschema geschikt is

om de duurzaamheidseisen te toetsen en bij certificatie gebruikt mag worden, onder specificatie van het type vaste biomassa en de duurzaamheidseisen waarop het schema betrekking heeft;

Onze Ministers: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Economische Zaken;

Raad voor Accreditatie: Stichting Raad voor Accreditatie als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie;

schemabeheerder: instantie die op grond van eigendom, auteursrecht, of overeenkomst, bevoegd is om over een certificatieschema te beheren;

verificatie: conformiteitsbeoordeling, uitgevoerd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie overeenkomstig het toepasselijke verificatieprotocol en de daarop gebaseerde conformiteitsbeoordelingsverklaring;

vaste biomassa: biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw – met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen –, de bosbouw, de visserij- en aquacultuursector en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval;

verificatieprotocol: voor verificatie op grond van artikel 16, eerste lid, aangewezen normdocument waarin eisen staan met betrekking tot de wijze waarop de conformiteitsbeoordelingsinstantie de verificatie verricht;

verordening: verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 339/93 (PbEU L 218);

werkzaamheid: certificatie of verificatie.

Hoofdstuk 2. Conformiteitsbeoordelingsinstantie

§ 1. Aanvraag om erkenning

Artikel 2

1. Onze Minister van Economische Zaken kan op aanvraag erkenning verlenen aan een rechtspersoon.
2. De erkenning vermeldt ten minste de naam en de vestigingsplaats van de conformiteitsbeoordelingsinstantie en de werkzaamheid die zij gerechtigd is uit te voeren, alsmede een specificatie van het type vaste biomassa, het certificatieschema of verificatieprotocol en de duurzaamheidseisen waarvoor de werkzaamheid mag worden uitgevoerd.
3. Onverminderd artikel 5 wordt een erkenning voor een werkzaamheid gebaseerd op een accreditatie of een bewijsstuk waaruit ten genoegen van Onze Minister van Economische Zaken blijkt dat het vertrouwen gerechtvaardigd is dat de aanvrager in staat is als conformiteitsbeoordelingsinstantie de in de aanvraag aangegeven werkzaamheden te verrichten op deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze.
4. Een erkenning wordt voor onbepaalde tijd verleend.
5. Een erkenning is niet overdraagbaar.
6. De erkenning wordt in de Staatscourant gepubliceerd.
7. Onze Minister van Economische Zaken houdt met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld een actuele lijst bij waarop alle erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties staan vermeld, alsmede de werkzaamheden die zij mogen

uitvoeren, onder specificatie van het type vaste biomassa, het certificatieschema of verificatieprotocol en de duurzaamheidseisen waarvoor de werkzaamheid mag worden uitgevoerd.

Artikel 3

1. Een aanvraag om erkenning wordt ingediend bij Onze Minister van Economische Zaken met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld.
2. Bij de aanvraag worden ten minste de volgende gegevens verstrekt:
 - a. de naam, het adres en de vestigingsplaats van de aanvrager;
 - b. de werkzaamheid waarop de aanvraag betrekking heeft, onder specificatie van het type vaste biomassa, het certificatieschema of verificatieprotocol en de duurzaamheidseisen waarvoor de aanvrager de werkzaamheid beoogt uit te voeren;
 - c. een accreditatie of een ander bewijsstuk waaruit ten genoegen van Onze Minister van Economische Zaken blijkt dat het vertrouwen gerechtvaardigd is dat de aanvrager in staat is als conformiteitsbeoordelingsinstantie de in de aanvraag aangegeven werkzaamheden te verrichten op deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze;
3. Onze Minister van Economische Zaken kan nadere regels stellen met betrekking tot de gegevens, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 4

1. Onze Minister van Economische Zaken beslist binnen 13 weken na de datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Een erkenning wordt in ieder geval geweigerd indien de aanvrager:
 - a. niet heeft voldaan aan artikel 3, tweede lid, of
 - b. in staat van faillissement of surseance van betaling verkeert.
3. Een erkenning kan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd, indien de aanvrager of een bestuurder daarvan in de drie jaren voorafgaande aan de aanvraag een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens dit besluit of artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid waarop de aanvraag betrekking heeft.
4. Een erkenning kan tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Artikel 5

1. Met een accreditatie wordt gelijkgesteld een accreditatie die is afgegeven door een instelling in een andere lidstaat van de Europese Unie als bedoeld in artikel 4 van de verordening dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, op basis van onderzoeken of documenten die een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met de nationale accreditatie wordt geboden.
2. Met een accreditatie wordt gelijkgesteld een accreditatie die is afgegeven door een instelling die is aangesloten bij het International Accreditation Forum of het International Laboratory Accreditation Cooperation op basis van onderzoeken of documenten die een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met de nationale accreditatie wordt geboden.
3. Met een erkenning wordt gelijkgesteld een erkenning of een vergelijkbare beschikking afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, op basis van voorwaarden die een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat bij of krachtens dit besluit wordt geboden.

§ 2. Wijziging van de erkenning

Artikel 6

1. Op verzoek van de conformiteitsbeoordelingsinstantie kan de erkenning worden gewijzigd.
2. Een verzoek om wijziging wordt ingediend bij Onze Minister van Economische Zaken met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld.
3. Op het verzoek, bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 3, tweede en derde lid, en 4, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

§ 3. Intrekking en schorsing van de erkenning

Artikel 7

1. Onze Minister van Economische Zaken kan een erkenning voor een periode van ten hoogste twee jaren, geheel of gedeeltelijk schorsen, indien:
 - a. de accreditatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel c, wordt ingetrokken;
 - b. het bewijsstuk, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel c, niet meer bewijst dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie onafhankelijk, onpartijdig en deskundig te werk gaat bij de desbetreffende werkzaamheid;
 - c. indien de conformiteitsbeoordelingsinstantie een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens dit besluit of artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid waarop de erkenning betrekking heeft, of
 - d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Onze Minister van Economische Zaken kan een erkenning geheel of gedeeltelijk intrekken:
 - a. op verzoek van de erkende conformiteitsbeoordelingsinstantie;
 - b. indien bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en kennis omtrent de juiste en volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid;
 - c. indien de conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de aanvraag om erkenning een accreditatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel c, heeft verstrekt en deze accreditatie wordt ingetrokken;
 - d. indien de conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de aanvraag om erkenning een bewijsstuk als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel c, heeft verstrekt en dit bewijsstuk niet meer bewijst dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie onafhankelijk, onpartijdig en deskundig te werk gaat bij de desbetreffende werkzaamheid;
 - e. indien de erkende persoon of instelling in staat van faillissement verkeert of surseance van betaling heeft verkregen;
 - f. sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onder c, of
 - g. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
3. Na intrekking of schorsing van een erkenning worden de door de betrokken conformiteitsbeoordelingsinstantie afgegeven verklaringen niet langer als conformiteitsbeoordelingsverklaringen aangemerkt.
4. Onze Minister van Economische Zaken verwerkt de schorsing en intrekking van de erkenning in de lijst, bedoeld in artikel 2, zevende lid.

§ 4. Melden

Artikel 8

1. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie meldt onverwijld aan Onze Minister van Economische Zaken haar door de rechtbank uitgesproken faillissement of surseance van betaling.
2. Een melding wordt ingediend bij Onze Minister van Economische Zaken met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld.

Artikel 9

1. De Raad voor Accreditatie en de betrokken conformiteitsbeoordelingsinstantie melden een schorsing of intrekking van een accreditatie voor een werkzaamheid onverwijld aan Onze Minister van Economische Zaken.
2. Een melding wordt ingediend bij Onze Minister van Economische Zaken met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld.

Hoofdstuk 3. Werkzaamheden

§ 1. Kader

Artikel 10

Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren zonder een daartoe verleende erkenning.

Artikel 11

Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het toepasselijke certificatieschema of verificatieprotocol.

Artikel 12

Onze Ministers stellen bij ministeriële regeling de duurzaamheidseisen vast ten behoeve waarvan een conformiteitsbeoordelingsinstantie een werkzaamheid kan uitvoeren.

§ 2. Certificatie

Artikel 13

1. Onze Minister van Economische Zaken kan op aanvraag van een conformiteitsbeoordelingsinstantie of een schemabeheerder goedkeuring verlenen aan een certificatieschema.
2. Een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt gedaan voor 1 april van het betreffende kalenderjaar.
3. Onze Minister van Economische Zaken beslist binnen 13 weken na de datum genoemd in het tweede lid.
4. Onze Minister van Economische Zaken kan zich ten behoeve van de toepassing van het eerste lid laten adviseren door een daartoe door hem ingestelde beoordelingscommissie.
5. De goedkeuring wordt in de Staatscourant gepubliceerd.
6. Onze Minister van Economische Zaken houdt met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld een actuele lijst bij waarop alle goedgekeurde certificatieschema's staan vermeld, onder specificatie van het type vaste biomassa en de duurzaamheidseisen waarop het schema betrekking heeft.
7. Met een certificatieschema worden gelijkgesteld documenten die zijn vastgesteld in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, en een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met het certificatieschema wordt geboden.

Artikel 14

1. Een aanvraag voor goedkeuring van een certificatieschema wordt ingediend bij Onze Minister van Economische Zaken met gebruikmaking van een middel dat door hem beschikbaar wordt gesteld.
2. Bij de aanvraag worden ten minste de volgende gegevens verstrekt:
 - a. de naam, het adres en de vestigingsplaats van de aanvrager;
 - b. het certificatieschema waarop de aanvraag betrekking heeft, onder specificatie van het type vaste biomassa en de duurzaamheidseisen waarvoor de aanvrager de goedkeuring beoogt te verkrijgen;
3. Onze Minister van Economische Zaken kan nadere regels stellen met betrekking tot de in het tweede lid bedoelde gegevens.

Artikel 15

1. Op verzoek van conformiteitsbeoordelingsinstantie of een schemabeheerder kan de aanvraag worden gewijzigd.
2. Op het verzoek is artikel 14 van overeenkomstige toepassing.
3. Onze Minister van Economische Zaken beslist binnen 13 weken na de datum van ontvangst van het verzoek om wijziging.
4. Onze Minister van Economische Zaken kan zich ten behoeve van de toepassing van het eerste lid laten adviseren door een daartoe door hem ingestelde beoordelingscommissie.
5. Onze Minister van Economische Zaken verwerkt de wijziging in de lijst, bedoeld in artikel 13, zesde lid.

§3. Verificatie

Artikel 16

1. Onze Ministers wijzen bij ministeriële regeling het verificatieprotocol aan dat bij verificatie wordt toegepast, onder specificatie van het type vaste biomassa en de duurzaamheidseisen waarop het document betrekking heeft.
2. Met een verificatieprotocol worden gelijkgesteld documenten die zijn vastgesteld in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, en een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met het verificatieprotocol wordt geboden.

Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving

Artikel 17

Onze Minister van Economische Zaken kan een conformiteitsbeoordelingsverklaring ongeldig verklaren indien geen gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin gespecificeerde type vaste biomassa is geproduceerd op een wijze die voldoet aan een of meer duurzaamheidseisen waarop de beoordeling betrekking heeft en die in de verklaring zijn gespecificeerd.

Artikel 18

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit besluit zijn de bij besluit van Onze Minister van Economische Zaken aangewezen ambtenaren belast.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 19

Dit besluit treedt in werking met ingang van PM.

Artikel 20

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Nota van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

§ 1. Aanleiding

Het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen dient mede ter uitvoering van het onderdeel van het Energieakkoord voor duurzame groei¹ (Energieakkoord) waarin afspraken zijn gemaakt over het bij- en meestoken van biomassa in energiecentrales. Het besluit beoogt te waarborgen dat het stimuleren van de productie van hernieuwbare energie, met name in de vorm van hout en houtachtige materialen, plaatsvindt zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor andere duurzaamheidsaspecten van de energieproductie.

In het Energieakkoord hebben de Minister van Economische Zaken namens de Rijksoverheid en diverse maatschappelijke partijen afspraken gemaakt over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Onder andere is afgesproken dat in 2020 14% en in 2023 16% van het energieverbruik uit hernieuwbare energie moet bestaan. Dit is in overeenstemming met de verplichting die voor Nederland voortvloeit uit de Richtlijn voor hernieuwbare energie van de EU².

De Minister van Economische Zaken (EZ) stelt in het kader van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (Besluit SDE+) jaarlijks een bedrag aan subsidie beschikbaar om diverse vormen van productie van hernieuwbare energie te stimuleren. Hieronder valt onder andere de bij- en meestook van biomassa voor energiedoeleinden, maar ook wind op zee en wind op land. Bij het stimuleren van de toepassing van biomassa als brandstof voor de bij- en meestook van biomassa in energiecentrales en biostoomketels geldt blijkens het Energieakkoord dat de productie van deze biomassa op duurzame wijze plaatsvindt. Hernieuwbaar is namelijk niet per definitie ook duurzaam. Daarom gelden voor deze biomassa duurzaamheidseisen.

In de onderliggende Aanwijzingsregeling SDE+ staat vermeld welke categorieën hernieuwbare energie in aanmerking komen voor subsidie en welke eisen daaraan zijn verbonden. Eén van de eisen is dat de biomassa die wordt toegepast en waarvoor subsidie wordt aangevraagd voldoet aan duurzaamheidseisen. Het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa energietoepassingen biedt een grondslag voor het opnemen van deze duurzaamheidseisen in een ministeriële regeling. Tevens biedt dit besluit de grondslag voor het systeem van toetsing en handhaving van deze eisen. Hiermee beoogt dit besluit mede te waarborgen dat het stimuleren van de productie van hernieuwbare energie door bijstook van biomassa niet leidt tot nadelige gevolgen voor natuur, milieu of klimaat.

§ 2. Uitvoeringssysteem

Het systeem dat invulling geeft aan bovenstaande beleidsdoelstellingen (uitvoeringssysteem) is gericht op het stimuleren van duurzame biomassa die in energiecentrales wordt verstoekt ten behoeve van de verstrekking van SDE+-subsidie. De uitvoering vindt plaats met behulp van betrouwbare conformiteitsbeoordelingsverklaringen (certificaten of verificatieverklaringen of een combinatie van beiden). Deze zijn afgegeven door een ter zake kundige en integere conformiteitsbeoordelingsinstantie. Deze afgifte kan pas plaatsvinden na een positieve beoordeling

¹ Het Energieakkoord voor duurzame groei is door de Minister van EZ aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 6 september 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 202)

² Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

van de duurzaamheid van de biomassa op grond van een toetsing aan de daartoe vastgestelde duurzaamheidseisen.

Het uitvoeringssysteem wordt in hoofdzaak door private partijen geoperationaliseerd en geïmplementeerd binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden. Het omvat onder meer het opstellen van certificatieschema's voor de beoordeling van de duurzaamheid van biomassa, het waarborgen van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de conformiteitsbeoordelingsinstanties, het opleiden en op peil houden van kennis van personeel van de conformiteitsbeoordelingsinstanties, het beoordelen van de duurzaamheid van biomassa, het afgeven van conformiteitsbeoordelingsverklaringen, het controleren van de werkwijze van de conformiteitsbeoordelingsinstanties en van de juistheid en betrouwbaarheid van de conformiteitsbeoordelingsverklaringen en het eventueel corrigerend optreden bij tekortschieten van conformiteitsbeoordelingsinstanties of conformiteitsbeoordelingsverklaringen.

§3. Systeemverantwoordelijkheid

De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid omvat het vastleggen van de eisen voor de beoordeling van de duurzaamheid van biomassa, het goedkeuren van certificatieschema's op de daartoe aangemelde specifieke eisen, het erkennen van de conformiteitsbeoordelingsinstanties die de biomassa beoordelen en daarvoor conformiteitsbeoordelingsverklaringen afgeven, het aanwijzen van de eisen voor de erkenning van de conformiteitsbeoordelingsinstanties, het aanwijzen van een verificatieprotocol die de conformiteitsbeoordelingsinstanties bij verificatie moeten hanteren en het toezien op en zo nodig handhaven van de goede werking van het systeem.

Enkele werkzaamheden hebben een gemengd karakter. Dit geldt met name voor de toetsing van de certificatieschema's die de conformiteitsbeoordelingsinstanties dienen te hanteren, aan de duurzaamheidseisen. Naar nu wordt verwacht, zullen meerdere certificatieschema's worden goedgekeurd die door de conformiteitsbeoordelingsinstanties moet worden toegepast.

In dit besluit wordt alleen de systeemverantwoordelijkheid van de overheid geregeld. De operationalisering en implementatie van het systeem door private partijen is geen onderwerp van het besluit. De subsidieverstrekking vindt plaats op grond van het Besluit SDE+ en is evenmin onderwerp van het besluit.

Dit besluit regelt kortom welke conformiteitsbeoordelingsinstanties mogen beoordelen of de toegepaste biomassa voldoet aan de duurzaamheidseisen en welk certificatieschema of verificatieprotocol daarbij gehanteerd moet worden.

Voor het goede begrip wordt hier opgemerkt dat het inzetten van duurzame biomassa ten behoeve van de hernieuwbare energieproductie niet verplicht is en dat het verstoken van biomassa die niet duurzaam is, evenmin a priori is verboden. De energieproducenten mogen zelf besluiten of zij biomassa in hun centrales verstoken en of deze biomassa duurzaam is geproduceerd of niet. Dit laat onverlet dat aan alle hierop van toepassing zijnde regelgeving, zoals bijvoorbeeld die betreffende de legaliteit van hout (EUTR), moet worden voldaan.

2. Leeswijzer

De indeling van deze nota van toelichting is als volgt.

In hoofdstuk één is de aanleiding en context van dit besluit beschreven. In hoofdstuk drie worden de opzet van het uitvoeringssysteem en de systeemverantwoordelijkheid van de overheid toegelicht. Hoofdstuk vier beschrijft hoe de duurzaamheidseisen worden vastgelegd in wet- en regelgeving, waarbij hoofdstuk vijf ingaat op de wettelijke grondslag van het uitvoeringssysteem inclusief de duurzaamheidseisen. Hoofdstuk zes licht toe op welke wijze de overheid toeziet op het

naleven van de wettelijke voorschriften en welke middelen haar ter beschikking staan indien de wettelijke voorschriften niet nageleefd worden. Dit besluit zal consequenties hebben voor de bedrijven die duurzame biomassa willen bijstoken en voor de rijksoverheid die toeziet op het functioneren van het systeem van toezicht op de naleving van de duurzaamheidseisen voor deze biomassa. De bedrijfseffecten, administratieve lasten en bestuurslasten ten gevolge van dit besluit worden toegelicht in hoofdstuk zeven. Voorts wordt in hoofdstuk 8 de HUF-toets beschreven en worden in hoofdstuk 9 de inspraakreacties verwerkt. Ten slotte vindt een beperkte artikelsgewijze toelichting plaats.

3. Uitwerking van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid

In deze paragraaf wordt de opzet en werking van het uitvoeringssysteem toegelicht, voor zover geregeld in dit besluit. Omdat dit besluit alleen invulling geeft aan de systeemverantwoordelijkheid van de overheid, geeft deze paragraaf dus geen volledige beschrijving van het uitvoeringssysteem. Op onderdelen zal een meer gedetailleerde toelichting worden gegeven in het kader van de ministeriële regeling die op grond van dit besluit zal worden vastgesteld.

§ 1. Algemeen

Het uitvoeringssysteem is opgezet overeenkomstig het kabinetsbeleid inzake certificatie en accreditatie³. Dit houdt in dat werkzaamheden die op zichzelf goed door de private sector kunnen worden verricht niet door de overheid naar zich toe worden getrokken alleen omdat die werkzaamheden kwetsbaar zijn voor een ondermaatse uitvoering waardoor bepaalde beleidsdoelstellingen in gevaar zouden kunnen worden gebracht.

Hier betreft de werkzaamheid het beoordelen van de duurzaamheid van biomassa en het vervolgens afgeven van conformiteitsbeoordelingsverklaringen door middel van certificatie en verificatie (het verschil wordt hierna nog toegelicht). Deze beoordeling dient gedaan te worden door een erkende instantie. De overheid draagt slechts de systeemverantwoordelijkheid die is gericht op het scheppen van waarborgen dat de werkzaamheden naar behoren worden verricht en de beoogde resultaten opleveren.

Certificatie en verificatie zijn private instrumenten van zelfregulering die ertoe dienen de kwaliteit van bepaalde werkzaamheden te waarborgen. Hierdoor wordt de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden verminderd. Door het vereiste voor erkenning dat een instantie als conformiteitsbeoordelingsinstantie is geaccrediteerd en het vereiste dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de certificatie of verificatie het daartoe goedgekeurde of aangewezen normdocument hanteert, wordt gebruik gemaakt van het zelfregulerend vermogen van de sector.

§ 2. Aangewezen werkzaamheid

Op grond van hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer worden de werkzaamheden waarom het gaat, aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB). De volgende werkzaamheid wordt bij dit besluit aangewezen: het beoordelen van de duurzaamheid van biomassa inclusief het afgeven van (partiële) conformiteitsbeoordelingsverklaringen op grond van een positieve beoordeling. Deze werkzaamheid kan zowel certificatie als verificatie inhouden. Op het verschil tussen certificatie en verificatie wordt hierna ingegaan.

³ Zoals weergegeven in de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 november 2003, Kamerstukken II 2003/04. 29 304, nr. 1.

§3. Vereiste van erkenning voor het uitvoeren van de werkzaamheid

De aangewezen werkzaamheid mag uitsluitend worden verricht door een conformiteitsbeoordelingsinstantie die op aanvraag is erkend door de Minister van Economische Zaken. Dit heeft onder andere als volgt invulling gekregen. Om voor erkenning in aanmerking te komen, moet blijken dat de instantie in staat is om de werkzaamheden te verrichten op deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze. De Minister van Economische Zaken dient daarom over voldoende gegevens te beschikken. De minister zal hiervoor een formulier vaststellen, waarin de gegevens worden vermeld die bij de aanvraag om een erkenning moeten worden verstrekt, zoals de accreditatie. De aanvraag kan zowel schriftelijk als elektronisch worden ingediend.

Voor erkenning is in beginsel vereist dat de instantie voor de werkzaamheid is geaccrediteerd door de Stichting Raad voor Accreditatie te Utrecht (Raad voor Accreditatie). Lopende deze erkenning kan tevens gebruik worden gemaakt van een voorlopige erkenning.

Bij accreditatie beoordeelt een accreditatie-instantie of een conformiteitsbeoordelingsinstantie in staat is haar werkzaamheden naar behoren uit te voeren. Daarbij toetst de accreditatie-instantie aan eisen omtrent deskundigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en continuïteit. Deze zijn vastgelegd in (private) internationale, geharmoniseerde normen voor de accreditatie van een conformiteitsbeoordelingsinstantie voor de desbetreffende werkzaamheden. Hierbij is tevens sprake van jaarlijkse controle of de conformiteitsbeoordelingsinstantie nog steeds aan de eisen uit de internationale norm voldoet.

In beginsel wordt volstaan met accreditatie door de Raad voor Accreditatie en zal daarnaast geen regulier overheidstoezicht plaatsvinden. Wel kan de minister op basis van signalen onderzoek instellen om na te gaan of een erkende instelling nog aan de eisen voor erkenning voldoet. Daarmee wordt voorkomen dat er dubbel toezicht (met meer administratieve lasten) plaatsvindt. Dit is in lijn met het kabinetsstandpunt.

Certificatie is een dienst in de zin van dienstenrichtlijn, daarom moeten ook conformiteitsbeoordelingsinstanties uit andere lidstaten de mogelijkheid hebben om erkend te worden voor de werkzaamheden. Conformiteitsbeoordelingsinstanties uit andere lidstaten moeten daarbij in beginsel, in lijn met van verordening 765/2008, een accreditatie van de eigen nationale accreditatie-instantie overleggen. Biomassa wordt verhandeld in wereldwijde ketens, waardoor het certificatieproces ook in derde landen uitgevoerd moet kunnen worden. Daarom wordt accreditatie, afgegeven door een accreditatie-instantie die is aangesloten bij de internationale organisaties 'International Accreditation Forum' (IAF) of het 'International Laboratory Accreditation Cooperation' (ILAC). Verwacht mag worden dat bij organisaties die zijn aangesloten bij ILAC of IAF conform de norm voor accreditatie-instanties werken.

Als uitzondering kan een conformiteitsbeoordelingsinstantie ook andere bewijsvoering gebruiken. De gevraagde bewijsstukken dienen de Minister van Economische Zaken het vertrouwen te geven dat de aanvrager in staat is om op deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze als conformiteitsbeoordelingsinstantie te functioneren. Het bewijsstuk dient daarom een status te hebben die vergelijkbaar is met accreditatie door de Nederlandse Raad van de Accreditatie, een vergelijkbare instelling uit een andere lidstaat, of een instelling die is aangesloten bij het IAF of ILAC. De Minister van Economische Zaken beoordeelt of de bewijsvoering voldoende is. Hoe de minister met deze bevoegdheid om zal gaan, wordt uitgewerkt in een beleidsregel.

De erkenning van een conformiteitsbeoordelingsinstantie voor een werkzaamheid kan worden beperkt tot bepaalde typen biomassa of bepaalde duurzaamheidseisen. Indien een instantie haar werkzaamheden hiertoe wil beperken, moet dit in de aanvraag om erkenning worden aangegeven. Tevens moet uit de erkenning blijken of zij op certificatie- en/of verificatiewerkzaamheden betrekking heeft.

De Minister van EZ publiceert in de Staatscourant de namen van de erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties en de werkzaamheden waarvoor zij zijn erkend. Daarnaast zal hij hiervan een overzicht bijhouden. Hierdoor kunnen energieproducenten snel en eenvoudig vaststellen welke instanties zij waarvoor kunnen inschakelen.

Om een werkzaamheid te mogen verrichten, moet de conformiteitsbeoordelingsinstantie dus (in beginsel) beschikken over zowel een accreditatie als een publiekrechtelijke erkenning. Zoals eerder is aangegeven wordt in uitzonderingsgevallen geen accreditatie vereist maar een vervangend vereiste gehanteerd.

§4. Intrekken erkenning

In het onderhavige besluit is sprake van een uitvoeringssysteem waarin privaatrechtelijke en publiekrechtelijke elementen worden gecombineerd. Het kabinetsbeleid gaat uit van vertrouwen in de goede werking van het private uitvoeringssysteem, met name van een goed werkend stelsel van accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties en van certificatie en verificatie van biomassa door die instanties. Overeenkomstig het kabinetsbeleid is de overheidsbemoeienis in de vorm van een erkenning in dit besluit en in het bijzonder de intrekking daarvan alleen bedoeld als terugvalscenario indien het toezicht van de Raad voor Accreditatie op het functioneren van de conformiteitsbeoordelingsinstantie naar de mening van de Minister van EZ tekort schiet. Accreditatie en certificatie/verificatie kunnen overheidstoezicht namelijk niet geheel vervangen. De minister moet aan de noodrem kunnen trekken indien er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de conformiteitsbeoordelingsverklaringen terecht zijn afgegeven.

Het kabinetsbeleid houdt in dat een erkenning op een accreditatie is gebaseerd. Indien er volgens de minister voldoende aanwijzingen zijn dat de instantie niet naar behoren functioneert, kan de minister de erkenning schorsen of intrekken. De grond hiervoor is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de conformiteitsbeoordelingsverklaringen die de betrokken conformiteitsbeoordelingsinstantie voor biomassa afgeeft, juist en betrouwbaar zijn.

Een dergelijke situatie kan niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het garanderen van de duurzaamheid van biomassa is namelijk in potentie kwetsbaar voor manipulatie. Aan de biomassa valt niet te zien of zij duurzaam is geproduceerd. Daarvoor moet de totale keten vanaf de productie tot aan de inzet bij de energieproducent in beeld worden gebracht. De ketencontrole zal noodgedwongen deels ook een papieren controle zijn, omdat de conformiteitsbeoordelingsinstanties niet altijd bevoegd en ook niet toegerust zijn om alle schakels van de keten, ook in het buitenland, te controleren. Er wordt een groot bedrag aan subsidie beschikbaar gesteld om de bij- en meestook van biomassa in energiecentrales en stoomketels te stimuleren. Hierdoor kan het de moeite lonen om de informatie ten behoeve van de duurzaamheidseisen zodanig vorm te geven dat voor biomassa die in werkelijkheid niet aan de duurzaamheidseisen voldoet, toch een conformiteitsbeoordelingsverklaring wordt ontvangen, met als doel subsidie te verkrijgen voor het verstoken van biomassa die niet aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet.

Indien daartoe gronden aanwezig zijn, kan de erkenning geheel of gedeeltelijk worden geschorst of ingetrokken. Na schorsing of intrekking van een erkenning is de conformiteitsbeoordelingsinstantie niet langer gerechtigd duurzaamheidsbeoordelingen te verrichten en conformiteitsbeoordelingsverklaringen af te geven.

Intrekking van de erkenning is onder meer mogelijk indien de erkende instantie daarom zelf heeft verzocht, bijvoorbeeld omdat zij haar bedrijf geheel of gedeeltelijk wil staken en daardoor geen prijs meer stelt op (een deel van) haar erkenning. In dergelijke gevallen heeft de intrekking niet het karakter van een sanctie.

Er kan ook sprake zijn van een sanctie. Hierop wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk zes over naleving, toezicht en handhaving.

§5. Certificatie en verificatie

Een erkende conformiteitsbeoordelingsinstantie is gerechtigd de duurzaamheid van biomassa te beoordelen en bij een positieve uitslag van de beoordeling daarvoor een conformiteitsbeoordelingsverklaring af te geven. Deze verklaring houdt in dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de biomassa waarop de verklaring betrekking heeft, is geproduceerd in overeenstemming met de duurzaamheidseisen die op grond van dit besluit zijn vastgesteld bij ministeriële regeling.

De beoordeling betreft certificatie of verificatie en moet voor de onderscheiden duurzaamheidseisen plaatsvinden overeenkomstig een normdocument. Dit is voor certificatie een certificatieschema, dat bij ministerieel besluit op grond van dit besluit wordt goedgekeurd. Dit besluit komt volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht tot stand en daartegen staat dan ook bezwaar en beroep open.

Voor verificatie wordt bij ministeriele regeling een verificatieprotocol aangewezen. Een goedgekeurd certificatieschema en het verificatieprotocol mogen vervolgens worden gebruikt om te beoordelen of biomassa duurzaam is.

Certificatie houdt in dat productieprocessen van biomassa vooraf worden beoordeeld. Indien het proces zodanig is ingericht dat er voldoende waarborgen voor de duurzaamheid van de productie bestaan, dan kan daarvoor een certificaat worden afgegeven. Dit betekent dat de biomassa die volgens het gecertificeerde proces is geproduceerd, als duurzame biomassa wordt aangemerkt. Dit hoeft dan niet per partij te worden aangetoond. Verificatie houdt in dat voor een gespecificeerde partij of verzameling van partijen biomassa wordt beoordeeld of de productie daarvan aan de duurzaamheidseisen voldoet.

Verificatie vindt achteraf plaats, dat wil zeggen dat achteraf wordt beoordeeld of de productie van een partij biomassa die zal worden verstookt, heeft plaatsgevonden in overeenstemming met een bepaalde duurzaamheidseis waarop de verificatie is gericht.

Verificatie zal nodig zijn voor partijen biomassa waarvoor geen certificering beschikbaar is en voor duurzaamheidseisen die onvoldoende gedekt worden door bestaande certificeringssystemen. Van belang is dat verificatie in beginsel eenzelfde mate van zekerheid geeft als certificering dat aan de duurzaamheidseisen is voldaan.

De conformiteitsbeoordelingsverklaringen die bij een subsidieaanvraag moeten worden ingediend, hebben betrekking op verschillende duurzaamheidseisen en kunnen eventueel door verschillende conformiteitsbeoordelingsinstanties zijn afgegeven. Deze verklaringen op grond van certificatie en/of verificatie moeten gezamenlijk alle duurzaamheidseisen afdekken.

Een conformiteitsbeoordelingsverklaring wordt afgegeven op aanvraag van een energieproducent, die een dergelijke verklaring nodig heeft als onderdeel van een aanvraag om subsidie voor het verstoken van biomassa in een centrale ten behoeve van de energieproductie of industriële stoomproductie.

4. Duurzaamheidseisen

De duurzaamheidseisen beogen te bewerkstelligen dat het stimuleren van het verstoken van vast biomassa, met name hout en houtachtige materialen, bij de energieproductie niet zal leiden tot nadelige gevolgen voor natuur, milieu en klimaat. Daarom dienen bij de verificatie en certificatie van vaste biomassa de duurzaamheidseisen in acht genomen te worden. Deze eisen dienen ter bescherming van het milieu.

Het stimuleringsbeleid van het Rijk richt zich daarom alleen op vaste biomassa die duurzaam is, dat wil zeggen vaste biomassa die blijkens een beoordeling door een erkende conformiteitsbeoordelingsinstantie aan de duurzaamheidseisen voldoet. Alleen duurzame vaste biomassa komt voor subsidiëring in aanmerking. Met het oog hierop hebben partijen bij het Energieakkoord op 18 maart 2015 een set van duurzaamheidseisen opgesteld die van toepassing is op de vaste biomassa die wordt bij- en meegestookt in energiecentrales en wordt toegepast voor de industriële stoomproductie. Vervolgens zijn deze door onafhankelijk deskundigen beoordeeld en opgenomen in de SDE+-regeling.

Hiermee moet worden gewaarborgd dat er geen subsidie voor de productie van hernieuwbare energie wordt toegekend, die niet met de duurzaamheidseisen in overeenstemming is. Hierdoor zou worden bevorderd dat het stimuleren van hernieuwbare energie ten koste gaat van de milieudoelstellingen en daarnaast zou subsidie worden verleend voor activiteiten waarvoor deze niet is bedoeld.

Het overgrote deel van de toegepaste vaste biomassa zal, in de vorm van houtpellets, uit het buitenland afkomstig zijn. De grootschalige import en toepassing van houtpellets ten behoeve van duurzame energieproductie kan leiden tot risico's voor milieu, natuur en klimaat. Met het hanteren van duurzaamheidseisen wordt beoogd dit tegen te gaan. Naast deze aspecten zorgen de eisen ook voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.

De Minister van EZ heeft in zijn brief van 24 december 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer⁴ aangegeven dat deze duurzaamheidseisen in milieuwetgeving zullen worden verankerd. Ook zal een systeem van certificatie en verificatie vormgegeven worden.

Dit besluit biedt een grondslag om de eisen ter bescherming van het milieu bij ministeriële regeling vast te leggen en voorziet in een systeem van toetsing en handhaving van deze eisen. De werkzaamheden die in dit besluit geregeld worden, certificatie en verificatie, dienen binnen deze kaders plaats te vinden.

De onderbouwing van de duurzaamheidseisen wordt opgenomen in de nota van toelichting bij deze ministeriële regeling. Het bevorderen van het inzetten van duurzame vaste biomassa heeft voornamelijk het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in de energieproductie en de daaruit resulterende vermindering van broeikasgasemissies tot doel en is in mindere mate gericht op de andere doelstellingen van het duurzaamheidsbeleid (bijvoorbeeld luchtverontreiniging). Het onderhavige besluit is er op gericht te waarborgen dat het bevorderen van hernieuwbare energie geen ongewenste duurzaamheidsrisico's heeft en is daarmee ter bescherming van het milieu.

5. Wettelijke grondslag

Dit besluit is gebaseerd op titel 11a.1 van hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 11a.1 bevat regels ter bevordering van de kwaliteit van bepaalde werkzaamheden en de integriteit van degenen die de werkzaamheden uitvoeren.

De werkzaamheden waarom het gaat, moeten volgens artikel 11a.2, eerste lid, Wm worden aangewezen bij of krachtens AMvB. In het onderhavige besluit worden certificatie en verificatie als werkzaamheid aangewezen. Dit betreft het beoordelen van de duurzaamheid van vaste biomassa en het afgeven van een conformiteitsbeoordelingsverklaring daarvoor.

De categorieën van werkzaamheden die kunnen worden aangewezen, zijn opgesomd in artikel 11a.2, tweede lid, Wm. Hierin zijn onder meer aangewezen:

- d. het beoordelen of inspecteren van stoffen, producten, voorzieningen of installaties;
- g. bemiddelen bij, beoordelen van of adviseren of rapporteren over werkzaamheden als bedoeld in onderdeel d;

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 31 239, nr. 183.

h. het afgeven, wijzigen, schorsen, intrekken of weigeren van certificaten.

De werkzaamheden die de conformiteitsbeoordelingsinstantie uitvoert, zijn onder deze categorieën te classificeren. De werkzaamheid houdt het beoordelen van vaste biomassa in. Dit biedt voor verificatie een grondslag (onderdeel d). Certificatie wordt in artikel 11a.2, tweede lid, onderdeel h, van de Wm expliciet genoemd.

Op grond van de beoordeling geeft de instantie een conformiteitsbeoordelingsverklaring af, of weigert dit indien de vaste biomassa niet aan de gestelde duurzaamheidseisen voldoet (onderdeel h). Het certificaat kan indien daartoe aanleiding bestaat, worden geschorst of ingetrokken (onderdeel h). De werkzaamheden die zijn omschreven in de categorie g, houden verband met de werkzaamheid bedoeld onder d.

Artikel 11a.2, eerste lid, Wm bevat tevens een grondslag om bij AMvB regels te stellen die nodig zijn in verband met de bescherming van het milieu. De afspraak om meer duurzame vaste biomassa in te zetten bij de productie van energie is gemaakt in het kader van het Energieakkoord. Het inzetten van hernieuwbare energie in de vorm van duurzame vaste biomassa wordt gestimuleerd door daarvoor subsidie te verstrekken op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie.

De afspraken in het Energieakkoord en de subsidieregeling zijn als zodanig niet het onderwerp van het onderhavige besluit. Dit besluit draagt echter bij aan het verwezenlijken van de milieudoelstelling van het Energieakkoord en het Besluit stimulering duurzame energieproductie om de inzet van duurzame vaste biomassa in energiecentrales ten behoeve van de productie van elektriciteit, warmte en industriële stoom te stimuleren. In dit besluit worden (verbindende) waarborgen gegeven dat geen subsidie wordt verstrekt voor vaste biomassa die niet duurzaam is geproduceerd. Bovendien worden duurzaamheidseisen vastgesteld, waaraan de productie van vaste biomassa moet voldoen. Mede daardoor wordt het inzetten van niet-duurzame vaste biomassa ontmoedigd. Noch het Energieakkoord noch het Besluit stimulering duurzame energieproductie biedt de verbindende waarborgen die het onderhavige besluit wel biedt dat vaste biomassa die als hernieuwbare energiebron wordt ingezet, duurzaam is geproduceerd en bovendien dat dit met verklaringen aangetoond moet worden.

In artikel 11a.2, derde lid, van de Wm is een niet-limitatieve opsomming gegeven van regels die bij of krachtens AMvB op grond van artikel 11, eerste lid, kunnen worden gesteld. Hiertoe behoort blijkens het derde lid, onderdeel a, onder meer de mogelijkheid om een erkenning te vereisen, waarmee de bevoegde minister heeft vastgesteld dat degene die een werkzaamheid als bedoeld in het eerste lid uitvoert, voldoet aan bij of krachtens de maatregel gestelde eisen met betrekking tot onafhankelijkheid, deskundigheid, bekwaamheid, betrouwbaarheid, financiële draagkracht of andere eisen waarmee de kwaliteit van de werkzaamheden en de integriteit van degene die een werkzaamheid uitvoert kan worden bevorderd.

Op deze grond is in het onderhavige besluit bepaald dat de Minister van EZ op aanvraag een erkenning kan verlenen aan een conformiteitsbeoordelingsinstantie. Deze wordt hiermee bevoegd om duurzaamheidsbeoordelingen van vaste biomassa te verrichten en op grond daarvan conformiteitsbeoordelingsverklaringen voor biomassa af te geven.

Als bevoegde minister is in artikel 11a.2, derde lid, onderdeel a, Wm 'Onze Minister, in overeenstemming met Onze betrokken Minister' aangewezen. Onder 'Onze Minister' werd blijkens artikel 1.1 Wm verstaan de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Onder Onze betrokken Minister werd verstaan de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat. Op dit moment is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd voor de milieuaspecten, maar de destijds hiervan deel uitmakende energieaspecten behoren op dit moment tot de bevoegdheid van de Minister van EZ. Daarom is de systeemverantwoordelijkheid in dit besluit opgedragen aan de Minister van EZ. Deze komt tot uitdrukking in de bevoegdheid van de Minister van EZ om erkenningen af te geven.

Tevens is gebruik gemaakt van artikel 11a.2, derde lid, onderdeel c, van de Wm aangegeven mogelijkheid voor te schrijven dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie beschikt over een accreditatie waarmee de Raad voor Accreditatie kenbaar heeft gemaakt dat er gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie competent is voor het uitvoeren van de desbetreffende werkzaamheid en dat wordt voldaan aan eisen omtrent de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, continuïteit of andere eisen waarmee de kwaliteit van de werkzaamheden kan worden bevorderd.

Op grond van artikel 11a.2 van de Wm worden in dit besluit regels gesteld voor het normdocument waarin wordt beschreven hoe de beoordeling van de vaste biomassa moet worden uitgevoerd. Certificatieschema's of het verificatieprotocol zijn normdocumenten. De beoordeling kan immers plaatsvinden door middel van certificatie of verificatie.

In het besluit is de verplichting gesteld dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie de duurzaamheid van vaste biomassa beoordeelt met toepassing van de bij ministeriële regeling vast te stellen duurzaamheidseisen. De beoordeling dient te worden verricht overeenkomstig het goedgekeurde certificatieschema dan wel het aangewezen verificatieprotocol. Een beoordelingscommissie kan de minister adviseren of een normdocument voldoet aan een gespecificeerd deel van de vereisten die volgen uit de duurzaamheidseisen.

Tevens is in artikel 11a.2, vierde lid, onderdeel c, van de Wm de mogelijkheid genoemd regels op te nemen die verplichten om te handelen overeenkomstig bij of krachtens de maatregel gestelde eisen omtrent de onafhankelijkheid, deskundigheid, bekwaamheid, betrouwbaarheid, financiële draagkracht of andere eisen waarmee de kwaliteit van de werkzaamheden en de integriteit van degene die een werkzaamheid uitvoert, kan worden bevorderd. Hiervan is in dit besluit eveneens gebruik gemaakt, te weten artikel 2, derde lid, van de regeling.

Artikel 11a.2, vijfde lid, van de Wm vereist dat in de AMvB waarin een erkenningsvereiste wordt gesteld, ook regels worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag voor een erkenning moet plaatsvinden en de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag (onderdeel a) en de gronden waarop en de voorwaarden waaronder de Minister een erkenning kan verlenen, wijzigen, weigeren, schorsen of intrekken (onderdeel b), en de termijn waarvoor een erkenning kan worden verleend of geschorst (onderdeel c). In het onderhavige besluit zijn dergelijke regels opgenomen.

6. Naleving, toezicht en handhaving

§1. Publiek

Met toezicht en handhaving worden die activiteiten van de overheid bedoeld die de naleving van wettelijke voorschriften bewerkstelligen. Daarbij valt handhaving te onderscheiden in:

- het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften (toezicht);
- bestuursrechtelijke handhaving door het toepassen van dwangmiddelen of het opleggen van sancties, zoals de, gehele of gedeeltelijke, schorsing of intrekking van een erkenning, waardoor een conformiteitsbeoordelingsinstantie bepaalde werkzaamheden niet meer mag verrichten;
- strafrechtelijke handhaving door middel van opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Het bevoegd gezag is in dit geval de Minister van EZ, die met de systeemverantwoordelijkheid is belast.

De bevoegdheden voor dit toezicht zoals deze in titel 5.2 van de Awb zijn geregeld, worden toegekend aan toe de bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen ambtenaren. In artikel 18, eerste lid, van dit besluit is daarom de bevoegdheid van Onze minister van Economische zaken geregeld om deze toezichthouders aan te wijzen. Het besluit waarbij deze aanwijzing plaatsvindt, wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

Bij de uitvoering van hun toezichtstaken kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die staan vermeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder meer dat ze plaatsen (zoals bedrijfsterreinen) kunnen betreden, inzage kunnen vorderen van bedrijfsadministraties, deze administraties in beslag kunnen nemen, monsters kunnen nemen en deze laten analyseren en vervoermiddelen kunnen onderzoeken.

Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Zo kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd. Van deze werkzaamheden gaat een preventief effect uit. Als waarschuwingen geen effect sorteren, loopt het toezicht in de regel uit op het gebruik van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen met een meer dwingend karakter.

Nadat een overtreding van een wettelijke verplichting is geconstateerd, kan daartegen handhavend worden opgetreden. De reactie van de overheid op een overtreding is afhankelijk van de aard van de overtreding en de oorzaak daarvan. Afhankelijk van de omstandigheden moet de reactie zijn gericht op de conformiteitsbeoordelingsinstantie, het beoordelingsdocument of de conformiteitsbeoordelingsverklaring.

Indien er aanwijzingen zijn dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie onvoldoende functioneert, dan zal vooral moeten worden gezien of er aanleiding is voor schorsing of intrekking van de erkenning. De conformiteitsbeoordelingsinstantie kan eerst via een waarschuwing de gelegenheid krijgen om verbetering te brengen in haar functioneren.

Voordat een besluit tot intrekking of schorsing wordt genomen, stelt de minister de betrokken instelling in de gelegenheid haar zienswijze naar voren te brengen (artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht). Dat is uiteraard niet nodig indien de intrekking plaatsvindt op verzoek van de conformiteitsbeoordelingsinstantie zelf. Tegen het besluit tot intrekking of schorsing kan de belanghebbende een bezwaarschrift indienen bij de betrokken ministers. Indien de bezwaren ongegrond worden verklaard kan de belanghebbende daartegen in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot kan de conformiteitsbeoordelingsverklaring tekortkomingen vertonen of betrekking hebben op vaste biomassa die niet overeenkomstig de duurzaamheidseisen is geproduceerd en toegepast. Dit kan het gevolg zijn van fouten die bij de afgifte zijn gemaakt, onvoldoende functioneren van de conformiteitsbeoordelingsinstantie of mankementen van het beoordelingsdocument. In de twee laatste gevallen zal de reactie zich richten op de conformiteitsbeoordelingsinstantie of het beoordelingsdocument (zie voorgaande).

In het eerste geval kan sprake zijn geweest van een goed functionerende conformiteitsbeoordelingsinstantie die een adequaat beoordelingsdocument in een incidenteel geval op onjuiste wijze heeft toegepast. Ook kan er sprake zijn van een juiste toepassing, waarbij echter is uitgegaan van documenten of andere informatie die aan de conformiteitsbeoordelingsinstantie zijn verstrekt die achteraf (vermoedelijk), al dan niet opzettelijk, een onjuiste weergave waren van de wijze van productie van de vaste biomassa. Dan rijst de vraag wat er moet gebeuren met een conformiteitsbeoordelingsverklaring die (vermoedelijk) ten onrechte is afgegeven. Indien de verklaring (vermoedelijk) betrekking heeft op vaste biomassa die in werkelijkheid niet duurzaam is of waarvan dat althans niet naar genoeg is aangetoond, is het belangrijkste dat wordt voorkomen dat hiervoor subsidie wordt verstrekt. Als de ontvanger van de subsidie hierdoor benadeeld wordt, is het niet uitgesloten dat de ontvanger van de subsidie in de privaatrechtelijke sfeer hiervoor een ander die de vaste biomassa heeft geleverd, aansprakelijk kan stellen, afhankelijk van wat er contractueel is geregeld.

Een andere mogelijke reactie is dat de Minister van EZ een conformiteitsbeoordelingsverklaring ongeldig verklaart op grond van artikel 17 van dit besluit. Momenteel valt te verwachten dat

hiervoor geen aanleiding aanwezig zal zijn. De conformiteitsbeoordelingsverklaring heeft namelijk alleen een functie in verband met subsidiëring. Zij geeft geen aanspraak op subsidiëring, maar is slechts een bewijsmiddel dat de vaste biomassa duurzaam is en voor subsidie in aanmerking komt (indien ook is voldaan aan de andere voorwaarden die daarvoor gelden). Indien een conformiteitsbeoordelingsverklaring ten onrechte is afgegeven, ligt het daarom voor de hand daarop te reageren in het kader van de subsidieverlening. De houder van een conformiteitsbeoordelingsverklaring kan deze niet voor andere doeleinden benutten. Er is dan ook op zich geen aanleiding om gebruik te maken van de mogelijkheid van ongeldig verklaren van de verklaring en dus ook niet om te vrezen dat een onterechte conformiteitsbeoordelingsverklaring een eigen leven gaat leiden en ongewenste consequenties heeft. Het is mogelijk dat conformiteitsbeoordelingsverklaringen voor vaste biomassa in de toekomst ook voor andere doeleinden wordt gebruikt, waarbij het wel wenselijk kan zijn om een ten onrechte afgegeven verklaring ongeldig te verklaren. Weliswaar is dit nu niet voorzien, maar het leek voor de volledigheid van de regeling van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid in dit besluit toch goed om de mogelijkheid van ongeldig verklaren nu al op te nemen, zodat het besluit hiervoor dan niet hoeft te worden aangepast. Bovendien kan het ongeldig verklaren van een conformiteitsbeoordelingsverklaring duidelijkheid scheppen over de status en bruikbaarheid van een verklaring. Het ongeldig verklaren van een conformiteitsbeoordelingsverklaring heeft geen rechtsgevolgen, omdat een dergelijke verklaring geen aanspraak geeft op subsidie maar slechts als bewijsmiddel kan worden gebruikt. Daarom is er geen sprake van een beschikking.

Aanleiding is er natuurlijk vooral indien sprake was van een bewust of aan te rekenen handelen of nalaten bij de conformiteitsbeoordelingsinstantie of degene die bepaalde documenten of andere informatie aan de conformiteitsbeoordelingsinstantie heeft verstrekt, zeker als het daarbij de bedoeling was ten onrechte subsidie te verkrijgen voor niet duurzaam geproduceerde vaste biomassa. Het inzetten van niet-duurzame vaste biomassa is echter op zich niet verboden, dus een energieproducent kan hierop niet strafrechtelijk worden aangesproken. Mogelijke strafrechtelijk te handhaven overtredingen liggen dus in de sfeer van de duurzaamheidsbeoordeling en afgifte van een conformiteitsbeoordelingsverklaring of het gebruik daarvan ter verkrijging van subsidie. Het terugvorderen van subsidie is overigens niet als een strafrechtelijke sanctie bedoeld, al zal dit wellicht soms door de ontvangen soms wel zo worden ervaren.

§2. Privaat

Naast publiekrechtelijke handhaving vinden bij toepassing van de instrumenten certificatie en verificatie ook privaatrechtelijke controle en handhaving plaats. Hierop ligt in het uitvoeringssysteem de nadruk. Handhaving door de overheid is slechts bedoeld als achtervang voor het geval het private toezicht en de private handhaving tekortschieten.

Verificatie en certificatie zijn vormen van particuliere dienstverlening die worden beheerst door privaatrechtelijke overeenkomsten. Deze instanties dienen geaccrediteerd te zijn (of een ander bewijsstuk aan te leveren). Europees geharmoniseerde normen bevatten eisen voor conformiteitsbeoordelingsinstellingen. Bij accreditatie wordt getoetst of een instelling aan die eisen voldoet en de betreffende taken onafhankelijk en deskundig kan verrichten.

Het belangrijkste doel is het voorkomen van fouten. De controles in het kader van toezicht zijn over het algemeen diepgaand, specialistisch en structureel van aard. Als onderdeel van het controlebeleid kunnen zowel aangekondigde als onaangekondigde controles plaatsvinden. Omdat de houtproducten veelal buiten Nederland en zelfs buiten de EU zijn geproduceerd, is het onvermijdelijk dat de controle van de keten van productie tot inzet van de vaste biomassa in belangrijke mate een papieren controle is. Accreditatietoezicht richt zich vooral op processen, terwijl een belangrijk doel van het publieke toezicht is dat deze processen tot het gewenste resultaat leiden, te weten een juiste en betrouwbare conformiteitsbeoordelingsverklaring. Deze verklaring is een waarborg voor de duurzame productie van een partij vaste biomassa. Het toezicht kan uitmonden in het schorsen of intrekken van de accreditatie. De controle op de werkzaamheden

van de conformiteitsbeoordelingsinstanties heeft een belangrijke structurele functie. Indien de conformiteitsbeoordelingsinstanties naar behoren functioneren, moet worden aangenomen dat de conformiteitsbeoordelingsverklaringen die zij afgeven inderdaad betrekking hebben op duurzame vaste biomassa. Er kunnen echter aanwijzingen zijn dat een conformiteitsbeoordelingsverklaring ten onrechte is afgegeven. In dat geval moet de conformiteitsbeoordelingsinstantie die de verklaring heeft afgegeven de verklaring intrekken en de Minister van EZ zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen dat voor een bepaalde partij vaste biomassa ten onrechte een conformiteitsbeoordelingsverklaring is afgegeven. De minister kan dan besluiten dat de voor het verstoken van de vaste biomassa aangevraagde subsidie niet zal worden toegekend, omdat de duurzaamheid van de vaste biomassa hiervoor voorwaarde is. Indien de subsidie reeds is toegekend, kan er aanleiding zijn deze terug te vorderen.

7. Effecten van het uitvoeringssysteem

[Aan dit onderdeel wordt momenteel gewerkt.]

§ 1. Bedrijfseffecten

PM

§ 2. Administratieve lasten

PM

§ 3. Bestuurslasten

PM

§ 4. Milieueffecten

Het besluit beoogt te waarborgen dat het stimuleren van de productie van hernieuwbare energie, met name in de vorm van hout en houtachtige materialen, plaatsvindt zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor andere duurzaamheidsaspecten van de energieproductie. Daarmee is dit besluit ter bescherming van het milieu en heeft dit besluit louter positieve milieueffecten.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

[Het onderhavige besluit zal voorgelegd worden aan een uitvoerder voor een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. In dit onderdeel zal hieraan aandacht worden besteed.]

9. Reacties op het ontwerp

[Het besluit wordt momenteel ter consultatie voorgelegd. In dit onderdeel zullen de reacties opgenomen worden.]

Artikelsgewijs

Artikel 1

Enkele begrippen worden hieronder nader toegelicht.

accreditatie

De accreditatie wordt afgegeven door de Stichting Raad voor Accreditatie te Utrecht. Normaliter voert de Raad voor Accreditatie op verzoek van een conformiteitsbeoordelingsinstantie een initiële beoordeling uit. Indien de instelling voldoet aan de voor de accreditatie geldende eisen, te weten onafhankelijkheid, onpartijdigheid, competentie en continuïteit, zal de Raad voor Accreditatie daarna, gedurende de periode waarvoor de accreditatie geldt, regelmatig beoordelen of aan deze eisen blijvend wordt voldaan. Indien tijdens zo'n herbeoordeling blijkt dat de betreffende instelling niet (meer) voldoet, kan de Raad besluiten de accreditatie te schorsen of in te trekken.

Vaste biomassa

De definitie van vaste biomassa is gebaseerd op Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

certificatie

Een werkzaamheid waarbij door een conformiteitsbeoordelingsinstantie beoordeeld wordt of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de vaste biomassa voldoet aan de duurzaamheidseisen. De instantie die deze beoordeling doet, maakt dit schriftelijk kenbaar. Veelal wordt dit in de praktijk een certificaat genoemd. In dit besluit wordt gesproken over de duurzaamheidsverklaring.

Certificatie houdt in dat productieprocessen van vaste biomassa vooraf worden beoordeeld. Indien het proces zodanig is ingericht dat er voldoende waarborgen voor de duurzaamheid van de productie bestaan, dan kan daarvoor een certificaat worden afgegeven. Dit betekent dat de vaste biomassa die volgens het gecertificeerde proces is geproduceerd, als duurzame vaste biomassa wordt aangemerkt. Dit hoeft dan niet per partij te worden aangetoond.

De certificatie geschiedt op grond van het toepasselijke certificatieschema. Dit is het schema dat de Minister van EZ op grond van artikel 13 dient goed te keuren. Daarom is ook in artikel 11 bepaald dat het verboden is een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het toepasselijke certificatieschema.

certificatieschema

In dit normdocument wordt beschreven hoe de vaste biomassa beoordeeld wordt. Schemabeheerders ontwikkelen en beheren dergelijke schema's. Certificatieschema's die in dit kader gebruikt zullen worden, moeten worden goedgekeurd door de Minister van Economische Zaken. Na goedkeuring mag het document gebruikt worden om te beoordelen of de vaste biomassa duurzaam is.

conformiteitsbeoordelingsinstantie

Een dergelijke instantie verricht conformiteitsbeoordelingswerkzaamheden zoals verificatie en certificatie. Het verklaart dat de vaste biomassa overeenstemt met een bepaald certificatieschema of het bij ministeriele regeling aangewezen verificatieprotocol.

duurzaamheidsverklaring

Dit is het document dat na verificatie of certificatie wordt afgegeven door een conformiteitsbeoordelingsinstantie. Hieruit blijkt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de daarin gespecificeerde vaste biomassa is geproduceerd in overeenstemming met de duurzaamheidseisen die daarop van toepassing zijn. In de praktijk wordt een dergelijk document ook wel een certificaat of een verificatieverklaring genoemd.

erkenning

Een erkenning van een conformiteitsbeoordelingsinstantie is een beschikking afgegeven door de Minister van Economische Zaken die volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht tot stand komt en waartegen dan ook bezwaar en beroep openstaat.

goedkeuring

Een goedkeuring van een certificatieschema is een beschikking afgegeven door de Minister van Economische Zaken die volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht tot stand komt en waartegen dan ook bezwaar en beroep openstaat.

Schemabeheerder

Schemabeheerders ontwikkelen en beheren certificatieschema's. Deze schema's kunnen vervolgens ter goedkeuring aan de Minister van Economische zaken voorgelegd worden. Een schemabeheerder hoeft geen conformiteitsbeoordelingsinstantie te zijn.

verificatie

Verificatie wordt gedaan door een persoon die werkzaam is voor een conformiteitsbeoordelingsinstantie die erkend is door de Minister van Economische Zaken. Hij dient zijn verificatiewerkzaamheden op een onpartijdige wijze, te weten zonder vooringenomenheid, uit te voeren.

Met deze verificatie stelt de verificateur vast dat de gespecificeerde partij vaste biomassa aan de daaraan gestelde eisen voldoet. De verificatie van de vaste biomassa kan zien op alle duurzaamheidseisen die van toepassing zijn op de vaste biomassa, maar kan ook een aantal eisen betreffen. Dit kan het geval zijn wanneer bijvoorbeeld andere duurzaamheidsverklaringen, zoals certificaten, al een deel van de van toepassing zijnde eisen dekken.

Verificatie ziet op een gespecificeerde partij of verzameling van partijen vaste biomassa. Er wordt specifiek beoordeeld of deze partij en de productie daarvan aan de duurzaamheidseisen voldoet. Verificatie zal veelal nodig zijn voor partijen vaste biomassa waarvoor geen certificering beschikbaar is en voor duurzaamheidseisen die onvoldoende gedekt worden door bestaande certificeringssystemen.

verificatieprotocol

Dit normdocument dient de verificateur bij de verificatie toe te passen.

werkzaamheid

Op grond van artikel 11a.2 van de Wet milieubeheer kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter bevordering van de kwaliteit van aangewezen werkzaamheden en ter bevordering van de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren. De regels moeten nodig zijn in verband met de bescherming van het milieu. De werkzaamheden zijn bij dit besluit aangewezen. Het betreft in dit geval certificatie en verificatie.

Artikel 2

Rechtspersonen

Enkel rechtspersonen kunnen erkenning vragen aan de Minister van Economische Zaken. De gedachte hierachter is dat er helderheid bestaat over het bestuur van de instantie en de verdeling van verantwoordelijkheden.

Kenbaarheid

Voor derden, zoals biomassaproductanten en energieproducenten, dient duidelijk te zijn welke instanties erkend zijn en welke werkzaamheden zij daarbij mogen uitoefenen. Daarom wordt de erkenning in de Staatscourant gepubliceerd. Ook zal de Minister van Economische Zaken een actuele lijst bijhouden waarop alle conformiteitsbeoordelingsinstanties zijn vermeld, alsmede de werkzaamheden die zij mogen uitvoeren, onder specificatie van het type vaste biomassa, het certificatieschema of verificatieprotocol en de duurzaamheidseisen waarvoor de werkzaamheid mag worden uitgevoerd.

Artikel 3

Middel

De aanvrager dient bij de aanvraag gebruik te maken van een middel dat de Minister van Economische Zaken beschikbaar zal stellen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen dit formulieren zijn die te vinden zullen zijn op een website.

Gebreken – aanvraag in een vreemde taal

Op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht kan de Minister van Economische Zaken een aanvraag niet in behandeling nemen indien de aanvraag gebreken bevat die in het artikel staan genoemd, aan de aanvrager een termijn is gegeven om de gebreken te herstellen, en de aanvrager deze gebreken niet herstelt binnen de gegeven termijn.

Een voorbeeld van een gebrek wordt expliciet in het tweede lid van artikel 4:5 genoemd. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, kleeft aan de aanvraag een gebrek.

Aan de aanvrager zal worden medegedeeld dat de aanvraag een gebrek vertoont en aan hem zal vervolgens een termijn gegeven worden om dit gebrek te herstellen. Het doen van een dergelijke mededeling schort de beslistermijn van artikel 4, eerste lid, van dit besluit, niet op. De grondslag hiervoor is gelegen in artikel 4:15, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

Afwijzing

Indien de Minister van Economische Zaken voornemens is een aanvraag om een erkenning geheel of gedeeltelijk af te wijzen, dient hij de aanvrager eerst in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit volgt uit artikel 4:7 Awb. Tegen het besluit van de minister op een verzoek om erkenning kan iedere belanghebbende een bezwaarschrift indienen. Bij ongegrond verklaring van de bezwaren kan tegen dit besluit beroep worden aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uitblijven van een besluit

Bij het uitblijven van een besluit op een aanvraag binnen de gestelde termijn is er sprake van een fictieve weigering. Deze variant heeft voor het onderhavige milieugevoelige onderwerp de voorkeur boven het opnemen van een fatale termijn bij het verstrijken waarvan de erkenning van rechtswege is verleend. Automatische erkenning kan ernstige maatschappelijke gevolgen hebben, omdat een instelling dan conformiteitsbeoordelingsverklaringen zou afgeven voor vaste biomassa die niet duurzaam is geproduceerd, met alle ongewenste gevolgen van dien voor milieu, natuur of klimaat, en op grond waarvan ten onrechte subsidie kan worden verstrekt voor het verstoken van vaste biomassa die niet duurzaam is.

Artikel 4

Beslistermijn

Op grond van artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan bij wettelijk voorschrift een termijn worden bepaald waar binnen een beschikking dient te worden gegeven. Artikel 4, eerste lid, van dit besluit, geeft hieraan invulling. Binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag beslist de Minister van Economische zaken.

Indien deze termijn niet kan worden gehaald, is de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 4:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gehouden hiervan mededeling te doen aan de aanvrager en aan hem aan te geven wanneer hij de beschikking wel tegemoet kan zien. Het niet tijdig-beslissen heeft niet tot gevolg dat de gevraagde beschikking van rechtswege is verleend. Dit wordt niet wenselijk geacht gezien het milieubelang dat in dit besluit voorop staat. Dit is verder uitgewerkt in de toelichting op artikel 3.

Artikel 5

Wederzijdse gelijkstelling van een accreditatie

Ter voldoening aan het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting bevat het eerste lid van dit artikel een bepaling inzake wederzijdse gelijkstelling van een accreditatie. Op basis hiervan wordt een accreditatie die is afgegeven door een instelling in een andere lidstaat van de Europese Unie als bedoeld in artikel 4 van de verordening dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, op basis van onderzoeken of documenten die een beschermingsniveau bieden dat naar het oordeel van Onze Minister van Economische Zaken ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met de nationale accreditatie wordt geboden, gelijkgesteld met een Nederlandse accreditatie.

Een voorwaarde voor gelijkstelling is dat de buitenlandse acceptatie is afgegeven op basis van onderzoeken die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met de nationale onderzoeken wordt nagestreefd. Een buitenlandse acceptatie zal derhalve aan dezelfde of ten minste gelijkwaardige eisen moeten voldoen. Dit is naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken.

IAF en ILAC

Een accreditatie afgegeven door het International Accreditation Forum en het International Laboratory Accreditation Cooperation wordt ook gelijkgesteld. Verwacht mag worden dat bij organisaties die hierbij aangesloten zijn conform de norm voor accreditatie-instanties werken.

Wederzijdse gelijkstelling van een erkenning

Hiervoor geldt hetzelfde als voor de wederzijdse gelijkstelling van een accreditatie. Met dit artikel wordt voldaan het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting.

Artikel 6

Op verzoek van een conformiteitsbeoordelingsinstantie kan een erkenning worden gewijzigd. Voor het wijzigen van erkenningen geldt op grond van artikel 6 een beslistermijn van 13 weken. Ook ten aanzien van deze termijn geldt dat er geen sprake is van een fictieve weigering indien niet binnen deze termijn een beslissing is genomen. In dit kader wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.

Artikel 7

Indien een erkende persoon of instelling niet meer voldoet aan de in het besluit gestelde voorwaarden kunnen de ministers de erkenning geheel of gedeeltelijk intrekken of schorsen. Met een gedeeltelijke intrekking of schorsing kan worden bewerkstelligd dat de maatregel alleen betrekking heeft op een bepaalde vestiging of alleen geldt voor een bepaald type werkzaamheid.

Toepassing van een gedeeltelijke schorsing of intrekking ligt bijvoorbeeld in de rede indien een geconstateerde overtreding wel ernstig is maar niet dermate ernstig dat het een schorsing of intrekking van de gehele erkenning kan rechtvaardigen.

Het besluit tot schorsing of intrekking van een erkenning zal tot stand komen met toepassing van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent bijvoorbeeld dat voordat het besluit wordt vastgesteld de erkende persoon of instelling in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze daarover naar voren te brengen. Verder zal aan het besluit een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag moeten worden gelegd en zal het niet verder mogen gaan dan voor het doel noodzakelijk is. Een toetsing derhalve aan het evenredigheidsprincipe.

Artikel 8 en 9

Omdat het besluit voorwaarden bevat voor het verkrijgen (en behouden) van een erkenning dient de Minister van Economische Zaken op de hoogte te worden gesteld van nieuwe feiten waardoor een persoon of instelling niet meer aan deze voorwaarden voldoet. Een dergelijke wijziging kan immers leiden tot een schorsing of intrekking van de erkenning.

Daarnaast is het van belang dat iedere mutatie in de gegevens wordt doorgegeven aan de Minister van Economische zodat deze kan zorgdragen voor verwerking daarvan in de lijsten die hij zal bijhouden. Derden dienen kennis te kunnen nemen van de meest actuele gegevens.

Artikel 10

In artikel 10 is bepaald dat het verboden is een werkzaamheid uit te voeren zonder een daartoe verleende erkenning. Als werkzaamheid zijn in dit besluit certificatie en verificatie aangewezen. Het gaat hier in feite om het beoordelen van de vaste biomassa. Aan het beoordelen liggen de daarop van toepassing zijnde duurzaamheidseisen ten grondslag. Dit zijn eisen die in het kader van energietoepassingen ten behoeve van certificatie of verificatie van vaste biomassa toegepast worden in het belang van de bescherming van het milieu.

Op grond van dit besluit zullen de eisen bij ministeriele regeling vastgelegd worden.

Dit betekent dat conformiteitsbeoordelingen ten aanzien van vaste biomassa die niet voor energietoepassing zijn bedoeld en vaste biomassa voor energietoepassingen die niet in Nederland wordt aangeboden, niet worden verboden.

Artikel 11

Een erkende conformiteitsbeoordelingsinstantie mag alleen certificatie en verificatie verrichten op basis van een goedgekeurd certificatieschema of het bij ministeriële regeling aangewezen verificatieprotocol. Op grond van artikel 11 is het namelijk verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het toepasselijke certificatieschema of verificatieprotocol.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie wordt namelijk erkend voor bepaalde werkzaamheden (certificatie of verificatie). Deze werkzaamheden dienen conform de hieraan ten grondslagliggende documenten te geschieden (certificatieschema of verificatieprotocol). Achtergrond hierachter is dat hiermee geborgd wordt dat bij de werkzaamheden duurzaamheidseisen in acht genomen worden.

Artikel 12

De regels die op grond van artikel 11a.2 van de Wet milieubeheer gesteld kunnen worden moeten nodig zijn in verband met de bescherming van het milieu. Het stimuleren van het verstoken van vaste biomassa, met name hout en houtachtige materialen, bij de energieproductie mag namelijk niet leiden tot nadelige gevolgen voor natuur, milieu en klimaat. De vaste biomassa moet daarom aan de duurzaamheidseisen voldoen. De conformiteitsbeoordelingsinstantie moet bij de werkzaamheid (certificatie of verificatie) deze eisen in acht nemen in het belang van de bescherming van het milieu. Daarom worden de eisen bij ministeriele regeling vastgesteld.

Artikel 13, 14 en 15

Verwijzing naar toelichting op erkenning

De toelichting op de artikelen 2 tot en met 6 geldt ook in dit kader. Specifieke elementen worden hieronder beschreven.

Level playing field

Om een level playing field te creëren, kunnen aanvragen voor goedkeuring gedaan worden voor 1 april van het betreffende kalenderjaar. Hiermee wordt voorkomen dat de aanvragen om goedkeuring die als eerste gedaan worden, als eerste behandeld worden en na goedkeuring als eerste gebruikt kunnen worden bij certificatie. Het risico bestaat dat hierdoor de markt beïnvloed wordt en dat is onwenselijk. Het valt immers te verwachten dat potentiële afnemers van duurzaamheidsverklaringen zich als eerste zullen wenden tot een erkende conformiteitsbeoordelingsinstantie met een goedgekeurd certificatieschema.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,