

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met toezicht en handhaving door de Nederlandse Emissieautoriteit en de handhaving van voorschriften met betrekking tot gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen [KetenID WGK 028213]

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit bevoegd is toezicht te houden op conformiteitsbeoordelingsinstanties in relatie tot biomassa en handhavende maatregelen kan treffen en dat het wenselijk is de handhavinginstrumenten op het gebied van gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen uit te breiden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd.

A

In artikel 2.2, eerste lid, wordt 'de in de hoofdstukken 16, 16a, 16b, 16c en 18 en de titels 9.7 en 9.8 opgedragen taken' vervangen door 'de in de hoofdstukken 16, 16a, 16b, 16c en 18, de titels 9.7 en 9.8 en de bij of krachtens artikel 11a.4 opgedragen taken'.

B

In titel 11a.1 wordt na artikel 11a.3 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a.4

1. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt in het kader van de naleving van de regels over duurzaamheidseisen voor biomassa, gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 11a.2, toezicht op een conformiteitsbeoordelingsinstantie die:
 - a. conform een certificatieschema dat door Onze Minister is goedgekeurd, certificering en onafhankelijke audits uitvoert; of
 - b. conform een verificatieprotocol dat door Onze Minister is aangewezen, verificatie uitvoert voor de categorieën biomassa waarvoor verificatie bij wettelijk voorschrift is toegestaan.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit brengt bij vastgestelde non-conformiteit door een conformiteitsbeoordelingsinstantie met de regels, bedoeld in het eerste lid, onverwijld de beheerder van het certificatieschema en Onze Minister hiervan op de hoogte en verstrekt op verzoek van Onze Minister de relevante gegevens.
3. De volgende instanties verstrekken op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit de gegevens waarover zij beschikken als gevolg van de toepassing van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, dan wel waarover zij uit anderen hoofde beschikken, voor zover die gegevens voor het toezicht, bedoeld in dat lid, noodzakelijk zijn:
 - a. Onze Minister;
 - b. Onze Minister wie het aangaat;

- c. andere bestuursorganen die belast zijn met het houden van toezicht op bedrijven die zijn gecertificeerd door conformiteitsbeoordelingsinstanties of waarvan de biomassa is geverifieerd door conformiteitsbeoordelingsinstanties conform door Onze Minister goedgekeurde certificatieschema's respectievelijk conform een door Onze Minister aangewezen verificatieprotocol;
- d. beheerders van de certificatieschema's, bedoeld onder c;
- e. conformiteitsbeoordelingsinstanties.

4. Conformiteitsbeoordelingsinstanties melden het bestuur van de emissieautoriteit het vermoeden of de constatering van handelingen van marktdeelnemers die in strijd zijn met de op hen van toepassing zijnde regels krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid.

[5. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt in het kader van de naleving van de regels, bedoeld in het eerste lid, toezicht op de certificeringsinstellingen die certificering en onafhankelijke audits uitvoeren conform certificatieschema's over biomassa die zijn erkend door de Europese Commissie op grond van artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, bedoeld in artikel 9.7.1.1.]

[6. Het bestuur van de emissieautoriteit brengt bij een vastgestelde non-conformiteit door een certificeringsinstelling, bedoeld in het vijfde lid, met de regels, bedoeld in het eerste lid, onverwijld de beheerder van het certificatieschema en Onze Minister dan wel Onze Minister wie het aangaat hiervan op de hoogte en verstrekt op verzoek van Onze Minister de relevante gegevens, die aan de Europese Commissie worden verstrekt.]

[7. De volgende instanties verstrekken op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit de gegevens waarover zij beschikken als gevolg van de toepassing van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, dan wel waarover zij uit anderen hoofde beschikken, voor zover die gegevens voor de uitvoering van het toezicht, bedoeld in het vijfde lid, noodzakelijk zijn:

- a. Onze Minister;*
- b. Onze Minister wie het aangaat;*
- c. andere bestuursorganen die belast zijn met het houden van toezicht op bedrijven die zijn gecertificeerd door certificeringsinstellingen conform door de Europese Commissie goedgekeurde certificatieschema's;*
- d. beheerders van door de Europese Commissie goedgekeurde certificatieschema's;*
- e. certificeringsinstellingen.*

8. Certificeringsinstellingen melden het bestuur van de emissieautoriteit het vermoeden of de constatering van handelingen van marktdeelnemers die in strijd zijn met de op hen van toepassing zijnde voorschriften krachtens de regels, bedoeld in het eerste lid.]

C

In artikel 18.2f, tweede lid, vervalt 'artikel 9.2.2.6a en' en wordt aan het slot voor de punt toegevoegd 'artikel 11a.2, eerste lid, voor zover het duurzaamheidseisen voor biomassa betreft'.

D

Artikel 18.6b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. In geval van overtreding door een conformiteitsbeoordelingsinstantie van het bepaalde bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 11a.2, eerste lid, voor zover het duurzaamheidseisen voor biomassa betreft, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.

E

Aan artikel 18.16s worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. In geval van overtreding door een conformiteitsbeoordelingsinstantie van het bepaalde bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 11a.2, eerste lid, voor zover het duurzaamheidseisen voor biomassa betreft, kan het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete opleggen.

7. De boete, bedoeld in het zesde lid, bedraagt ten hoogste € 450 000 per overtreding, of, indien de omzet van de betrokken overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4 500 000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.

F

Na artikel 18.22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.23

1. In geval van overtreding van het bepaalde gesteld bij of krachtens Verordening (EU) nr. 2024/573 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 februari 2024 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014 (PbEU L 2024/573), Verordening (EU) nr. 2024/590 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 februari 2024 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1005/2009 (PbEU L 2024/590) of krachtens de artikelen 8.40, eerste lid, 9.2.2.1, eerste lid, of 11a.2, eerste tot en met derde lid, ter uitvoering van die verordeningen, kan het bevoegd gezag waarbij op grond van hoofdstuk 18 de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust een bestuurlijke boete opleggen.

2. De bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, bedraagt per overtreding ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

3. Onverminderd het tweede lid, bedraagt de bestuurlijke boete ter zake van overtreding van voorschriften als bedoeld in het eerste lid, voor zover het voorschriften betreft inzake het illegaal produceren, invoeren, uitvoeren, in de handel brengen of gebruiken van gefluoreerde broeikasgassen of ozonlaagafbrekende stoffen of van producten en apparatuur die die gassen of stoffen bevatten of nodig hebben voor hun werking, ten hoogste vijf keer de marktwaarde van de betrokken gassen of stoffen of producten en apparatuur. Indien degene die een overtreding als bedoeld in de eerste volzin van dit lid heeft begaan binnen een periode van vijf jaar nogmaals een overtreding begaat, bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste acht keer de marktwaarde van de betrokken gassen of stoffen of producten en apparatuur.

4. De berekening van de omzet, bedoeld in het tweede lid, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.

Artikel II

Bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2 wordt aan de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. artikel 18.23

B

In artikel 6 wordt '[Wet milieubeheer: de artikelen 18.16a, eerste, tweede of vijfde lid, 18.16b, eerste lid, 18.16c, eerste lid, en 18.16s, eerste lid](#)' vervangen door '[Wet milieubeheer: de artikelen](#)

[18.6b, eerste en tweede lid](#), [18.16a, eerste, tweede of vijfde lid](#), [18.16c, eerste lid](#), en [18.16s, eerste en zesde lid](#)'.

Artikel III

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met uitzondering van de artikelen I, onderdelen A tot en met E, en II, onderdeel B, die in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,

Memorie van Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het opnemen in de Wet milieubeheer van de toezichts- en handhavingsbevoegdheid van het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) ten aanzien van conformiteitbeoordelingsinstanties (hierna: CBI's) die certificering en verificatie verrichten voor biomassa, behalve biobrandstoffen voor vervoertoepassingen. *[Voor energietoepassingen wordt de bevoegdheid van de NEa beperkt tot het houden van toezicht. De bevoegdheid tot handhaving is in de richtlijn hernieuwbare energie¹ voorbehouden aan de Europese Commissie.]* Dit wordt onder paragraaf 3.2 toegelicht.

De NEa wordt verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door CBI's van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen duurzaamheid van biomassa. De systematiek in de algemene maatregel van bestuur zal een combinatie zijn van (private) accreditatie van CBI's door de Raad voor Accreditatie en certificering door certificeringsinstellingen van marktdeelnemers dan wel verificatie door verificatieorganen van partijen biomassa aangevuld met (publiek) toezicht door de NEa op CBI's. De NEa krijgt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete aan CBI's bij overtreding van de regels in de algemene maatregel van bestuur.

Daarnaast strekt dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtredingen van de voorschriften gesteld bij of krachtens het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen (hierna: Besluit F-gassen en OAS), de F-gassenverordening² en de OAS-verordening³.

2. Aanleiding

Uit de ervaringen met het toezicht op CBI's in het kader van het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen en de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen is gebleken dat het niet effectief is dat de NEa als toezichthouder geen handhavingsbevoegdheid heeft. Dit wordt zichtbaar in het geval de NEa in de praktijk misstanden bij CBI's constateert maar niet handhavend kan optreden. De NEa kan dan enkel constateren dat een CBI zijn werk niet goed heeft gedaan en dit melden aan de minister die het aangaat. Daarom krijgt de NEa met dit wetsvoorstel naast de bevoegdheid om toezicht te houden ook de bevoegdheid om zelfstandig handhavend op te treden.

De F-gassenverordening en OAS-verordening verplichten de lidstaten tot het opleggen van specifieke sancties voor overtredingen van de verordeningen, waaronder financiële sancties. Dit is bepaald in artikel 31, derde lid, respectievelijk 27, derde lid, van de verordeningen. De op te leggen sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn met inachtneming van de onderdelen genoemd in het tweede lid van artikel 31 respectievelijk 27 van de verordeningen. Nederland voldoet reeds aan deze sanctiebepalingen en kent een uitgebreid handhavingsinstrumentarium, zowel met strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden. Ter bevordering van een verbeterde en effectievere handhaving wordt hoofdstuk 18 van de Wet Milieubeheer aangevuld met een grondslag voor het opleggen van een bestuursrechtelijke boete.

¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328).

² Verordening (EU) nr. 2024/573 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 februari 2024 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014 (PbEU L 2024/573).

³ Verordening (EU) nr. 2024/590 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 februari 2024 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1005/2009 (PbEU L 2024/590).

3. Inhoud wijziging

3.1 Toezicht en handhaving door de Nederlandse Emissieautoriteit

Deze wijziging van de Wet milieubeheer regelt de bevoegdheid van de NEa om toezicht te houden op CBI's die certificeren op grond van certificatieschema's over biomassa of verificatie verrichten op grond van een verificatieprotocol over biomassa. De duurzaamheidseisen⁴ waaraan beheerders van certificatieschema's en CBI's moeten voldoen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Het verificatieprotocol voor duurzame biomassa wordt door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister) aangewezen.

Certificeringsinstellingen beoordelen de boekhouding en de werkprocessen van de marktdeelnemers die handelingen verrichten met biomassa waarna bij een positieve beoordeling certificering volgt. Daarmee ontstaat een gerechtvaardigd vertrouwen dat deze marktdeelnemers handelingen verrichten met duurzame biomassa. Verificatieorganen beoordelen partijen biomassa met het oog op het bereiken van een gerechtvaardigd vertrouwen dat die biomassa duurzaam is. Aan de NEa wordt naast een toezichtsbevoegdheid een handhavingsbevoegdheid toegekend. Dat is de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties op te leggen.

Biomassa kan worden gebruikt voor verschillende toepassingen. *[Voor energietoepassingen van biomassa stelt de richtlijn hernieuwbare energie duurzaamheidseisen en stelt uitvoeringsverordening (EU) 2022/996⁵ beheereisen en ketenbeheereisen. De Europese Commissie is bevoegd op grond van de richtlijn hernieuwbare energie certificatieschema's voor energietoepassingen te erkennen. De lidstaten van de Europese Unie (hierna: lidstaten) hebben de rol van toezichthouder voor CBI's die werken met die Europees erkende certificatieschema's, maar zijn op grond van de richtlijn hernieuwbare energie niet bevoegd om handhavend op te treden. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de Europese Commissie. De rol van de toezichthouder op CBI's die werken namens die Europees erkende certificatieschema's zal worden vervuld door de NEa.]* Aan certificatieschema's voor andere toepassingen van biomassa, zoals voor de bouw en de chemie, kunnen, bij het ontbreken van Europese eisen, nationale eisen worden gesteld en zal de Minister de bevoegdheid krijgen om certificatieschema's goed te keuren. In de onderhavige wijziging wordt aan de NEa zowel de bevoegdheid toegekend om toezicht te houden op CBI's die met door de Minister goedgekeurde certificatieschema's werken als om handhavend op te treden. Dit verschil in bevoegdheden voor de NEa komt ook tot uiting in deze wijziging. Ten aanzien van CBI's die verificatie verrichten in plaats van certificering, kan de NEa zowel toezicht houden als handhavend optreden. In de richtlijn hernieuwbare energie wordt verificatie niet geregeld, maar aan de lidstaten overgelaten. De ambtenaren van de NEa die toezicht houden op de naleving door de CBI's zullen door de Minister worden aangewezen in het Besluit aanwijzing toezichthouders fysieke leefomgeving.

3.1.1 Nationaal goedgekeurde certificatieschema's

De NEa heeft in de Wet milieubeheer voor een aantal onderdelen van die wet een taak opgedragen gekregen. In dit wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd de taak van het houden van toezicht op CBI's voor zover die CBI's marktdeelnemers certificeren die voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde duurzaamheidseisen voor biomassa. De CBI's zien er door middel van audits op toe dat marktdeelnemers zich aan de regels houden en daarmee terechte claims voeren over de duurzaamheid van de biomassa. De NEa zal ook toezicht houden op CBI's die partijen biomassa verifiëren (verificatie) voor het aantonen van de duurzaamheid in plaats van door certificering.

Indien de NEa onregelmatigheden constateert bij een CBI, zal de beheerder van het certificatieschema op grond waarvan de CBI certificaten aan marktdeelnemers verleent, daarvan op de hoogte worden gesteld. De beheerder van het certificatieschema kan dan actie ondernemen tegen de CBI en uiteindelijk de CBI uitsluiten om op grond van zijn certificatieschema te certificeren. Tevens wordt de Minister die het certificatieschema heeft goedgekeurd, hierover

⁴ Onder het begrip 'duurzaamheidseisen' worden in deze memorie van toelichting mede begrepen schemabeheereisen en ketenbeheereisen.

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022 betreffende de voorschriften om de duurzaamheids – en broeikasgasemissiereductiecriteria alsmede de criteria inzake laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik te controleren (PbEU 2022, L 168).

geïnformeerd en verstrekt de NEa op verzoek van de Minister informatie over de onregelmatigheden. In een dergelijke situatie zou de Raad van Accreditatie kunnen ingrijpen, in het uiterste geval door het intrekken van de accreditatie van de CBI. Aan de Minister zal bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid worden toegekend de goedkeuring van het schema in te trekken, mocht de beheerder van het certificatieschema geen actie hebben ondernomen tegen de CBI of als de actie uiteindelijk geen effect heeft terwijl de non-conformiteit aanzienlijk is.

Om te kunnen ingrijpen bij een CBI is het noodzakelijk dat de NEa over alle relevante beschikbare informatie beschikt. Daarom zullen de Minister, andere ministers wie het aangaat, andere toezichthouders dan de NEa, de beheerder van het certificatieschema en de CBI's verplicht worden de informatie waarover zij beschikken op verzoek aan de NEa te verstrekken. Een andere toezichthouder dan de NEa is bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die toezicht houdt op actoren, zoals marktdeelnemers in het milieudomein, waarvan biomassa deel uitmaakt. De NEa heeft behoefte aan de volgende informatie:

1. Een door andere toezichthouders te verstrekken actuele lijst met de marktdeelnemers die zijn gecertificeerd of waarvan de biomassa is geverifieerd, door welke CBI's de certificering en verificatie zijn gedaan alsmede informatie over geclaimde volumes, oorsprong, toepassing en grondstof, die van belang is voor het risicogestuurde toezicht.
2. Signalen over risico's en fraude door CBI's afkomstig van andere toezichthouders, de schemabeheerders en de Raad voor Accreditatie.

Het opleggen van bestuursrechtelijke sancties aan CBI's door de NEa zal alleen mogelijk zijn voor zover bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 11a.2, over biomassa verplichtingen worden opgelegd aan CBI's. Een voorbeeld van een overtreding is het op onjuiste gronden verstrekken van een certificaat aan een marktdeelnemer.

Met het oog op de handhaving van de verplichtingen voor de CBI's kent dit wetsvoorstel aan de NEa de bevoegdheid toe om ten aanzien van overtredingen door CBI's zowel herstellend op te treden (het opleggen van een last onder dwangsom) als bestraffend op te treden (het opleggen van een bestuurlijke boete). Indien de NEa overtredingen bij een CBI's constateert, kan daar op deze wijze snel en adequaat tegen worden opgetreden.

[3.1.2 Europees goedgekeurde certificatieschema's

Voor de toepassing van duurzame biomassa in de energiesector geldt dat de lidstaten in de richtlijn hernieuwbare energie de opdracht hebben gekregen om toezicht te houden op CBI's. Handhavend optreden tegen CBI's is in de richtlijn hernieuwbare energie voorbehouden aan de Europese Commissie. Daarin is bepaald dat, indien lidstaten problemen in verband met non-conformiteit constateren, zij het vrijwillige systeem (het certificatieschema) daarvan onverwijld op de hoogte brengen. Indien de NEa bij die CBI's non-conformiteit in relatie tot biomassa constateert, wordt dit in onderling overleg tussen de NEa, Onze Minister en de minister wie het aangaat, gemeld aan de Europese Commissie. Het is aan de Europese Commissie om eventueel handhavend op te treden. De NEa is voor energietoepassingen die in de richtlijn hernieuwbare energie zijn geregeld niet bevoegd tot handhaving.]

3.1.3 Openbaarheid van informatie bescherming persoonsgegevens

In deze wijziging is het uitwisselen van informatie van groot belang voor de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaak door de NEa. Daarbij kunnen vragen van openbaarheid en bescherming van persoonsgegevens aan de orde zijn.

3.1.3.1 Openbaarheid van informatie

Op grond van de Wet open overheid blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover dit bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens⁶ betreft, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

⁶ Paragraaf 3.1 respectievelijk 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

Informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

3.1.3.2 Bescherming persoonsgegevens

De verplichting tot informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties in Nederland over CBI's zal leiden tot het uitwisselen van gewone persoonsgegevens, zoals namen, e-mailadressen en mogelijk functies van contactpersonen van CBI's. Bij de uitwisseling van die gegevens moet de regelgeving over de bescherming van persoonsgegevens⁷ in acht worden genomen.

Bij de informatie-uitwisseling die plaatsvindt tussen de NEa en toezichthouders van andere lidstaten voor het houden van toezicht op certificeringsinstellingen die marktdeelnemers certificeringen op grond van door de Europese Commissie erkende certificatieschema's is de NEa eveneens gehouden aan de hierboven bedoelde regelgeving.

In de DPIA die is opgesteld voor dit wetsvoorstel, de algemene maatregel als bedoeld in artikel 11a.2 en de daarop te baseren ministeriële regeling, zijn vier onderdelen beschreven waarin persoonsgegevens uitgewisseld zullen worden:

- Het toezicht en de handhaving door de NEa in relatie tot CBI's;
- De aanvraag om goedkeuring van een certificatieschema;
- Het doen van meldingen door beheerders van certificatieschema's en verificatieorganen.

De grondslag om gegevens van contactpersonen van CBI's en schemabeheerders uit te wisselen is gelegen in (staat ten dienste van) het kunnen uitvoeren van een taak van algemeen belang, te weten het kunnen uitvoeren van de regelgeving die tot doel heeft om het stelsel te laten functioneren. Het doel daarvan is om duurzame biomassa te subsidiëren dan wel de naleving van verplichting om uitsluitend te handelen met duurzame biomassa en daarop toezicht te kunnen houden en waar nodig handhavend te kunnen optreden. Er is sprake van doelbinding bij de uitwisseling van persoonsgegevens. De betrokken instanties verwerken die gegevens met als doel ervoor te zorgen dat de biomassa die wordt gesubsidieerd dan wel waaraan eisen worden gesteld, een duurzame herkomst heeft. Behalve de in dit wetsvoorstel genoemde instanties zal er ook uitwisseling van gegevens met een in te stellen adviescommissie plaatsvinden, die zich eveneens aan de privacyregelgeving moet houden. De adviescommissie adviseert de Minister over goedkeuring van certificatieschema's.

Uit de DPIA volgt dat de risico's van de uitwisseling van persoonsgegevens als gevolg van dit drietal regelingen zeer beperkt zijn.

Het gaat om gewone persoonsgegevens die gelakt kunnen worden waar die gegevens niet nodig zijn voor de instantie waaraan die gegevens worden verstrekt. Indien mogelijk kan de inhoudelijke informatie worden gescheiden van de andere gegevens, waaronder de persoonsgegevens, die niet nodig zijn voor de inhoudelijke behandeling van een aanvraag, melding of bij de werkzaamheden van de NEa. Er zullen niet meer gegevens worden uitgewisseld en opgeslagen dan nodig is (dataminimalisatie) en de gegevens zullen niet langer dan nodig is worden bewaard.

3.2 Handhaving van voorschriften met betrekking tot gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen

Met deze wijziging wordt voorgesteld om artikel 18.23 aan de Wet milieubeheer toe te voegen, waarin een rechtsgrondslag wordt gecreëerd voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtredingen van het Besluit F-gassen en OAS, de F-gassenverordening en de OAS-verordening. Het Besluit F-gassen en OAS bevat verbodsbepalingen ten aanzien van de voorschriften in de verordeningen. Hiermee wordt het niet naleven van de verplichtingen die volgen uit deze voorschriften gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. De verplichtingen tot het doen of nalaten van de handelingen vloeien rechtstreeks voort uit de F-gassenverordening en de OAS-verordening.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust op grond van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bij de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en het college van burgemeester

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

en wethouders (B&W).⁸ Het toezicht op en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens het Besluit F-gassen en OAS en de verordeningen zijn belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de omgevingsdiensten. Afhankelijk van de aard van de overtreding zal één van deze instanties bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan artikel 31, derde lid, onderdeel a, en vierde lid, van de F-gassenverordening en artikel 27, derde lid, onderdeel a, en vierde lid, van de OAS-verordening. Hierin is bepaald dat de sancties die van toepassing zijn bij inbreuken op de verordeningen in ieder geval financiële sancties moeten omvatten. De verordeningen geven de lidstaten ruimte om dit in bestuursrechtelijke of strafrechtelijke vorm in te richten. Strafrechtelijke financiële sancties maken al onderdeel uit van het bestaande handavingsinstrumentarium via de Wet op de economische delicten (WED). De bestuurlijke boete is hierop aanvullend. Het is in beginsel aan de handhavende instantie om te overwegen of inzet van bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving is aangewezen, en bij de keuze voor de bestuursrechtelijke weg welke sanctie(s) dan wordt (worden) ingezet. Houvast hierbij is de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Wanneer de strafrechtelijke route wordt overwogen, dient afstemming plaats te vinden met het Openbaar Ministerie.

4. Gevolgen

4.1 Uitvoeringslasten NEa

Deze wijziging maakt toezicht en handhaving door de NEa met het oog op een duurzame herkomst van biomassa mogelijk.

De NEa verwacht dat de toezichtstaak met 3 FTE uitgevoerd kan worden. Dit aantal FTE's is een inschatting die is gebaseerd op de nu bekende reikwijdte, met een geschatte doelgroep van tussen de 50 en 100 CBI's (die deels al onder toezicht van de NEa vallen), en uitgaande van risicogestuurd en signaalgericht toezicht. Indien de reikwijdte van het aantal toepassingen van biomassa wordt uitgebreid, dient te worden bekeken of ook het aantal FTE's moet worden uitgebreid.

4.2 Gevolgen voor het milieu

Deze wijziging van de Wet milieubeheer heeft geen directe gevolgen voor het milieu. Het toezicht en de handhaving door de NEa kan wel resulteren in het voorkomen dat met niet-duurzame biomassa wordt gehandeld, hetgeen positief is voor het milieu.

4.3 Uitvoeringslasten ILT en omgevingsdiensten

Er zijn toezichtlasten voor de ILT en omgevingsdiensten. Dit wetsvoorstel wijzigt de scope van toezicht en handhaving niet. De toezichtlasten nemen niet toe louter doordat een aanvullende sanctiemogelijkheid geïntroduceerd wordt. Wel kan de toepassing van een nieuwe sanctie in sommige gevallen tot extra kosten leiden, bijvoorbeeld wanneer eerder geen of een andere sanctie zou zijn opgelegd.

Omdat de inzet van deze nieuwe sanctie naar verwachting bijdraagt aan een meer doeltreffende, evenredige en afschrikkende handhaving, heeft het ministerie van Klimaat en Groene Groei voor de periode 2026-2030 aanvullende middelen beschikbaar gesteld. Daarmee kan de ILT eventuele aanvullende toezichtlasten financieren en, waar nodig, ook andere handavingspartners ondersteunen.

4.4 Gevolgen voor de rechtspraak

Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht staat tegen de bestuurlijke boete beroep open bij de rechtbanken en hoger beroep de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Stat (ABRvS). Dit kan ertoe leiden dat vaker (hoger) beroepen zullen worden ingesteld tegen opgelegde bestuurlijke boetes bij overtredingen van voorschriften uit de F-gassenverordening en OAS-verordening.

5. Uitvoering en handhaving

⁸ Artikel 18.2b, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 18.2a, derde lid, van de Wet milieubeheer; artikel 18.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet milieubeheer is jo. artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet.

De NEa is de toezichthouder en handhavende instantie ten aanzien van CBI's. Zij sluit overeenkomsten met de andere toezichthouders over het uitwisselen van informatie ten behoeve van het toezicht als invulling van de wettelijke verplichting van die andere toezichthouders om de NEa de informatie te voorzien die zij voor haar toezicht en handhaving nodig heeft.

6. Advisering en internetconsultatie PM

7. Inwerkingtreding PM

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 2.2 zijn taken van de NEa opgenomen, waaronder de aan de NEa opgedragen taken in de titels 9.7 en 9.8 inzake hernieuwbare energie vervoer respectievelijk de raffinagereductie bij de productie van vervoersbrandstoffen. Daaraan wordt nu toegevoegd de taak die aan de NEa zal worden opgedragen krachtens artikel 11a.4 (nieuw) dat ook een relatie heeft met hernieuwbare energie, anders dan biomassa in de vorm van biobrandstoffen voor vervoertoepassingen.

Onderdeel B

In artikel 11a.4 (nieuw), waarnaar artikel 2.2 (nieuw) verwijst, is de toezichtstaak van de NEa opgenomen. Artikel 11a.4 wordt daarom toegevoegd aan titel 11a.1.

Eerste lid

De taak van de NEa betreft het toezicht op CBI's, zijnde certificeringsinstellingen die werken voor door de Minister goedgekeurde certificatieschema's en verificatieorganen die verificatie verrichten in relatie tot bepaalde biomassatoepassingen waarvoor verificatie in plaats van certificering wordt toegestaan. Op grond van de door deze CBI's verstrekte certificaten respectievelijk verrichte verificatie bestaat er een gerechtvaardigd vertrouwen dat de biomassa van de marktdeelnemers in sectoren zoals de chemie en de bouw, voldoet aan de duurzaamheidseisen voor biomassa die krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 11a.2, eerste lid, worden vastgesteld. Bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur worden aan de CBI's ook eisen gesteld, waaraan ze zich moeten houden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden, certificering of verificatie, zoals bij de uitvoeren van audits. Het eerste lid is beperkt tot biomassa, om te voorkomen dat deze bepaling geldt voor alle algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op artikel 11a.2, eerste lid, waarvoor andere toezichthouders dan de NEa zijn aangewezen.

Tweede lid

Mocht de NEa constateren dat een certificeringsinstelling of verificatieorgaan niet voldoet aan de gestelde eisen dan stelt de NEa de beheerder van het certificatieschema en de Minister daarvan onverwijld op de hoogte. De beheerder van het certificatieschema kan actie ondernemen tegen de certificeringsinstelling door hem uit te sluiten van het werken met zijn certificatieschema. De Minister zal kunnen optreden tegen de beheerder van het certificatieschema waarvoor de certificeringsinstelling certificeert dan wel tegen het verificatieorgaan. Bij algemene maatregel van bestuur over biomassa op grond van artikel 11a.2 zal de Minister de bevoegdheid krijgen de goedkeuring van een schema te schorsen of in te trekken. Dat zijn instrumenten die de Minister slechts in laatste instantie zal gebruiken indien de beheerder van een certificatieschema geen maatregelen treft tegen een niet-functionerende certificeringsinstelling. De erkenning van het verificatieorgaan door de Minister zal geschorst of ingetrokken kunnen worden. Bij algemene maatregel van bestuur zal gebruik worden gemaakt van artikel 11a.2, derde lid, onder a.

Derde lid

Opdat de NEa de taak van het houden van toezicht goed kan uitoefenen, dient de NEa over de relevante informatie te beschikken. Daarom is in het derde lid een verplichting opgenomen voor de Minister, eventueel andere ministers wie het aangaat, andere toezichthouders dan de NEa, de beheerders van door de Minister goedgekeurde certificatieschema's en CBI's om die informatie op verzoek van de NEa te verstrekken. Een andere toezichthouder dan de NEa is de ILT waar het betreft biomassa voor toepassingen in bijvoorbeeld de chemie of de bouw.

Vierde lid

Waar het derde lid voorziet in informatie op verzoek van de NEa, voorziet dit lid in de verplichting voor CBI's om relevante informatie te verstrekken over handelingen door marktdeelnemers die zijn gecertificeerd dan wel waarvan de biomassa is geverifieerd. Met deze informatie kan de NEa een vollediger beeld krijgen van handelingen door CBI's waarop het toezicht van de NEa zich richt. De te ontvangen informatie van de CBI's kan ook relevant zijn voor de Minister in verband met de bevoegdheid die hij zal krijgen om in uiterste instantie de goedkeuring van een certificatieschema te schorsen of in te trekken als de schemabeheerder geen maatregelen treft voor een niet of niet goed functionerende CBI. De NEa informeert de Minister hierover op grond van het tweede lid.

[Vijfde lid

In dit lid wordt uitvoering gegeven aan artikel 30, negende lid, tweede alinea, van de richtlijn hernieuwbare energie, waarvoor in dit lid wordt verwezen naar de in artikel 9.7.1.1. opgenomen definitie. In artikel 30, negende lid, worden de lidstaten opgedragen om toezicht te houden op de werking van de certificeringsinstellingen die in het kader van de op grond van artikel 30, vierde lid, van die richtlijn door de Europese Commissie goedgekeurde certificatieschema's certificeren en audits uitvoeren. In die richtlijn worden certificatieschema's 'vrijwillige systemen' genoemd. Het zijn immers ook privaatrechtelijke systemen. In het vijfde lid van artikel 11a.4 wordt deze toezichtstaak opgedragen aan de NEa.

Zesde lid

Indien de NEa non-conformiteit constateert bij handelingen van certificeringsinstellingen, waaronder het uitvoeren van certificering en audits, worden de beheerder van het certificatieschema, de Minister of eventueel een andere minister wie het aangaat hierover geïnformeerd. De Minister of de minister wie het aangaat informeert de Europese Commissie op grond van artikel 17, zesde lid, van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996. Het is dan aan de Europese Commissie om op passende wijze op te treden (artikel 30, achtste lid, tweede alinea, van de richtlijn hernieuwbare energie).

Zevende lid

Ook voor het houden van toezicht door de NEa op CBI's die werken voor door de Europese Commissie erkende certificatieschema's is het van belang dat de NEa over de relevante informatie beschikt. Daarom is in het zevende lid een verplichting opgenomen voor de Minister, eventueel andere ministers wie het aangaat, andere toezichthouders dan de NEa, de beheerders van door de Europese Commissie goedgekeurde certificatieschema's en certificeringsinstellingen om die informatie op verzoek van de NEa te verstrekken.]

Achtste lid

Waar het zevende lid voorziet in informatie op verzoek van de NEa, voorziet dit lid in de verplichting voor certificeringsinstellingen om relevante informatie te verstrekken over handelingen door marktdeelnemers die zijn gecertificeerd. Met deze informatie kan de NEa een vollediger beeld krijgen van handelingen door certificeringsinstellingen waarop het toezicht van de NEa zich richt. De NEa informeert op grond van het zesde lid de Minister hierover, die deze informatie naar de Europese Commissie zal sturen, met het oog op eventuele handhaving door de Europese Commissie.

Onderdeel C

Aan artikel 18.2f, tweede lid, is een verwijzing naar artikel 11a.2, eerste lid, toegevoegd, waarmee de NEa voor de in artikel 11a.4, eerste lid, opgenomen toezichtstaak ook de handhavende bevoegdheid verkrijgt ten aanzien van CBI's die certificeren op grond van door de Minister goedgekeurde certificatieschema's. Het toezicht en de handhaving zien op de naleving door de CBI's van de aan hen krachtens artikel 11a.2, gestelde eisen aan biomassa die moeten leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat marktdeelnemers die zij certificeren of wiens biomassa zij verifiëren duurzame biomassa inzetten. Deze toevoeging is beperkt tot het eerste lid. Het vijfde lid van artikel 11a.4 gaat over toezicht en niet over handhaving omdat de NEa geen handhavingsbevoegdheid verkrijgt voor CBI's die handelen voor schema's die door de Europese Commissie zijn erkend. De handhavingsbevoegdheid is ingevolge artikel 30, achtste en tiende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie voorbehouden aan de Europese Commissie. Op grond van het achtste lid kan de Europese Commissie 'op passende wijze' optreden tegen de beheerder van het certificatieschema. Op grond van het tiende lid kan de Europese Commissie de lidstaten verhinderen om de biomassa als hernieuwbare energie aan te merken dan wel de leveranciers te verplichten alsnog bewijs te leveren dat aan de duurzaamheidseisen is voldaan.

Onderdeel D

Aan artikel 18.6b wordt een tweede lid toegevoegd, waarin de bevoegdheid is opgenomen voor de NEa om een last onder dwangsom op te leggen aan een CBI die zijn verplichtingen niet nakomt. Dat is een herstelsanctie en kan bijvoorbeeld worden opgelegd als de voor de CBI geldende schemabeheer- of ketenbeheereisen, zoals de verplichting om een bepaald rapport op te stellen en in te dienen niet worden nageleefd. Door middel van de last onder dwangsom kan naleving van die verplichting worden afgedwongen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen aan de CBI's verplichtingen worden opgelegd die afdwingbaar zullen zijn met een last onder dwangsom.

Onderdeel E

Aan artikel 18.16s worden twee leden toegevoegd. In het zesde lid (nieuw) is de bevoegdheid opgenomen voor de NEa om een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie en kan worden opgelegd als een CBI niet heeft voldaan aan de op hen van toepassing zijnde schemabeheer- of ketenbeheereisen met als gevolg dat onterecht certificaten voor duurzame biomassa zijn verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur zullen aan de CBI's verplichtingen worden opgelegd waarvoor bij niet naleving een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De op te leggen bestuurlijke boete is in het zevende lid (nieuw) gemaximeerd. Voor wat betreft de hoogte van de boete is aangesloten bij de reeds opgenomen boetebedragen in artikel 18.16e, eerste lid.

Onderdeel F

Met de wijziging in dit onderdeel wordt artikel 18.23 toegevoegd aan de Wet milieubeheer. Hierin is voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete bij overtreding van voorschriften in de F-gassenverordening, OAS-verordening en het Besluit F-gassen en OAS. In het tweede lid zijn de algemene maxima voor de bestuurlijke boete per overtreding vastgesteld. De boete mag ten hoogste het bedrag zijn van de zesde categorie, zoals vastgesteld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht. Er is gekozen voor de hoogste boetecategorie als maximum, omdat de verordeningen vereisen dat de bestuurlijke boetes in verhouding moeten staan tot eventuele milieuschade, de economische voordelen die uit de inbreuken voortvloeien ontnomen dienen te worden en sancties zwaarder moeten worden bij herhaalde inbreuken. De zesde categorie als boeteplafond biedt ruimte aan de toezichthouder om hierin een zorgvuldige afweging te maken.

Indien 10% van de jaaromzet van de overtredende onderneming hoger is dan het bedrag in de zesde categorie, geldt de 10% van de omzet als het maximale boetebedrag. Hierbij wordt gekeken naar de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de boetebeschikking. Het vierde lid verduidelijkt dat deze omzet berekend moet worden op basis van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Terwijl het tweede lid een algemeen plafond biedt voor alle overtredingen, is het derde lid een specifieke regel voor ernstige inbreuken, namelijk: het illegaal produceren, invoeren, uitvoeren, in de handel brengen of gebruiken van F-gassen of OAS of van producten en apparatuur die die gassen of stoffen bevatten of nodig hebben voor hun werking. Voor deze inbreuken bedraagt de boete ten hoogste vijf keer de marktwaarde van de betrokken gassen of producten en apparatuur. Wanneer de overtreder deze inbreuken binnen een periode van vijf jaar herhaalt, bedraagt de maximale boetehoogte ten hoogste acht keer de marktwaarde van de betrokken gassen of producten en apparatuur. De toezichthouder kan voor het bepalen van de marktwaarde gebruik maken van de marktwaarde-informatie die in opdracht van de Europese Commissie voor een aantal F-gassen periodiek wordt verzameld. Als deze informatie onvoldoende houvast biedt, kan de toezichthouder de verkoopprijzen opvragen bij meerdere ondernemingen en op basis daarvan een gemiddelde berekenen.

Omdat het derde lid het tweede lid niet opzij schuift, kan de toezichthouder kiezen voor de berekeningswijze die in een specifiek geval tot de meest doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie leidt. Het derde lid is hierbij bedoeld als aanvullende mogelijkheid voor *ernstige* overtredingen. Het vaststellen van de marktwaarde is uitsluitend noodzakelijk wanneer het boetebedrag, bedoeld in het derde lid (lees: ten hoogste vijf dan wel acht keer de marktwaarde), hoger uit zou vallen dan het bedrag, bedoeld in het tweede lid (lees: het bedrag van de zesde categorie of 10% van de jaaromzet van de onderneming), waarbij rekening wordt gehouden met de in de verordeningen genoemde factoren.

Artikel II

Onderdeel A

De wijziging in dit onderdeel houdt in dat tegen een bestuurlijke boete op grond van de Wet milieubeheer voor overtreding van het Besluit F-gassen en OAS of de verordeningen beroep ingesteld kan worden bij de rechtbank en hoger beroep ingesteld kan worden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Vanwege het creëren van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete met een hoog bedrag is het noodzakelijk dat beroep in twee instanties openstaat.⁹

Onderdeel B

In artikel II is een aanvulling van artikel 6 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat beroep tegen een besluit over een last onder dwangsom (artikel 18.6b, tweede lid) of over een bestuurlijke boete (artikel 18.16s, zesde lid) beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Den Haag.

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,

⁹ Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.