

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk

2105025

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 19 juli 2017

Onderwerp Vragen over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten aan
het bedrijfsleven

Geachte voorzitter,

In deze brief geef ik antwoord op de vragen van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie over de kabinetsreactie op de voorlichting van de Afdeling Advisering (verder: de Afdeling) van de Raad van State aan de Tweede Kamer over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten.

Vraag 1:

Gevraagd wordt hoe willekeurig wordt voorkomen bij de beslissing om kosten wel of niet door te berekenen en in welke mate.

Antwoord:

In de kabinetsreactie heb ik aangegeven dat deze beslissingen telkens vragen om een uitdrukkelijke belangenafweging op basis van de criteria in Maat Houden 2014. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de doelgroep, de specifieke kenmerken van een bepaald domein en de toezichtvisie, maar ook om de verhouding baten/lasten, de omvang van de doelgroep en de concurrentiepositie. De belangenafweging dient ook goed gemotiveerd te worden in de toelichting bij een voorstel tot doorberekening.

Vraag 2:

Gevraagd wordt nader toe te lichten waarom ik de Afdeling niet kan volgen in de opvatting dat het profijtbeginsel en het beginsel 'de veroorzaker betaalt' een onvoldoende normerend karakter hebben. Ook wil men graag een reactie op de hierbij door de Afdeling genoemde argumenten.

Antwoord:

De Afdeling stelt terecht in de voorlichting dat toezicht het algemeen belang dient en in de eerste plaats een voordeel is voor de maatschappij als geheel en niet voor het individu of de groep. Het kabinet is echter van oordeel dat doorberekening van toezichtskosten, gedeeltelijk of volledig, mogelijk moet zijn mits hieraan een uitdrukkelijke en zorgvuldige belangenafweging ten grondslag ligt. Voor deze belangenafweging worden de criteria van Maat Houden 2014 gehanteerd. Hoewel de Afdeling het hierin opgenomen profijtbeginsel en het beginsel 'de veroorzaker betaalt' onvoldoende normerend vindt om deze afweging

goed te kunnen maken, stelt zij geen andere term voor waarvan wel een voldoende normerende werking uit zou gaan. Terecht stelt de Afdeling dat doorberekening moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, maar de Afdeling noemt ter invulling hiervan criteria die reeds in Maat Houden 2014 staan. En deze criteria benut het kabinet dus bij het maken van zorgvuldige afwegingen over doorberekening van toezichtkosten in concrete gevallen. Om die reden kan het kabinet de Afdeling dan ook niet volgen in haar opvatting dat het profijtbeginsel en het beginsel 'de veroorzaker betaalt' een onvoldoende normerend karakter hebben.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
19 juli 2017

Ons kenmerk
2105025

Vraag 3:

De SP-fractieleden merken op dat de Afdeling betoogt dat in het NVWA-retributiestelsel geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen toelatingskosten en toezichtkosten, waardoor de Afdeling niet kan beoordelen of het NVWA-retributiestelsel aan de eisen van het rapport "Maat houden" voldoet. Indien de Afdeling dit niet kan, dan is dit vermoedelijk ook niet helder voor de ondernemers. Gevraagd wordt of dit een wenselijke situatie is.

Antwoord:

Het klopt dat er in het NVWA-retributiestelsel geen direct onderscheid wordt gemaakt tussen toelatingskosten en toezichtkosten. Op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken heeft PwC een toets uitgevoerd op het voldoen aan Maat Houden 2014 van de NVWA retributies. Hierbij heeft PwC op basis van aanvullende informatie de verdeling naar de categorieën van Maat Houden 2014 gemaakt. Zie verder het antwoord op vraag 4. Met de publicatie van dit rapport¹ is de gewenste helderheid gegeven.

Vraag 4:

In de kabinetsreactie staat dat in het merendeel van de gevallen bij een beslissing op basis van de in het rapport Maat Houden 2014 neergelegde uitgangspunten, in ieder geval een deel van de kosten van toezicht op de naleving wordt betaald uit de algemene middelen. Gevraagd wordt naar de overwegingen om bij de NVWA en het ACM toezichtkosten volledig door te berekenen.

Antwoord:

De ministeries van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport financieren de NVWA voor ongeveer 70%. Het grootste deel van de toezichtkosten van de NVWA wordt derhalve uit de algemene middelen gefinancierd. Daarnaast wordt ongeveer 30% van de kosten van de NVWA via retributies ten laste van het bedrijfsleven gebracht. Het eerder genoemde PwC-rapport brengt in beeld dat van het totaal aan retributiebedragen die de NVWA aan het bedrijfsleven vraagt 6% betrekking heeft op naleving (toezicht), daarnaast betreft 29% een combinatie van naleving en toelating. Het grootste gedeelte (65%) van de gevraagde retributies heeft betrekking op toelating. Daar waar toezichtkosten worden doorberekend is dat Europees verplicht, of is er sprake van het profijtbeginsel of het beginsel van de veroorzaker betaalt. Ook bij de ACM wordt slechts een deel van de kosten die samenhangen met het toezicht op naleving van wet- en regelgeving doorberekend aan marktorganisaties. Zo worden de toezichtkosten van de ACM niet doorberekend wanneer de werkzaamheden niet gericht zijn op het tot stand brengen van marktordening of indien er geen sprake is van een voldoende afgebakende groep

¹ Kamerstuk 33835, nr. 48

marktorganisaties die van de werkzaamheden profijt heeft. Om die reden worden bijvoorbeeld de kosten van het toezicht dat de ACM houdt op de naleving van de Mededingingswet en de Wet handhaving consumentenbescherming uitgezonderd van doorberekening. Op basis van de jaarcijfers van de ACM over 2016, die gehanteerd worden om de concrete bedragen voor doorberekening vast te stellen is ongeveer een kwart van de toezichtskosten marktgefinancierd en drie kwart rijksgefinancierd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
19 juli 2017

Ons kenmerk
2105025

Vraag 5:

Gevraagd wordt waarom, ondanks het betoog in de voorlichting van de Afdeling over de financiering van de NVWA, het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het NVWA-retributiestelsel kostendekkend moet zijn? Wordt er bij de doorberekening van de kosten rekening gehouden met de draagkracht en de omvang van de onderneming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? En wordt erop toegezien dat de kosten van het toezicht bij de ACM en de NVWA binnen de perken blijft? Zo ja, hoe en door wie?

Antwoord:

De aanpassing van het retributiestelsel moet geplaatst worden in het kader van de grote verbeterslag die is ingezet met het Plan van Aanpak NVWA in 2013. Om verschillende redenen was het noodzakelijk geworden de NVWA aanzienlijk te versterken, zowel ten bate van de samenleving als het bedrijfsleven. Deze ingrijpende verandering was niet mogelijk zonder een adequate financiering door zowel overheid als bedrijfsleven. Naast de verbetering van de efficiency door de NVWA was een financiële intensivering noodzakelijk. Het kabinet heeft toen besloten om vanaf 2014 € 33 miljoen structureel extra ter beschikking te stellen voor de NVWA. Daarnaast is er in de jaren 2014-2017 incidenteel € 34 miljoen extra geïnvesteerd. Als verdere stap om de financiële basis van de NVWA gezond te maken is daarbij besloten om daar waar retributies op hun plaats zijn (namelijk Europees verplicht of op basis van het profijtbeginsel dan wel het beginsel "de veroorzaker betaalt"), de kosten die de NVWA voor die werkzaamheden maakt te verwerken in de retributietarieven. Hiermee is door de Tweede Kamer ingestemd. Bij de herziening is sectorgewijs gekeken naar de draagkracht. Jaarlijks wordt de kostprijs van de activiteiten van de NVWA voor (onder meer) de retributietarieven ter goedkeuring aan de Staatssecretaris van Economische Zaken voorgelegd. In het Besluit doorberekening kosten ACM is geregeld hoe de ACM de kosten van het toezicht aan marktorganisaties doorberekent. De door te berekenen kosten worden gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven van het jaar ervoor. Alleen de werkelijke kosten worden doorberekend. In een tijdschrijfsysteem houdt de ACM bij welke kosten voor welke sector, en binnen die sector voor welke categorie, worden gemaakt. Het uitgangspunt daarbij is dat marktorganisaties naar rato van hun omvang betalen voor de werkzaamheden van de ACM: partijen met een lage omzet betalen minder, partijen met een hoge omzet meer. Om te voorkomen dat de doorberekening van ACM-kosten een potentiële toetredingsdrempel vormt voor kleine partijen, wordt een omzetsdrempel gehanteerd. Aan marktorganisaties met een lagere omzet dan de omzetsgrens van € 2 miljoen worden geen kosten doorberekend.

De ACM is onderdeel van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. De toegekende budgetten vormen de begrenzing van de uitgaven van de ACM en daarmee tevens de begrenzing van de toezichtskosten. In haar jaarverslag legt de ACM verantwoording af over de uitgaven.

Vraag 6:

Gevraagd wordt wat de voldoende zorgvuldige onderbouwing was bij het uitgangspunt van het NVWA-retributiestelsel van kostendekkendheid? En wat was de voldoende zorgvuldige onderbouwing bij het uitgangspunt dat in beginsel alle kosten die samenhangen met het gebruik van toezichthoudende bevoegdheden, volledig worden doorberekend, behalve bij de ACM?

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
19 juli 2017

Ons kenmerk
2105025

Antwoord:

Zoals bij het antwoord op vraag 4 al aangegeven is bedragen de retributies ongeveer 30% van de kosten van de NVWA. Het grootste deel daarvan heeft betrekking op toelating. De doorberekening van de kosten vindt plaats op basis van de kaders gegeven door de Europese wetgeving en Maat Houden 2014. Dit is ook het geval voor kosten voor toezicht. Daarbij zijn de kosten die de NVWA maakt verdisconteerd in een kostendekkend tarief. In haar brief van 19 december 2013 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Tweede Kamer geïnformeerd over de herziening van het retributiestelsel van de NVWA en de motivering en afwegingen hierbij.² Daarbij wordt onder meer ingegaan op de aanpassing naar kostendekkendheid. Ter onderbouwing van de verandering is destijds het retributiestelsel gevalideerd door PwC waarbij ook de gevolgen voor de verschillende sectoren in beeld zijn gebracht. Dit rapport is als bijlage bij het genoemde Kamerstuk gevoegd.

Ten aanzien van de ACM geldt eveneens, zoals hierboven in antwoord op vraag 4 is aangegeven, dat slechts een deel van de kosten die samenhangen met het toezicht op naleving van wet- en regelgeving wordt doorberekend aan marktorganisaties. De Stroomlijnswet ACM³ heeft er voor gezorgd dat in de Instellingswet ACM een geharmoniseerd en gestroomlijnd financieringsmodel voor de ACM is opgenomen. Volgens dat model worden kosten van preventief toezicht (nalevingstoezicht) onder voorwaarden wel doorberekend en de kosten van repressief toezicht niet. Wetgevingstechnisch is dit zo vormgegeven dat wordt bepaald dat alle kosten die de ACM maakt in verband met de uitvoering van haar taken worden doorbelast aan de markt, tenzij bij wettelijk voorschrift wordt geregeld dat dit niet zo is.

Bij de uitwerking van het model in de Instellingswet ACM en het Besluit doorberekening kosten ACM zijn de uitgangspunten uit Maat Houden 2014 nadrukkelijk in acht genomen. Zo worden de toezichtkosten van de ACM niet doorberekend wanneer de werkzaamheden niet gericht zijn op het tot stand brengen van marktordening of indien er geen sprake is van een voldoende afgebakende groep marktorganisaties die van de werkzaamheden profijt heeft. Zo zijn bijvoorbeeld de kosten van het toezicht dat de ACM houdt op de naleving van de Mededingingswet uitgezonderd van doorberekening omdat de Mededingingswet geldt voor alle ondernemingen en er derhalve geen sprake is van een afgebakende groep marktorganisaties. Zoals in het antwoord op vraag 4 al werd aangegeven is in de praktijk ongeveer een kwart van de toezichtskosten marktgefinancierd en drie kwart rijksgefinancierd.

² Kamerstuk 33835, nr. 2

³ Staatsblad 2014, 247

Vraag 7:

Gevraagd wordt toe te lichten wat bedoeld wordt met de vermelding 'waar mogelijk' bij het toepassen van Maat Houden 2014 voor het doorberekenen van kosten voor handelingen en diensten van de overheid.

Antwoord:

Het kabinet heeft in reactie op de motie van het lid De Graaf⁴ en als vervolg op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2016⁵ aangegeven dat voor het doorberekenen van kosten voor handelingen en diensten van de overheid de criteria van Maat Houden 2014 worden toegepast. De criteria in Maat Houden zien alleen op activiteiten van de overheid die zijn te scharen onder het begrip 'handhaving' en dit omvat kosten van toelating, toezicht op de naleving en repressieve handhaving. De woorden 'waar mogelijk' zijn toegevoegd omdat kosten van handelingen en diensten van de overheid, die niet zijn te beschouwen als een vorm van 'handhaving', strikt genomen niet vallen onder de scope van Maat Houden 2014. Voor dergelijke handelingen en diensten is daarom altijd een nadere beoordeling nodig of bij de criteria van Maat Houden kan worden aangesloten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum

19 juli 2017

Ons kenmerk

2105025

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Mede namens de Ministers van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Economische Zaken,

S.A. Blok

⁴ Kamerstuk 33 673, D.

⁵ Kamerstuk 33 673, H.