

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro
Programma Publiekrechtelijke
Bedrijfsorganisatie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGA-PBO / 14047431

Uw kenmerk
152793.05u

Datum 21 maart 2014
Betreft Beantwoording nadere vragen over de opheffing van de
publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Geachte Voorzitter,

In de brief van 5 maart 2014 stelt de vaste commissie voor Economische Zaken nadere vragen over de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dit naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris en mij van 29 januari 2014, waarin wij antwoord hebben gegeven op de eerdere vragen van de vaste commissie bij brief van 4 december 2014.

Alvorens in te gaan op de specifieke vragen van de vaste commissie geef ik hieronder kort de stand van zaken weer met betrekking tot de opheffing van de bedrijfslichamen en overname van de publieke taken door de rijksoverheid.

De opheffing van de bedrijfslichamen wordt geregeld met het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen. Dit wetsvoorstel wordt naar verwachting begin april aangeboden aan de Tweede Kamer en regelt naast de opheffing van de bedrijfslichamen een aantal formeelwettelijke grondslagen om bepaalde taken van de bedrijfslichamen te kunnen overnemen. De beoogde datum van inwerking-treding van het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen is 1 januari 2015. Voor de overname van het grootste deel van de publieke taken van de bedrijfslichamen, waaronder medebewindstaken, bestaat reeds een wettelijke grondslag. Voor de overname van een beperkt deel van de autonome taken is het wetsvoorstel noodzakelijk.

In de Staatscourant zijn eind vorig jaar diverse ministeriële regelingen verschenen die sinds 1 januari jongstleden een groot deel van de taken regelen die eerder werden uitgevoerd door productschapsregelingen, in het bijzonder het tot dan toe door de productschappen in medebewind uitgevoerde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Zie hiervoor ook de bijlage bij de brief van 21 november (Kamerstukken I 2013/14, 32 615, F).

Momenteel wordt gewerkt aan de regelgeving die nodig is voor het overnemen van de resterende publieke taken. Het streven is alle voor overname in aanmerking komende productschapsregelgeving uiterlijk per 1 januari 2015 over te nemen.

Wettelijke borging

De leden van de commissie stellen dat nadere regelgeving nog tot stand moet komen en met private organisaties nog afspraken gemaakt moeten worden. Zij uiten zorgen over het ontbreken van formele kaders voor de taken die na 1 januari 2014 nog moeten worden overgenomen en vragen hoe in het vacuüm wordt voorzien, welke risico's de Nederlandse exportpositie loopt en of hierover overleg is gevoerd met de Europese Commissie.

Met de bedrijfslichamen is afgesproken dat zij de betrokken regelgeving in stand houden tot het moment van overgang. De bestaande regelgeving van de bedrijfslichamen blijft dus van kracht tot het moment waarop de vervangende regelgeving in werking treedt.

De uitvoering en handhaving van nog over te nemen productschapsregelgeving wordt in 2014 gefinancierd uit de €31 miljoen die met ingang van 2014 aan de EZ-begroting is toegevoegd in verband met de overname van de publieke taken van de bedrijfslichamen. Op deze manier wordt voorkomen dat hiervoor heffingen worden opgelegd.

Omdat de regelgeving van de bedrijfslichamen pas wordt ingetrokken nadat de desbetreffende vervangende regelgeving in werking is getreden en ook in de handhaving van de regelgeving is voorzien, is sprake van een sluitend overgangssysteem. Er ontstaat dus geen vacuüm. Daarom bestaat geen risico voor de Nederlandse exportpositie en zie ik geen aanleiding voor overleg met de Europese Commissie op dit punt.

Mandatering

Met betrekking tot mandatering vragen de leden van de commissie naar de juridische betekenis, de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de handhaving, de wijze waarop toezicht op de naleving van regelgeving wordt vastgelegd en hoe toezicht en handhaving zich tot elkaar verhouden.

Waar het gaat om mandatering is het goed om onderscheid te maken tussen uitvoeringswerkzaamheden enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

De bedrijfslichamen hebben in een aantal gevallen uitvoeringswerkzaamheden opgedragen aan private organisaties. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verlenen van ontheffingen. Na omzetting van de productschapsregelgeving komt de vraag aan de orde of deze private organisaties nog steeds een rol kunnen spelen bij de uitvoering. Indien dit wenselijk is, kan dit worden vormgegeven door middel van het verlenen van een mandaat.

De figuur van mandaat houdt in dat een bevoegdheid die ik op basis van wet- en regelgeving heb om besluiten te nemen in het kader van uitvoering, namens mij kan worden uitgeoefend. Mandaat kan worden verleend binnen mijn organisatie, bijvoorbeeld aan de NVWA, of buiten mijn organisatie, bijvoorbeeld aan een privaatrechtelijke organisatie die al actief is op een bepaald terrein.

Als ik mandaat verleen, zal ik op de uitvoering van die werkzaamheden toezicht houden en zo nodig instructies geven over de wijze van uitvoering. Ook kan ik te allen tijde het mandaat intrekken en zelf voor de uitvoering zorg dragen.

Voor het toezicht op de naleving en handhaving van de regelgeving die bij de bedrijfslichamen berustte, wordt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) verantwoordelijk. Dit op basis van de bestaande wetten die de grondslag bieden voor de taken die worden overgenomen, zoals de Landbouwwet en de Wet dieren. In enkele gevallen wordt een ander bestuursorgaan (ZBO) als toezichthouder aangewezen, zoals ook nu het geval is voor bepaalde regels op basis van deze wetten.

De leden van de commissie vragen of een mandatering of aanwijzing kan plaatsvinden als wettelijke regelgeving ten behoeve van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheden nog ontbreekt en of er geen gat ontstaat in de wetgeving nu de publiekrechtelijke bevoegdheden van de productschappen zijn verdwenen, maar er nog geen wettelijke basis is voor de verantwoordelijkheid van het Rijk. Ook wordt gevraagd of er een analyse is gemaakt van de risico's die de agrarische sectoren en Nederland lopen nu er tenminste gedurende geheel 2014 wordt vooruitgelopen op toekomstige wetgeving

Zoals ik in de inleiding van deze brief en in de beantwoording ten aanzien van de wettelijke borging uiteen heb gezet, zal geen gat ontstaan in de wetgeving. Er is dus ook geen sprake van risico's voor de agrarische sectoren ten gevolge van vooruitlopen op toekomstige wetgeving.

Privaat en publiek toezicht

De leden van de commissie stellen verschillende vragen over de betekenis van de passage in de brief van 29 januari jongstleden waarin beschreven is dat privaatrechtelijk georganiseerde toezichthouders kunnen worden aangewezen als onbezoldigd NVWA-ambtenaar.

Door de leden van de commissie wordt ook gevraagd om aan de hand van het Besliskader Privatisering en verzelfstandiging uiteen te zetten waarom de toezichtstaken het best in private dan wel publieke handen liggen en waarom er, als gekozen wordt voor private toezichthouders, desondanks overwogen wordt de toezichthouders een publieke pet mee te geven.

De leden van de commissie vragen eveneens of het inschakelen van sectorale agrarische keuringsdiensten verantwoord is in het licht van het Europese vereiste van onafhankelijk bestuurlijk toezicht.

De hierboven weergegeven vragen van de commissieleden raken aan verschillende inmiddels lopende trajecten.

In het plan van aanpak NVWA van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 19 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33835 nr. 1) wordt gemeld dat in het kader van het plan van aanpak een herbezinning zal plaatsvinden op de inrichting van het systeem van keuring en toezicht.

In deze brief is aangegeven dat het huidige systeem kwetsbaar is, vooral in het fytosanitaire en veterinaire domein. Om de publieke belangen te waarborgen, wordt dit systeem herzien. De aanbevelingen van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over de risico's in de voedselketen, dat binnenkort verschijnt, zullen hierbij worden betrokken. De rol en positie van privaatrechtelijk georganiseerde toezichthouders worden in dit kader meegenomen. Ik kan hier niet op vooruitlopen.

Met betrekking tot agrarische, private keuringsdiensten vragen de leden van de commissie of het niet verwarrend is om te spreken van zelfstandige bestuursorganen.

Meerdere van deze privaatrechtelijke keuringsdiensten hebben bij wet taken en bevoegdheden opgedragen gekregen en zijn daarmee zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn derhalve ook meegenomen in het rapport Herpositionering ZBO's. In de brief van 22 januari jongstleden van de minister voor Wonen en Rijksdienst (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79) is aangegeven dat in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk verslag zal worden gedaan van de conclusies die het kabinet trekt naar aanleiding van dat rapport.

Wetenschappelijk onderzoek

De leden van de commissie stellen dat door het verdwijnen van de productschappen de mogelijkheid vervalt van de collectieve heffingen voor de financiering van wetenschappelijk onderzoek en dat is gezocht naar het opzetten van producentenorganisaties die via een algemeen verbindend verklaring een heffing zouden kunnen opleggen. Gevraagd wordt of de EU-regelgeving voorschrijft dat dergelijke organisaties uitsluitend per gewas of product mogen worden opgezet en of het klopt dat sectororganisaties in de akker- en tuinbouw de pogingen hebben opgegeven om dergelijke producentenorganisaties op te richten.

Voor financiering van onderzoek zou gebruik gemaakt kunnen worden van producenten- en brancheorganisaties, zoals deze in het kader van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Europese regelgeving is gecreëerd. In beide gevallen geldt dat de EU-regelgeving uitgaat van de sectoren zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van de iGMO verordening (Verordening 1308/2013). De verordening stelt verder dat een producentenorganisatie wordt opgericht op initiatief van en bestaat uit primaire producenten, in tegenstelling tot brancheorganisaties waar sprake is van vertegenwoordigende organisaties. Uit overleg met de zowel de akker- als tuinbouwsector blijkt dat binnen die sectoren nu alleen wordt gekeken naar mogelijkheden van brancheorganisaties.

Voorts vragen de leden van de commissie of onderzoeksinstellingen op dit moment al krimpen omdat financiering uit de heffingen al is weggevallen en op welke schaal dat thans plaatsvindt. De leden van de commissie informeren naar de risico's van deze inkrimping voor de exportpositie van de Nederlandse agrarische sector.

De financiering van onderzoek en innovatie vanuit de heffingen is dit jaar iets lager dan in 2013. Bijvoorbeeld de WUR, de kennisinstelling waar vanuit de schappen het meest onderzoeksgeld naar toe ging, heeft met name bij de glastuinbouw, bloembollen en fruit zijn orderportefeuille kleiner zien worden. Dat heeft verschillende oorzaken, waaronder de economische crisis en mogelijk de overgangperiode waarin we zitten. Een dergelijke afname zal niet direct leiden tot risico's voor de exportpositie. Voor financiering van onderzoek en innovatie wordt met de sector vooral gesproken over brancheorganisaties.

Omdat de opheffing van de bedrijfslichamen een overheidsinitiatief is, vragen de leden van de commissie of compensatie voor het wegvallen van onderzoek wordt overwogen.

Bij de opheffing van de productschappen is een analyse gemaakt welke taken de verantwoordelijkheid zijn van de overheid en welke van het bedrijfsleven. De taken die productschappen uitvoeren op het gebied van onderzoek en innovatie worden beschouwd als niet-publieke taken. In het topsectorenbeleid Agri&Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen wordt onderzoek uitgevoerd onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Overheid en bedrijfsleven financieren hierbij in beginsel ieder voor 50%. De financiering vanuit de productschappen betrof de private bijdrage.

Tijdens de overgangperiode naar een andere financieringswijze door het bedrijfsleven zal ik de bijdrage van de overheid zekerstellen om onderzoek en innovatie in deze topsectoren te kunnen continueren.

Ontstane situatie

De leden van de commissie vragen een overzicht van de overgehevelde, de verdwenen en de resterende taken bij de bedrijfslichamen. Gevraagd wordt naar het tijdspad voor de nog af te handelen zaken en wanneer van de definitieve opheffing en overdracht van de resterende taken kan worden gesproken.

Het overzicht van overgenomen en nog over te nemen publieke taken is gegeven in bijlage bij de brief van 21 november 2013. Van de door de bedrijfslichamen zelf ingetrokken regelgeving en beëindigde activiteiten met betrekking tot de niet-publieke taken heb ik geen overzicht.

De huidige situatie, waarbij een deel over te nemen publieke taken nog door de productschappen wordt uitgevoerd en de niet-publieke taken worden voortgezet en/of afgebouwd, eindigt op het moment dat het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen van kracht wordt. Dit is beoogd op 1 januari 2015. Voor alle publieke taken zijn de bevoegdheden en benodigde regelgeving dan gereed en is de uitvoering en het toezicht en handhaving ingeregeld.

De afwikkeling van (meerjarige) verplichtingen en de vereffening van de resterende vermogens van de voormalige product- en bedrijfschappen zal meerdere jaren gaan duren, bijvoorbeeld door de afwikkeling van de sociale plannen. De duur van de vereffening zal overigens per bedrijfslichaam verschillen.

De leden van de commissie vragen de regering of het de overweging waard is om het proces van opheffing te onderbreken.

Ik acht dit ongewenst. Hiermee ontstaan risico's voor de continuïteit van de uitvoering van de publieke taken die nu nog bij de productschappen liggen. Immers, het proces van afbouw bij de product- en bedrijfsschappen vindt in volle omvang plaats en voortzetting van de uitvoering door de productschappen is, gelet op onder andere het krimpende personeelsbestand, slechts voor een beperkte periode in de praktijk uitvoerbaar. Onderbreking van het proces is bovendien niet nodig aangezien de noodzakelijke wet- en regelgeving en andere voorzieningen op tijd gereed zullen zijn. In de planning wordt uitgegaan van inwerkingtreding van het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen op 1 januari 2015. Op dat moment worden de laatste publieke taken overgenomen en worden product- en bedrijfsschappen opgeheven. Ik acht dit haalbaar en verantwoord.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken