

Vergaderjaar 2016–2017

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 48

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2016

In het AO NVWA van 10 december 2015 (Kamerstuk 33 835, nr. 30) heb ik toegezegd te laten onderzoeken hoe de Nederlandse tarieven voor keuring en toezicht zich verhouden tot de tarieven van de competente autoriteiten in de ons omringende landen, te weten België, Frankrijk, Denemarken en Duitsland. Ook heb ik in dit AO toegezegd de Nederlandse retributietarieven voor keuring en toezicht te toetsen aan de afspraken in rapport Maat Houden¹.

De aanleiding hiervoor was dat het bedrijfsleven stelt dat de retributietarieven voor keuring- en toezichtkosten in Nederland aanzienlijk hoger liggen dan in de ons omliggende landen. Volgens het bedrijfsleven dragen deze kosten daarmee bij aan een ongelijk speelveld en het verleggen van handelsstromen naar het buitenland. Bovendien wordt gevraagd of de Nederlandse retributietarieven nog wel in lijn zijn met «Maat Houden», het Nederlandse kader voor doorberekening van tarieven voor toezicht aan het bedrijfsleven.

Naar aanleiding van deze toezeggingen zijn twee onderzoeken uitgevoerd door PwC. Ik bied u hierbij aan, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het definitieve rapport «Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden», waarin de resultaten van beide onderzoeken zijn opgenomen².

¹ Maat Houden, Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat Houden: Tweede Kamer vergaderjaar 2013–2014, bijlage bij kamerstuk 24 036 nr. 407

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Reactie op voorlichting Raad van State

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Raad van State een voorlichting gepubliceerd d.d. 5 september 2016.³ De vaste commissie voor Economische Zaken heeft mij gevraagd om een reactie op deze voorlichting (2016D34149). De Raad van State stelt een aantal vragen dat raakt aan de basis van het rapport «Maat Houden». Naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State is een interdepartementale werkgroep ingesteld die zal bezien wat deze voorlichting betekent voor het kabinetsbeleid over doorberekening van toezicht- en handavingskosten zoals neergelegd in het rapport Maat Houden 2014. Nadat deze interdepartementale werkgroep haar bevindingen heeft gepresenteerd (komend voorjaar), zal het kabinet hierover een besluit nemen. Vervolgens zal worden bekeken in hoeverre dit gevolgen heeft voor de doorberekening van de toezichtkosten van onder andere de NVWA. Tot die tijd blijft het huidige kabinetsbeleid de basis voor doorberekening van kosten door toezichthouders aan het bedrijfsleven.

Conclusies Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA

PwC heeft in het internationaal vergelijkend onderzoek de toezichtactiviteiten, de daarmee samenhangende kosten, de wijze van financieren en daarbinnen de retributie van kosten naar het bedrijfsleven in Nederland, België, Denemarken, Frankrijk en Duitsland met elkaar vergeleken. Hierbij is gekeken naar een aantal representatieve ketens: rund, varken en pluimvee. Binnen deze ketens is ingezoomd op toezichtactiviteiten die zien op het primaire productieproces (met name op de boerderij), de slacht en verwerking en de import en export. Daarnaast zijn toezichtactiviteiten betreffende de retail/horeca, de import van hoogrisico levensmiddelen en groenten en fruit onder de loep genomen.

De basis voor de vergelijking vormt het per land gehanteerde systeem van keuring en toezicht. Dit betreft de keuring- en toezichtactiviteiten die worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten binnen de hierboven genoemde representatieve ketens, de daaraan gerelateerde kosten en de wijze van financieren van deze kosten in de verschillende landen (retributie, heffing, gelden afkomstig uit de staatskas). Een vergelijking op basis van systeem, kosten en bekostiging geeft een evenwichtiger beeld van de verschillen tussen de bevoegde autoriteiten dan wanneer alleen de tarieven die worden doorberekend aan het bedrijfsleven met elkaar worden vergeleken. De in dit rapport gepresenteerde cijfers zijn desgevraagd door de landen aangeleverd en door PwC geanalyseerd. De hoogte van cijfers wordt ook beïnvloed door systeemverschillen tussen de landen en zijn daardoor slechts tot op zekere hoogte vergelijkbaar.

Voor Duitsland is gebleken dat het niet mogelijk is om op federaal niveau gedetailleerde informatie te verkrijgen. Door het federale stelsel in Duitsland ligt de verantwoordelijkheid voor de officiële controles op het niveau van de deelstaten. Binnen de deelstaten hebben de gemeenten (Kreisen) beleids- en uitvoeringsruimte bij de feitelijke uitvoering van de officiële controles. Dit zorgt ervoor dat de informatie over Duitsland als geheel in dit rapport zeer beperkt is gebleven en er noodgedwongen moest worden ingezoomd op lokaal niveau.

De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn de volgende:

- Nederland is het enige land dat de coördinatie en de uitvoering van keuring en toezicht volledig centraal organiseert.

³ Kamerstuk 33 835, nr. 46

- Nederland brengt een kleiner aandeel van de totale kosten die het maakt via retributies in rekening bij het bedrijfsleven dan België en Denemarken. Frankrijk brengt het kleinste aandeel van zijn kosten via retributies in rekening bij het bedrijfsleven. Daarentegen zijn de opbrengsten uit retributies in Nederland absoluut gezien het hoogst.
- De werktijden van de NVWA zijn ruimer dan die van de autoriteiten in de focuslanden (de in het rapport vergeleken landen).
- De controle- en toezichtactiviteiten in het primaire productieproces en transport worden in Nederland en Frankrijk vrijwel geheel door de staat bekostigd. In België en Denemarken worden deze activiteiten voornamelijk door het bedrijfsleven gefinancierd. De totale kosten van deze toezichtactiviteiten zijn in Nederland relatief gezien het hoogst ten opzichte van de andere focuslanden.
- Het percentage van de kosten voor keuring en toezicht in de vleesketen dat in Nederland via retributietarieven in rekening wordt gebracht bij het bedrijfsleven, is vergelijkbaar met dat van België en Denemarken. Alleen in Frankrijk wordt aanzienlijk minder geretribueerd. De totale toezichtkosten binnen de ketenstappen slacht en verwerking zijn in Nederland relatief gezien duidelijk lager dan in de andere focuslanden.
- In Nederland worden de kosten van het toezicht op export grotendeels via retributietarieven in rekening gebracht bij het bedrijfsleven. Dit geldt ook voor België en Denemarken. In Frankrijk worden deze kosten volledig door de staat bekostigd.
- De toezichtkosten bij import zijn in Nederland relatief hoog in vergelijking met de andere focuslanden. Het percentage van de totale kosten binnen deze ketenstap, dat via retributietarieven in rekening wordt gebracht bij het bedrijfsleven, ligt in alle landen boven de 75%. In België en Denemarken zelfs 100%.
- België besteedt in vergelijking met Nederland en de focuslanden een groter aandeel van zijn budget aan de controles binnen het Retail/Horeca-domein. De kosten die binnen deze ketenstap worden gemaakt, worden in Nederland, Denemarken en Frankrijk grotendeels door de overheid gefinancierd. In België wordt dit door het bedrijfsleven gefinancierd door middel van heffingen.
- Tot slot is gebleken dat het aandeel van het totale budget van de verschillende landen voor de controles op de import van hoogrisico levensmiddelen conform verordening (EG) nr. 669/2009 zeer uiteenloopt, evenals de wijze van financieren.

Conclusies Toets aan Maat Houden

Maat Houden 2014 is het toetsingskader voor de doorberekening van kosten voor toezicht aan het bedrijfsleven. Maat Houden deelt toezicht in naar categorieën: toelating, naleving en repressieve handhaving. Maat Houden stelt als uitgangspunt dat kosten voor handhaving in beginsel uit algemene middelen moeten worden bekostigd. Tegelijkertijd is een tweetal uitzonderingen geformuleerd, vanwege het feit dat een individuele burger, een bedrijf of sector profijt kan hebben van handhaving («profijtbeginsele»), maar ook vanwege het feit dat er een veroorzaker kan zijn die (extra) toezicht noodzakelijk maakt («vervuiler betaalt»). In Maat Houden worden deze uitzonderingen beginselen genoemd.

Uit Maat Houden volgt daarnaast dat, in het geval dat kostendoorberekening op EU-niveau wordt voorgeschreven, de toetsing aan Maat Houden alleen van toepassing is wanneer er beleidsruimte is. Van beleidsruimte is sprake wanneer er ruimte is voor de lidstaat bij de bepaling van de hoogte van een tarief of wanneer de lidstaat een eigen beleid mag voeren.

De NVWA-tarieven die zijn ingegaan op 1 mei 2016, zijn getoetst aan Maat Houden 2014. PwC heeft de tarieven van de NVWA in haar rapport ingedeeld in de categorieën toelating, toezicht op naleving of repressieve handhaving, en vervolgens getoetst aan het profijtbegin­sel en het beginsel van de vervuiler betaalt⁴. Daarmee geeft het rapport het in­zicht in de opbouw van de tarieven, waar overigens ook in de voorlichting Raad van State om wordt gevraagd.

De belangrijkste conclusies uit dit deel van het PwC rapport zijn:

- 97% van de NVWA-tarieven kent haar doorberekeningsgrondslag op EU-niveau. Hierbij geldt dat voor 6% op EU-niveau de verplichting bestaat om kostendeckende tarieven in rekening te brengen (hierop is een verdere toets aan Maat Houden niet van toepassing) en dat voor 91% sprake is van beleidsruimte. Van deze laatste categorie is bij 35% sprake van een voorgeschreven minimumtarief (boven dit minimumtarief is sprake van beleidsruimte), bij 56% geeft de EU de mogelijkheid tarieven te heffen en is er voor het volledige bedrag sprake van beleidsruimte. Daar waar sprake is van beleidsruimte, zijn de tarieven getoetst aan Maat Houden.
- De overige 3% van de tarieven kent zijn doorberekeningsgrondslag alleen in de Nederlandse wetgeving. Bij deze tarieven is de toets aan Maat Houden eveneens uitgevoerd.
- Voor zover er sprake is van beleidsruimte, constateert PwC dat voor alle NVWA-tarieven geldt dat het beginsel van het aanwijsbare individuele profijt opgaat of dat er sprake is van het «veroorzaker betaalt»-beginsel.
- Voor alle activiteiten van de NVWA waarvoor tarieven worden doorberekend die niet op EU-niveau zijn voorgeschreven, geldt dat het profijt- of «veroorzaker betaalt»-beginsel van toepassing is. Bij bijna 100% daarvan is sprake van het profijtbegin­sel. In minder dan 1% van de activiteiten is sprake van het «veroorzaker betaalt»-beginsel.
- De randvoorwaarden die Maat Houden stelt aan goed toezicht zijn grotendeels op orde en de basisprincipes voor doorberekening worden grotendeels gevolgd.
- De NVWA werkt in opzet risicogericht en er vindt afstemming plaats met andere toezichthouders in de ketens.
- Retributies vormen een belangrijke inkomstenbron voor de NVWA, maar de onafhankelijkheid van het toezicht zoals Maat Houden die bedoelt, blijft goed geborgd door:
 - 1) de planning- en controlecyclus en de verantwoording;
 - 2) het gegeven dat retributieheffing goed is ingekaderd;
 - 3) het feit dat retributies niet de enige inkomstenbron zijn en dat de retributies uit herinspecties slechts een klein deel vormen van de totale retributie-inkomsten van de NVWA.
- Aan twee randvoorwaarden en één basisprincipe van Maat Houden voldoet het systeem van kostendoorberekening van de NVWA slechts gedeeltelijk:
 - 1) Bij invoering van nieuwe tarieven maakt de NVWA een kosten-batenafweging die met name gericht is op de interne kosten. Een expliciete weging van de gevolgen hiervan voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven wordt in de besluitvorming door de Ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport onvoldoende inzichtelijk gemaakt.
 - 2) Als baten-lastendienst heeft de NVWA de doelstelling om efficiënter te werken en kostenstijgingen beperkt te houden. Het effect van kostenbeheersing is echter lastig vast te stellen doordat niet alle kosten die de NVWA maakt voor haar retribueerbare

⁴ Zie bijlage C PwC-rapport

activiteiten, worden doorberekend, en het effect van efficiënter werken niet separaat zichtbaar is.

- Tot slot stelt PwC dat het bedrijfsleven te weinig wordt geconsulteerd over tariefaanpassingen en dat de invloed die de ondertoezichtgestelde heeft op de hoogte van de vergoeding beperkt is doordat de NVWA (nog) beperkt risicogericht werkt.

Afweging

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek ben ik van mening dat de tariefontwikkeling van de NVWA internationaal in de pas loopt en daarnaast, op een enkel onderdeel na, in lijn is met het kabinetsbrede kader Maat Houden. Uit de internationale vergelijking trek ik de conclusie dat de tarieven in Nederland het midden houden tussen België en Denemarken, die meer retribueren, en Frankrijk, dat minder retribueert.

De hoge kosten voor export en import, die ook in de toets van PwC op Maat Houden indirect terugkomen in de conclusie dat bij het vaststellen van de tarieven de internationale concurrentiepositie onvoldoende wordt meegewogen, vormen een aandachtspunt. Ik wil hierover het gesprek aangaan met het bedrijfsleven. Hierbij denk ik aan een periodiek stakeholderoverleg tussen departement, inspectie en bedrijfsleven. Het doel van dit overleg is een platform te bieden waarin (wederzijdse) problemen bij de uitvoering van het toezicht, ontwikkelingen in de sector en de financiële randvoorwaarden (waaronder retributietarieven en het gewenste niveau van dienstverlening) tijdig met elkaar kunnen worden besproken.

Aanvullend hierop wil ik op korte termijn met het bedrijfsleven spreken over de conclusies van het onderzoek van PwC. Dit zie ik als een eerste stap naar het hierboven genoemde periodiek overleg.

Wat betreft de prikkel tot kostenbeheersing waar PwC een aanbeveling over meegeeft, wil ik verwijzen naar het Plan van Aanpak dat in 2013 is vastgesteld. Zoals toegezegd ontvangt u dit najaar de herijking van het Plan van Aanpak. Dit herijkte Plan van Aanpak heeft als doel om de NVWA te versterken als efficiënte en dus ook kosteneffectieve toezichthouder.

PwC geeft aan dat er bij het invoeren van nieuwe tarieven of het aanpassen van bestaande tarieven een te beperkte invulling van de door Maat Houden voorgeschreven toetsing ten aanzien van de concurrentiepositie wordt gegeven. Ik zal verdere tariefsverhogingen, conform de aanbeveling, afzetten tegen de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

Het uitgangspunt is dat de NVWA alle werkelijke kosten, die voor doorberekening in aanmerking komen, doorberekent. Hierover zijn in 2013 afspraken gemaakt. De kosten die worden doorberekend hebben een directe relatie tot de handhavingsactiviteiten, doordat start- en kwartiertarieven worden doorberekend en deze per categorie van werkzaamheden verschillen. Daarom houd ik vast aan het door het kabinet vastgestelde retributiebeleid voor de NVWA. Het voornemen is een nieuwe tariefsaanpassing per 1 januari 2017 te laten ingaan. Deze beperkt zich voor het grootste deel tot indexerings als gevolg van de jaarlijkse aanpassing van het prijspeil. Voor een aantal tarieven binnen het fytosanitaire veld en voor het tarief voor certificering op afstand is er sprake van een verhoging die betrekking heeft op de effectuering van de afspraken over doorberekening van werkelijke kosten, die in 2013 zijn gemaakt over het Plan van Aanpak. Binnen het fytosanitaire veld gaat het om het starttarief voor fytosanitaire inspecties, de tarieven voor ontheffingen van teeltvoor-

schriften die betrekking hebben op akkerbouw en de tarieven voor het verlenen en onderhouden van erkenningen voor onderzoek met gewasbeschermingsmiddelen.

Tot slot wil ik kort melding maken van twee andere ontwikkelingen op retributiegebied:

- Ten eerste heb ik toestemming gegeven om het weerstandvermogen van de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) op peil te brengen door verhoging van het KDS-tarief. Het weerstandvermogen is afgelopen jaren te laag geworden. Het weerstandsvermogen is bedoeld om in tijden van tijdelijke vraaguitval (als de slachthuizen stil liggen ten gevolge een dierziekte-uitbraak dan wel als er plotseling slachthuizen sluiten door faillissement/herstructurering), salarissen door te kunnen betalen, opdat er geen mensen moeten afvloeien die daarna weer nodig zijn. Dit gebeurt in twee stappen: het ongedaan maken van een tijdelijke korting op de tarieven per 1 oktober 2016 en het verhogen van de tarieven per 1 januari 2017.
- Ten tweede wil ik wijzen op de invoering van de nieuwe Europese Controleverordening, waarover in juni 2016 onder Nederlands voorzitterschap een politiek akkoord is bereikt. De regels in de nieuwe verordening ten aanzien van de financiering van de controlekosten komen goeddeels overeen met de bestaande situatie. Onder de nieuwe verordening zullen echter nieuwe gedelegeerde en uitvoeringshandelingen worden vastgesteld, die van invloed zouden kunnen zijn op de hoogte van de toezichtkosten. Nieuw is dat de verordening ten aanzien van transparantie voorschrijft dat de lidstaten de belanghebbenden moeten raadplegen over de gebruikte methoden om de tarieven te berekenen en dat die gegevens openbaar moeten worden gemaakt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam