

Vergaderjaar 2013–2014

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2013

Met deze brief informeer ik u mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de herziening van het NVWA-retributiestelsel, conform de toezegging in het Algemeen Overleg Voedsel fraude van 14 maart jl. (Kamerstuk 26 991, nr. 355) en 25 april jl. (Kamerstuk 26 991, nr. 360), brief 21 januari jl. over het maatregelenpakket (Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 66) en het AO toezicht NVWA van 11 september jl. (Kamerstuk 26 991, nr. 372).

De herziening van het retributiestelsel hangt samen met het plan van aanpak om het toezicht van de NVWA structureel te verbeteren. Over dit plan van aanpak hebben de Minister van VWS en ik u vandaag geïnformeerd. Zoals aangegeven moet tegenover de kwaliteitsslag van de NVWA een adequate financiering staan. Dit vraagt om een structurele extra bijdrage van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven. Ook het bedrijfsleven heeft immers baat bij een goed functionerende NVWA, met name voor het behoud van de exportpositie.

Uitgangspunt is dat de kosten die de NVWA maakt, zijn verdisconteerd in het tarief en dat het tarief kostendekkend is. Kosten moeten volgens bedrijfseconomische principes worden doorberekend.

PricewaterhouseCoopers (PwC) heeft de afgelopen maanden het kostprijsmodel van de NVWA en het voorgestelde nieuwe retributiestelsel gevalideerd. PwC acht het nieuwe stelsel solide, uitlegbaar aan bedrijfsleven en uitvoerbaar. Zie bijlage PwC-rapport¹.

De bijdrage van het bedrijfsleven in de NVWA-kosten wordt geregeld in het retributiestelsel. Dit stelsel legt vast hoe de kosten van de werkzaamheden van de NVWA aan het bedrijfsleven worden doorberekend.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op dit moment gaat het jaarlijks om circa € 58 mln. die vooral bij de agrofoodsector² in rekening wordt gebracht.

Redenen voor de herziening

Voor de herziening gelden de volgende redenen:

- *Aansluiting op het kostprijsmodel van de NVWA*
Het huidige retributiestelsel sluit niet meer aan op het kostprijsmodel van de op 1 januari 2012 gefuseerde dienst NVWA. De aansluiting is nodig voor de gewenste transparantie voor het bedrijfsleven.
- *Zorgen over de grote differentiatie in tarieven*
Het bedrijfsleven heeft problemen met de verschillende tarieven voor vergelijkbare werkzaamheden al dan niet door dezelfde NVWA-inspecteur. Daarnaast gaat de tariefdifferentiatie ten koste van transparantie, controleerbaarheid en stabiliteit van de retributietarieven.

«Maat houden» kader voor herziening

Voor zover de Europese kaders nationale beleidsruimte laten, dient het rapport «Maat houden» van 1996 als uitgangspunt voor de herziening. Dit rapport bevat een kader voor welke kosten voor rekening overheid en welke voor rekening bedrijfsleven komen. In «Maat houden» is regel dat de kosten voor het toezicht in beginsel (alleen) worden doorberekend indien één of enkele partijen er een specifiek toerekenbaar profijt van hebben (profijtbeginsel). Het preventieve en repressieve toezicht bij de overige bedrijven betaalt in principe de overheid.

In het AO Voedsel fraude van 25 april jl. heb ik toegezegd bij de herziening van het retributiestelsel de vraag mee te nemen of de retributies kunnen worden verbreed naar meerdere schakels in de keten. Deze verbreding is op basis van het *huidige* kader van «Maat houden» niet mogelijk; de NVWA-aanpak is consistent. In de herziening zijn, in lijn met «Maat houden», wél nieuwe retributies voorzien voor beoordeling teksten voor exportverzoekcertificering en importcontroles op houten verpakkingsmateriaal (al per 1 april 2013 doorgevoerd) en het beheer van fytosanitaire eisen van derde landen door middel van doorbelasting aan de keuringsdiensten.

Ook is – conform het verzoek van uw Kamer – naar de rijksbrede toepassing van «Maat houden» gekeken, onder meer naar het verscherpte rijkstoezicht op chemische bedrijven.

Dit toezicht valt onder de categorie preventieve en repressieve handhaving en is in het kader van «Maat houden» in beginsel niet retribueerbaar.

Zoals bekend is onder leiding van de Ministeries van V&J en EZ een interdepartementale werkgroep ingesteld om te bezien in hoeverre aanpassing van het gedachtegoed van «Maat houden» nodig en mogelijk is. Deze werkgroep zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2014 de bevindingen voorleggen aan het kabinet.

Tenslotte stelt de Europese Commissie (EC) in het kader van de herziening van de Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen

² Voornaamste NVWA-retributiebetalers zijn: slachterijen, vleesuitsnijderijen, vleeswarenfabrieken, im- en exporteurs van levende dieren/levende producten en producten van dierlijke oorsprong, incl. dierlijke bijproducten en importeurs van hoogrisico levensmiddelen en diervoeders. Het betreft voornamelijk industriële bedrijven en handelaren, al kan het ook ambachtelijke bedrijven en primaire bedrijven die zelf exporteren (bijv. varkenshouders) betreffen.

voor om al het toezicht verplicht en tegen kostendekkende tarieven retribueerbaar te maken, zij het met belangrijke uitzonderingen. Hierover heeft de Minister van Buitenlandse Zaken u met het BNC-fiche op 14 juni jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 1640) geïnformeerd. Dit is ook aan de orde geweest in het AO Behandelvoorbehoud inzake Plant- en Diergezondheidspakket van 18 september jl.

Herziening stelsel algemeen

De herziening omvat twee elementen, te weten vereenvoudigen en kostendekkend maken van de inspectietarieven. Deze elementen staan los van elkaar.

De *vereenvoudiging* is nodig omdat de huidige tariefdifferentiatie ten koste gaat van transparantie, efficiency, controleerbaarheid (door bedrijfsleven en NVWA zelf) en stabiliteit van de tarieven. Daarnaast heeft het bedrijfsleven zorgen geuit over verschillende tarieven voor vergelijkbare werkzaamheden al dan niet door dezelfde NVWA-controleur.

De vorm van het vereenvoudigde stelsel is:

- Het nieuwe stelsel kent 5 categorieën, waarbij de indeling is gebaseerd op vergelijkbare productiviteit van NVWA-controleurs. Het huidige stelsel omvat ruim 20 categorieën.
- Werkzaamheden per categorie worden samengevoegd: in plaats van verschillende tarieven voor verschillende werkzaamheden³, komt er per categorie één en hetzelfde uurtarief voor deze verschillende werkzaamheden (onderverdeeld naar starttarief en kwartiertarief), en waar mogelijk één stuktarief voor de categorieën (Import, Certificering op Afstand en Plant).
- Voor alle sectoren gelden vergelijkbare uitgangspunten.

Dit leidt tot een rekenkundige en administratieve vereenvoudiging.

De vereenvoudiging biedt het bedrijfsleven diverse voordelen:

- Geen verschillende tarieven voor verschillende werkzaamheden door één en dezelfde NVWA-controleur/toezichthouder (tegemoetkoming aan zorgen bedrijfsleven)
- Vergroot stabiliteit tarieven: mede daardoor worden de tarieven transparanter
- Kleinere kans op fouten bij NVWA-facturen.

De vereenvoudiging op zich leidt niet tot hogere kosten voor het bedrijfsleven.

Het nieuwe stelsel kent de volgende vijf categorieën:

1. Erkende bedrijven	Slachterijen, overige vleesverwerkende bedrijven, dierlijke bijproducten- en diervoederbedrijven, visverwerkende bedrijven
2. Levend vee	Voornamelijk exportcertificering
3. Import	Veterinair, hoogrisico producten levensmiddelen en productveiligheid
4. Plant	Fytosanitaire inspecties en diagnostiek
5. Overige	Certificering op afstand, laboratoriumonderzoek, herinspecties VWS

Zoals eerder gesteld, is het *kostendekkend maken* van de retributies nodig om van de NVWA een (financieel) sterke en gezonde organisatie te maken.

³ Bij de bedrijven die vooral werkzaamheden op uurbasis kennen vindt vaak een mix van werkzaamheden plaats, variërend van diverse keuringen, exportcertificering tot systeemtoezicht. In het huidige retributiestelsel gelden daarvoor verschillende tarieven, terwijl die werkzaamheden veelal door dezelfde persoon worden verricht.

Het kabinet heeft ook het uitgangspunt dat de tarieven kostendekkend moeten zijn.

Bij het kostendekkend maken zijn bedrijfseconomische principes toegepast. Dat betekent dat meer kostenposten integraal worden doorberekend aan retribueerbare werkzaamheden. Het gaat onder meer om i) bepaalde overheadkosten, ii) inzet van Senior Toezichthoudende Dierenartsen voor interne begeleiding conform advies Vanthemsche, iii) inzet van Toezicht Ontwikkeling die bijdraagt aan kwaliteit en vernieuwing van het toezicht en iv) de werkelijke inzet voor Certificering op Afstand. Deze kosten komen tot nu toe voor rekening van VWS en EZ. De NVWA-inzet voor beleidsondersteuning blijft voor rekening van VWS en EZ.

Naast bovenstaande kostenverschuiving zal de werkelijk vastgestelde inzet per controle op locatie worden toegepast in plaats van een eerder vastgestelde norm die in diverse gevallen niet wordt gehaald.

Bovendien verandert de verhouding in de verdeling van de NVWA-kosten tussen start- en kwartiertarieven.

Voorheen waren de starttarieven (onder meer reis- en voorbereidingstijd) relatief laag en de kwartiertarieven (inspectietijd op bedrijf) relatief hoog door het gebruik van een bepaalde verdeelsleutel voor de totale kosten tussen start- en kwartiertarief. Dit was gunstiger voor kleine bedrijven. Omwille van transparantie en uitlegbaarheid van het systeem vervalt deze gedeeltelijke verevening en worden deze tarieven volledig gerelateerd aan de werkelijke tijdsverdeling van de inspecteur tussen inspectietijd en voorbereiding/reistijd.

Naast deze hogere kosten en verschuiving van kosten is er ook sprake van een efficiencyinspanning van de NVWA. Het nieuwe stelsel gaat namelijk uit van een verhoging van de norm met 10% voor de controles op locatie ten opzichte van de realisatie in 2012. De verhoging van deze norm gaat de NVWA realiseren door de efficiency van de inzet van de medewerkers te verbeteren.

Effect van de herziening van het NVWA-retributiestelsel voor het bedrijfsleven

Over het nieuwe stelsel heeft overleg plaats gehad met diverse representatieve geledingen uit het bedrijfsleven. Aan hen is schriftelijke en mondelinge informatie verschaft over de onderbouwing van de kostendekkende tarieven.

In het overleg heeft het bedrijfsleven zijn grote zorgen uitgesproken over de tariefsverhoging.

Het benadrukt dat de acceptatie toeneemt als de NVWA daadwerkelijk maatregelen treft om de efficiency te verbeteren en de kosten te verlagen. Het bedrijfsleven gaf aan dat er een risico bestaat dat de tariefsverhoging leidt tot verschuiving van productie en handelsstromen van Nederland naar andere EU-landen. In dit verband merk ik op dat een van de conclusies uit de EC-studie uit 2009 over de retributiestelsels van de diverse EU-lidstaten is dat er geen bewijs is gevonden voor het disfunctioneren van de EU-interne markt als gevolg van de verschillende retributiestelsels en de verschillen in keuringskosten. Andere factoren (bijv. loonkosten, kwaliteit en service) die de internationale concurrentiepositie bepalen, zijn volgens de EC-studie belangrijker (Kamerstuk 26 991, nr. 260).

Ik ben mij er van bewust dat de herziening van het retributiestelsel in een aantal gevallen tot forse tariefsverhogingen kan leiden; overigens is in

enkele gevallen (systeemtoezicht en werkzaamheden op verzoek waaronder exportcertificering op locatie) sprake van tariefdaling in de kwartiertarieven.

In de bijlage treft u een overzicht van de tariefwijzigingen en de gemiddelde tariefwijziging per sector aan⁴. De effecten kunnen voor individuele bedrijven afwijken. Dat komt omdat er een grote diversiteit aan sectoren en bedrijven is die met het NVWA-retributiestelsel te maken hebben. In elke sector en tariefcategorie zitten zowel kleine (eenmans)bedrijven, als grote (internationale) bedrijven.

Het effect van de tariefsverhoging voor een bedrijf is afhankelijk van een aantal factoren:

- Omzet (uiteenlopend van een ton tot paar miljard euro)
- Winst
- Frequentie en duur van inspecties (uiteenlopend van 1 keer per jaar tot dagelijks en continu)
- Mix van NVWA-activiteiten (bijv. keuring, exportcertificering en systeemtoezicht).

Ik benadruk nogmaals dat de tariefsverhoging moet worden geplaatst in de context van de noodzaak van goed toezicht op onder meer voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid. Hiervoor moeten de bijbehorende financiële middelen beschikbaar zijn. Dit is ook noodzakelijk ter borging van onze exportpositie. De NVWA heeft een maatregelenpakket om de efficiency te verhogen. Daarnaast kunnen de bedrijven hun toezichtskosten verlagen door een hoog niveau van naleving, door goede planning samen met andere bedrijven en door goede voorbereidingen te treffen voor het NVWA-toezicht zodat de NVWA-inspecteurs hun inzet kunnen beperken. Ook leidt het traject »Regeldrukvermindering vleesketen» in de slachterijen tot een verlaging van de totale toezichtskosten.

Naar aanleiding van het overleg met het bedrijfsleven heb ik besloten een aantal voorzieningen te treffen om aan zorgen van een deel van het bedrijfsleven tegemoet te komen.

Zo krijgen bij doorvoering van volledig kostendekkende tarieven de zelfslachtende slagers te maken met een dusdanige tariefstijging dat de bestaanszekerheid van deze slagers in gevaar dreigt te komen.

Voorts wordt in de herziening van de veterinaire en fytosanitaire Regeling in EU-verband het voorstel besproken om microbedrijven uit te zonderen van onder andere retributies. Tegen deze achtergrond heb ik besloten slechts een beperkte verhoging door te voeren in afwachting van de besluitvorming in EU-verband.

In de categorie Certificering op Afstand wordt in verband met de exportpositie het tarief van het reguliere exportcertificaat met bijna 10% verlaagd t.o.v. het kostendekkende tarief en wordt de geplande afschaffing van de staffel bij deze certificaten niet doorgezet; wel komt de staffel op een hoger niveau te liggen dan nu. Komend jaar zal worden benut om samen met het bedrijfsleven de mogelijkheden te bekijken om vanaf 2015 toch kostendekkende tarieven te bereiken.

Met de plantaardige sectoren is afgesproken nader te overleggen over het doorbelasten van de kosten die de NVWA maakt voor het beheer van derde landen eisen op fytosanitair gebied.

Bij grote roodvlees- en pluimveeslachterijen en importsector houdt de NVWA permanent toezicht.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met deze sectoren is afgesproken de komende tijd samen te bekijken of het sluiten van zogenaamde Service Level Agreements tussen NVWA en bedrijfsleven beide partijen winst in efficiency, planning en kosten kan opleveren.

Roodvleesconvenant

In 2004 hebben overheid en roodvleessector een convenant afgesloten in het kader van de modernisering van de vleeskeuring; daarbij hebben de roodvleesslachterijen € 18 mln. meebetaald aan de transitiekosten van deze modernisering. Een ander onderdeel van het convenant betrof een afspraak over de maximale bijdrage van de roodvleessector in de post mortem keurings- en toezichtkosten van de NVWA.

Met de roodvleessector wordt overlegd om deze maximale bijdrage zo te verhogen dat kostendekkende tarieven – zoals opgenomen in de bijlage – in rekening kunnen worden gebracht.

De opbrengst van de herziening van het retributiestelsel met verdiscontering van de bovengenoemde voorzieningen bedraagt in 2014 (op jaarbasis) € 10 mln.

Datum inwerkingtreding

Ik streef naar inwerkingtreding van het nieuwe stelsel per 1 maart 2014.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma