

Vergaderjaar 2005–2006

29 304

Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2005

1. Inleiding

In het kabinetsstandpunt over het gebruik van accreditatie en certificatie in het kader van overheidsbeleid van 14 november 2003 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 304, nr. 1) heeft het Kabinet haar beleid op dit gebied uiteengezet.

Op 16 februari 2004 heb ik met de vaste commissie voor Economische Zaken (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 304, nr. 2) van gedachten gewisseld over deze materie. Tijdens dit overleg heb ik u toegezegd per brief nader te informeren over Europese ontwikkelingen en tevens in te gaan op enkele door u gestelde vragen.

Namens het Kabinet informeer ik u over de volgende onderwerpen:

- de nieuwe aangescherpte overeenkomst tussen de Staat en de Raad voor Accreditatie (RvA);
- de Europese ontwikkelingen in het kader van de voorgenomen versterking van de Nieuwe en Globale Aanpak.

In bijlage 1 ga ik in op enkele specifieke vragen uit het overleg, te weten:

- het kostenniveau van accreditatie in Nederland in vergelijking met omliggende lidstaten;
- de relatie tussen de in het kabinetsstandpunt onderscheiden certificeringsvarianten en de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- de administratieve lasten die samenhangen met certificatie en accreditatie;
- de rol van de RvA en Centrale Colleges van Deskundigen (CCvD's) bij certificatieregelingen met een publiek karakter.

2. Versterkte overeenkomst Staat/RvA

Een kwalitatief hoogwaardige accreditatie en certificatie infrastructuur is van algemeen economisch belang voor het internationale vertrouwen in Nederlandse producten en diensten. De Raad heeft in een raadsresolutie

over de voorgenomen versterking van de systematiek van de Nieuwe en Globale aanpak (10 november 2003, 2003/C 282/02) er op gewezen dat concurrentie tussen accreditatieorganisaties, gezien hun functioneren als dienst van algemeen economisch belang, vermeden moet worden. Op 15 juni 2005 is een nieuwe en aangescherpte overeenkomst tussen de Staat en de RvA getekend (zie bijlage 2)¹. De overeenkomst heeft betrekking op het gebruik van accreditatie of beoordelingen in het kader van wettelijke regelingen. In het kader van aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstellingen mag de RvA als enige Nederlandse accreditatieorganisatie accreditaties of beoordelingen verrichten. In de overeenkomst wordt de RvA aangemerkt als de nationale accreditatieorganisatie en in die hoedanigheid neemt de RvA deel aan internationale en Europese accreditatieorganisaties. De overeenkomst bepaalt dat de RvA lid dient te zijn van de European co-operation for Accreditation (EA) en dat haar beleid afgestemd dient te zijn op de werkwijze van andere leden van de EA en het beleid van de EU ten aanzien van accreditatie. Vastgelegd is dat de overheid een tegemoetkoming zal verstrekken in de kosten die deze positie met zich meebrengt.

Met de versterkte overeenkomst worden de in het kabinetsstandpunt gesignaleerde tekortkomingen bij de RvA aangepakt. Komend jaar zal onder auspiciën van Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie (ICN) uitvoering gegeven worden aan de overeenkomst. Zo zal de transparantie rond accreditatie en beoordeling door de RvA alsmede de communicatie tussen de overheidsdiensten en de RvA worden verbeterd. Voorts zijn er prestatie-indicatoren vastgelegd waarmee de kwaliteit van de dienstverlening door de RvA kan worden gemeten en beoordeeld. Via rapportages en publicaties dient de RvA het accreditatie- en beoordelingsproces transparant te maken en inzicht te geven in de geplande en in de gerealiseerde activiteiten. Om de communicatie te versterken zijn zowel bij de RvA als bij de ministeries contactpersonen aangewezen. Hoewel de overeenkomst betrekking heeft op het publieke deel van de RvA-werkzaamheden heeft de RvA meegedeeld de afspraken in de sfeer van verbeterde kwaliteit en meer transparantie ook door te zullen vertalen naar haar werkzaamheden in de private sfeer. Aangezien de RvA in het publieke domein een exclusieve positie verkrijgt (in lijn met eerdergenoemde Raadsresolutie) zijn er eisen aan de gehanteerde RvA tarieven gesteld. De RvA dient een zodanige boekhouding te voeren dat de financiële middelen uit het publieke domein gescheiden worden van die uit het private domein. Tevens kunnen betrokken Ministers – binnen de grenzen van deze raamovereenkomst – door middel van zogenaamde maatwerkcontracten nadere afspraken maken over specifieke regelingen en het inkopen van controlediensten bij de RvA. De nieuwe overeenkomst heeft een looptijd tot 1 januari 2009, behoudens tussentijdse ontbinding.

3. Europese ontwikkelingen op het terrein van accreditatie en certificatie

In de Raadsresolutie van 10 november 2003 werd de noodzaak van een helder raamwerk voor conformity assessment, accreditatie en overheidstoezicht benadrukt. De Europese Commissie werd uitgenodigd om te bevorderen dat de binnen de EU aangewezen keuringsinstellingen op hetzelfde kwaliteitsniveau opereren.

Op dit moment heeft de Commissie nog geen formeel document uitgebracht. Wel zijn er enkele informele ambtelijke consultatiedocumenten² opgesteld met enkele hoofdlijnen voor toekomstig beleid. De Commissie wenst via accreditatie een stevige kwaliteitsborging van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur te realiseren. In dit verband denkt de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/index_en.htm («draft Certif» documenten).

Commissie aan een sterkere en coördinerende positie van de EA, waarbij zij zich committeert aan het peer-review systeem waarmee de bij de EA aangesloten organisaties toezien op ieders functioneren. Voorts denkt de Commissie aan een formelere positie van de nationale accreditatieorganisaties en aan geharmoniseerde criteria voor de ministeriële aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstellingen (certificatie, keuring, inspectie, testen, kalibratie, laboratoria) die opereren op de Interne Markt. Naar verwachting zal de Commissie niet voorstellen accreditatie in zijn algemeenheid zonder meer wettelijk te verplichten, maar zij streeft wel naar een geharmoniseerde inhoudelijke invulling en transparante toepassing van het accreditatie instrument. Een goede positionering van dit instrument is met name van belang voor de overheidstoezichthouders en de marktpartijen zoals producenten en consumenten. Ook de wijze waarop de nationale overheden toezicht houden op deze instellingen is een punt van aandacht bij de Commissie. Op dit moment is echter nog onduidelijk hoe de Commissie al deze aspecten – ook in juridische zin – uiteindelijk wil vormgeven. Of deze initiatieven tot harmonisatie uiteindelijk noodzaken tot wetgeving is op dit moment nog niet te zeggen.

Slot

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat het Kabinet in overweging neemt om de nieuwe versterkte overeenkomst Staat-RvA – afhankelijk van de uitkomsten van een evaluatie – zonodig op basis van een concessiewet om te zetten in een overeenkomst op publiekrechtelijke basis.

In het overleg met uw Kamer heb ik u toegezegd de wenselijkheid van het indienen van een wetsvoorstel te bezien en u hierover in 2005 nader te berichten. Op dit moment kan ik u dit oordeel echter nog niet geven. Bij de besluitvorming over nut en noodzaak van wetgeving spelen meerdere factoren een rol. Ten eerste speelt de Europese beleidsontwikkeling en de implementatie een belangrijke rol. Zoals opgemerkt is dit nieuwe Europese beleid nu nog niet uitgekristalliseerd en de juridische vormgeving van het Europese beleid (een mededeling, richtlijn of verordening) is nog onbekend. De Commissie heeft informeel medegedeeld in 2006 een formeel ontwerp document te zullen presenteren. Ten tweede speelt het feit dat de RvA belast wordt met de uitoefening van een dienst van algemeen economisch belang een rol. Ten derde zou de RvA in bepaalde gevallen, afhankelijk van de specifieke sectorwetgeving, mogelijk aangemerkt kunnen worden als bestuursorgaan waardoor de noodzaak kan ontstaan om publiekrechtelijke waarborgen te creëren. Al deze aspecten moeten worden meegenomen in de afweging of de noodzaak bestaat om de taak van de RvA en de rol van accreditatie wettelijk te regelen.

Indien over bovenstaande aspecten meer duidelijkheid bestaat, kan de vraag over de wenselijkheid en noodzaak van nationale wetgeving op het gebied van accreditatie worden beantwoord. Indien nationale wetgeving nodig is of uit evaluatie de wenselijkheid daarvan blijkt, zal ik het wetgevingstraject voortvarend oppakken.

Met deze brief ben ik ingegaan op uw nadere vragen tijdens het kamerdebat en heb ik u tevens geïnformeerd over de nieuwe aangescherpte overeenkomst tussen de Staat en de RvA, over de Europese beleidsontwikkelingen en over de mogelijkheid van wetgeving op het terrein van accreditatie.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

1. Kostenniveau van accreditatie

Tijdens het overleg met uw Kamer werd de vraag gesteld of de aangegeven conformiteitsbeoordelingsinstellingen geconfronteerd worden met een gelijk kostenniveau voor accreditatie in de verschillende Europese lidstaten.

Onderzoeksbureau PwC Consulting heeft dit in 2002 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzocht bij een vijftal lidstaten (VK, DE, BE, FR en NL) bij twee Europese richtlijnen (machinerichtlijn en richtlijn medische hulpmiddelen). Uit het eindrapport¹ blijkt dat het kosten-niveau afhankelijk is van verschillende factoren. PwC concludeert dat in Engeland, Frankrijk en Nederland geen subsidies worden gegeven die het prijsniveau van accreditatie beïnvloeden. In Duitsland is sprake van 10% subsidie en in België 35% subsidie. Nadelig in het Duitse systeem zijn echter de extra accreditatiekosten als een conformiteitsbeoordelingsinstelling voor meer dan één richtlijn wil worden aangewezen, omdat bijbehorende accreditaties bij meerdere accreditatieorganisaties moeten worden verkregen. In België is sprake van een beperkte infrastructuur voor conformiteitsbeoordeling en derhalve kunnen uit uitsluitend een vergelijking van accreditatiekosten nauwelijks conclusies getrokken worden.

Uit het PwC rapport kan geconcludeerd worden dat wat betreft het kosten-niveau van accreditatie er in de onderzochte landen geen substantiële verschillen zijn.

2. Accreditatie, certificatie en de Algemene wet bestuursrecht

In het kabinetsstandpunt wordt een drietal certificeringsvarianten onderscheiden.

Tijdens het AO is gevraagd of een certificaat in de toezichtsondersteuningsvariant onder de werkingssfeer van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt. In de toezichtsondersteuningsvariant vormt het certificaat onder RvA accreditatie een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegevoet te komen aan wettelijke eisen of beleidsdoelstellingen. Een dergelijk certificaat kan dan betrokken worden bij uitvoeringsbeleid en bij slimmer handhaven van wettelijke regels, maar het certificaat valt daarmee niet onder de werkingssfeer van de Awb.

Bij de *Toelatingsvariant* (wettelijke certificatie) maakt een certificaat onderdeel uit van een wettelijke regeling. Bij deze variant valt de afgifte van een certificaat in principe onder de werkingssfeer van de Awb. Bij de onvoorwaardelijke variant is altijd sprake van een rechtsgevolg omdat het certificaat de certificaathouder direct toegang tot de markt geeft. Bij de voorwaardelijke variant is sprake van een rechtsgevolg als het certificaat de enige manier is om aan te tonen dat wordt voldaan aan een wettelijke eis. De *zelfreguleringsvariant* – waarbij bedrijven of maatschappelijke organisaties zich met een certificaat op de markt willen onderscheiden – heeft geen relatie met wetgeving en derhalve ook niet met de Awb.

3. Administratieve lasten (AL) en certificatie en accreditatie

De Handleiding «Met en Weten»² stelt: «Alleen certificering die wettelijk verplicht is door de overheid kan tot AL leiden (bijv. het Stortverbod voor herbruikbare afvalstoffen: bedrijven mogen het residu van breek- en sorteeractiviteiten alleen storten als het breekproces gecertificeerd is. Certificering is hierbij verplicht gesteld door een AMvB en heeft dus een wettelijke grondslag). De overige vormen van certificering als zelfregulering niet.» Eenzelfde redenering gaat op voor accreditatie of beoordeling door de RvA.

Ten behoeve van een uniforme toepassing en meting van de administratieve lasten in het kader van wettelijke certificatieregelingen heeft het

¹ Economic aspects of product testing, PwC Consulting B.V., Den Haag, mei 2002.

² Uitgebracht door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), Den Haag, december 2003.

interdepartementaal overleg over administratieve lasten deze Handleiding verder uitgewerkt. Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen twee processen, namelijk het verwerven van het certificaat en het bewaren/tonen van het certificaat. De informatieverplichtingen die samenhangen met het verwerven van het certificaat vormen AL. Overige kosten van regelgeving, zoals inhoudelijke nalevingskosten en financiële kosten, die samenhangen met het verwerven van het certificaat zijn derhalve geen AL. Informatieverplichtingen verbonden aan het bewaren/tonen van het certificaat vormen eveneens AL. Door de betrokkenheid van belanghebbende marktpartijen in de Centrale Colleges van Deskundigen kunnen branches overigens ook zelf een belangrijke bijdrage leveren aan de vermindering van AL. Zij hebben immers, beter nog dan de overheid, zicht op de consequenties van een bepaald certificatietraject.

Ook conformiteitsbeoordelingsinstellingen kunnen bij wettelijke certificering worden geconfronteerd met informatieverplichtingen (bijv. rapportage van accreditatie en beoordeling of verplichte registraties). Deze kosten vormen echter na het moment dat een instelling in het kader van de wettelijke regeling door een Minister is aangewezen (voor desbetreffend taakveld) geen administratieve lasten meer, omdat de instelling meestal een bestuursorgaan zal zijn geworden.

Overigens zij opgemerkt dat indien de overheid een publiek belang via wetgeving wil borgen (en certificatie niet inzet) dit ook administratieve lasten voor de betrokkenen kan veroorzaken.

Wat betreft AL die worden veroorzaakt door inspectiediensten merk ik op dat deze worden behandeld in het project «samenwerkende inspectiediensten» onder het Programma Andere Overheid.

4. De rollen van de RvA en de Centrale Colleges van Deskundigen (CCvD's).

Tijdens het AO is toegezegd om nader in te gaan op de rollen van de RvA en de zogenaamde Centrale Colleges van Deskundigen (CCvD).

Op een aantal nationale beleidsterreinen stelt de overheid een certificaat verplicht (toelatingsvariant) waarbij de overheid doelvoorschriften stelt. In een CCvD zijn de belanghebbende partijen bij een certificatieschema vertegenwoordigd. De leden van een CCvD beschikken doorgaans over veel materiekkennis van het onderwerp van certificatie.

De door de overheid gestelde doelvoorschriften worden door de belanghebbende partijen in de CCvD's verder uitgewerkt. Dit resulteert in meer gedetailleerde eisen en afspraken die worden vastgelegd in een uniform en transparant certificatieschema. De RvA zal de conformiteitsbeoordelingsinstelling beoordelen op de correcte toepassing van het certificatieschema. Mede op basis van het onderzoek door de RvA zal een Minister een beslissing nemen m.b.t. het verzoek van een conformiteitsbeoordelingsinstelling om te worden aangewezen voor een beleidsterrein.

Zoals in het kabinetsstandpunt aangegeven is het Kabinet van oordeel dat overheidsvertegenwoordiging in een CCvD van geval tot geval en afhankelijk van de motieven en de aard van de certificering moet worden bezien. Een overheidsdeelname zal zich moeten beperken tot een waarnemerstatus. Vanuit de invalshoek van een duidelijk wettelijke kader met doelvoorschriften lijkt een grotere betrokkenheid van de overheid bij deze vorm van zelfregulering niet nodig.