

Vergaderjaar 1998–1999

26 161

Uitbreiding van de Wet milieubeheer (retributies milieugevaarlijke stoffen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 januari 1999

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
1.1	De afschaffing van enkele andere categorieën milieuleges	2
1.2	De toepassing van het profijtbeginzel	2
1.3	De verlaging van de administratieve lastendruk	3
1.4	De indiening van de kennisgeving	4
2.	Eerste uitvoeringsregeling op grond van dit wetsvoorstel	4
2.1	De retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie	4
2.2	De aanwijzing van retributieplichtige diensten	6
2.3	De lastendruk van het bedrijfsleven	6
3.	Hoogte van de retributies; restituties	6
3.1	De hoogte van de tarieven	6
3.2	De vaststelling van de tarieven bij ministeriële regeling	8
3.3	Restitutie van de retributie	8
3.4	De kosten van kennisgevingen	9
3.5	De tarieven voor vervolgekennisgevingen	9
3.6	De retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie	10
3.7	De lastendruk van het bedrijfsleven	10
4.	Handhaving	10
5.	Gevolgen voor het bedrijfsleven	11
5.1	De lastendruk van het bedrijfsleven	11
5.2	De handhavingskosten	11
5.3	De uitsluiting van fundamenteel onderzoek	12
5.4	De opbrengst van retributies	12
5.5	De stapeling van retributies	12
6.	Vorbereiding van het wetsvoorstel	12
6.1	De keuze voor een aparte retributieregeling	12
6.2	De toepassing van het profijtbeginzel	13

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik heb begrip voor de vragen die bij de leden van de commissie zijn gerezen over het wetsvoorstel. In deze nota worden die vragen, voorzover mogelijk, beantwoord in het vertrouwen dat daarmee de zorgen worden weggenomen die de leden van de commissie in het verslag ten aanzien van (onderdelen van) dit wetsvoorstel hebben geuit.

1. Inleiding

1.1. De afschaffing van enkele andere categorieën milieuleges

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, het GPV en de RPF vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de eind 1997 genomen beslissing om de legesheffing bij beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb) af te schaffen. In antwoord hierop wijs ik op de motivering die is neergelegd in de memorie van toelichting bij het belastingplan 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 691, nr. 3, pp. 11–14). In het kader van dat belastingplan zijn de door provincies en gemeenten te heffen leges bij beschikkingen op grond van de genoemde wetten afgeschaft onder gelijktijdige compensatie uit de rijksmiddelen via het Provinciefonds en het Gemeentefonds. De achtergrond van de afschaffing van de Wm- en Wbb-leges was het contra-productieve effect dat de heffing van deze categorieën leges in de praktijk hadden: de legesheffing bleek een negatieve prikkel te vormen voor uit milieuoogpunt gewenste investeringen. Het duidelijkste voorbeeld daarvan betrof de vrijwillige bodemsanering, waarbij de bedrijven naast de sanerings- en onderzoekskosten ook nog de door de overheid bestede tijd voor de beoordeling van de saneringsplannen moesten vergoeden. Daarnaast kwam het regelmatig voor dat leges moesten worden betaald voor vergunningen die nodig zijn in verband met aanpassingen aan moderne schonere productiemethoden. Deze overwegingen spelen bij de categorieën leges die in dit wetsvoorstel aan de orde zijn een veel minder grote rol. Daarom kan in dit geval worden vastgehouden aan de hieronder uiteengezette hoofdregel dat de kosten die de overheid moet maken in het kader van toelating in rekening moeten worden gebracht bij de belanghebbenden.

1.2. De toepassing van het profijtbeginzel

De leden van de fracties van de VVD, het GPV en de RPF verzoeken uiteen te zetten in welke gevallen tegenover overheidsdiensten een kostendekkende vergoeding dient te staan en tevens aan te geven of voldoende rekening is gehouden met het rapport «Maat houden». Het rapport «Maat houden» is opgesteld in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Het is bij brief van 19 juli 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22) toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer met de mededeling dat het kabinet met het rapport kan instemmen. Het rapport biedt een kader voor beslissingen over het al dan niet doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten. De in het rapport geformuleerde hoofdregels zijn dat de kosten van toelating, waaronder ook de verlening van vergunningen en ontheffingen valt, in rekening moeten worden gebracht bij de belanghebbenden en dat de kosten van handhaving voor rekening van de overheid moeten blijven. Van de hoofdregels van het genoemde rapport kan worden afgeweken in omstandigheden die in een checklist bij het rapport zijn opgenomen. Volgens het rapport moet onder andere worden afgezien van doorberekening van toelatingskosten indien doorberekening in strijd is met het doel van de regeling of daaraan afbreuk doet. Op deze afwijkingsgrond is een beroep gedaan bij de eerder genoemde afschaffing van de

Wm- en Wbb-leges. Er zijn geen aanwijzingen dat het heffen van leges bij beschikkingen op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen dezelfde contra-productieve effecten heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of kan worden ingegaan op de stelling van de VNO-NCW en de VNCI dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het rapport «Maat houden», omdat het hier zou gaan om handhaving en niet om toelating (zie paragraaf 6 van het verslag). Ik ben het niet eens met die stelling. De retributies waarop het voorliggende voorstel betrekking heeft, dienen te worden betaald bij administratieve verplichtingen op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen, zoals kennisgevingen, meldingen, vergunningaanvragen en ontheffingsaanvragen (hierna kortheidshalve aangehaald onder de verzamelnaam «kennisgeving»). De behandeling hiervan is een noodzakelijke voorwaarde om de desbetreffende stoffen op de markt te mogen brengen of met de desbetreffende genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) te mogen werken. Uit paragraaf 3.3 van het rapport «Maat houden» vloeit voort dat hier sprake is van toelating en niet van handhaving.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting gebruikte term «individueel toerekenbaar profijt» (zie paragraaf 6 van het verslag) wijs ik erop dat deze term is ontleend aan het rapport «Maat houden». Kortheidshalve moge ik verwijzen naar de zeer genuanceerde beschouwingen in paragraaf 6.4 van het rapport.

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen hoe de financiële stromen in verband met retributies en de daarmee samenhangende overheidskosten lopen. Retributies kunnen worden geheven door de overheden die de desbetreffende kosten maken. Bijzondere financiële stromen zijn niet aan de orde.

1.3. De verlaging van de administratieve lastendruk

De leden van de fracties van het GPV en de RPF informeren hoe het streven naar een grotere kostendekkendheid van overheidsdiensten zich verhoudt tot het beleid om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlagen. De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel niet tot een verhoging leidt van de administratieve lasten en daarmee een doorkruising is van het tot nu toe gevoerde beleid. In antwoord op deze vragen wijs ik erop dat onder de administratieve lastendruk de kosten worden verstaan die bedrijven moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. In de notitie «Naar minder administratieve lasten» van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 27 juni 1995 (kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 5, p. 5) staat hierover: «Leges vallen in beginsel niet onder het begrip administratieve lasten. Leges zijn bedoeld als een vergoeding van de kosten die de overheid moet maken om b.v. een vergunning te verlenen, afschriften van stukken ter beschikking te stellen etc. Daarmee is er uiteraard wel sprake van een financiële last». Uit deze notitie, in samenhang met het later verschenen rapport «Maat houden», vloeit voort dat leges kunnen worden doorberekend indien een bepaalde administratieve verplichting ook na een kritische herbezinning gerechtvaardigd geacht wordt en er bovendien sprake is van individueel toerekenbaar profijt, omdat een bedrijf met een vergunning of na een kennisgeving iets mag doen dat anders niet zou zijn toegestaan.

1.4. De indiening van de kennisgeving

De leden van de D66-fractie vragen zich af of zomaar kan worden gekozen in welk land een kennisgeving wordt gedaan. Dit is niet het geval. Op grond van artikel 7 van de richtlijn nr. 67/548/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschappen van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en de bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PbEG L 196) (richtlijn 67/548/EEG) dient kennisgeving te worden gedaan in de lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER) waar de kennisgever is gevestigd. Dit impliceert dat in de EER gevestigde fabrikanten altijd in het land van productie hun kennisgeving moeten indienen. De buiten de EER gevestigde fabrikanten hebben meer mogelijkheden tot hun beschikking. In dit geval kan de kennisgeving rechtstreeks worden ingediend door de importeur of door een alleen-vertegenwoordiger die daartoe speciaal door de buiten de EER gevestigde fabrikant is aangewezen. Zowel de importeur als de alleenvertegenwoordiger kan overigens slechts in het land van vestiging een kennisgeving doen. Het is echter niet ondenkbaar dat verschillen in nationale kennisgevingprocedures een rol spelen bij de keuze van een alleen-vertegenwoordiger of een importeur door een buiten de EER gevestigde fabrikant. Dit is met name het geval bij de keuze van een alleen-vertegenwoordiger. Wat betreft ggo's geldt dat een verzoek om toelating op de EER-markt door de kennisgever kan worden gedaan in elke lidstaat van de Europese Unie of andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Aanvragen voor veldproeven kunnen echter alleen worden gedaan in de staat waarin de veldproef zal worden uitgevoerd.

2. Eerste uitvoeringsregeling op grond van dit wetsvoorstel

2.1. De retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie

Het bestaan van een retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie en de hoogte daarvan zijn het onderwerp van verschillende vragen van de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66, het GPV, de RPF en de SGP. De reden voor het instellen van een retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie is moeilijk te achterhalen. Ook in deze lidstaten is echter de belangrijkste overweging dat de beoordeling van kennisgevingen wordt gezien als een dienstverlening van de overheid aan de kennisgever, waarvoor een tegemoetkoming in de kosten wordt gevraagd. Niet alle lidstaten die een retributieplicht hebben ingesteld, gaan overigens uit van het beginsel van kostendekkendheid. Zo is in Duitsland het retributiesysteem voornamelijk ingesteld om een fonds te verwerven voor ondersteuning van noodlijdende bedrijven in het voormalige Oost-Duitsland.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in samenwerking met Spanje in 1996 een studie gedaan naar de beschikbare capaciteit in de lidstaten van de Europese Unie voor de uitvoering van het kennisgevingssysteem van nieuwe stoffen. Een samenvatting van de resultaten is opgenomen in de onderstaande tabel, waarbij opgemerkt wordt dat er grote verschillen bestaan over de interpretatie van het technisch personeel dat bij dit werk is ingeschakeld. Niet in alle lidstaten zijn de mensen uitsluitend voor dit werk vrijgemaakt.

EU lidstaat	Aantal kennisgevingen in de periode 1983–1995	Technisch personeel	Aantal kennisgevingen per persoon
Oostenrijk	7	8	0,9
België	164	16	10,3
Dene- marken	82	onbekend	niet bepaald
Finland	onbekend	7	niet bepaald
Frankrijk	374	11	34,0
Grieken- land	4	7	0,6
Duitsland	732	98,5	7,4
Ierland	78	4	19,5
Italië	260	7	37,1
Nederland	311	12	27,6
Portugal	110	2	55,0
Spanje	115	5	23,0
Zweden	7	49	0,1
Verenigd Koninkrijk	773	12	64,4

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat in Nederland redelijk efficiënt wordt gewerkt met 27,6 kennisgevingen per persoon.

Een onderlinge vergelijking van de tarieven kan moeilijk worden gemaakt, aangezien tussen de lidstaten grote structurele verschillen bestaan wat betreft onder meer het inkomensniveau en de belastingdruk. Voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen is dit mede aanleiding geweest af te zien van een voorstel tot harmonisatie van de retributies in de lidstaten van de Europese Unie. Voor de in andere lidstaten van de Europese Unie gehanteerde tarieven zij verwezen naar de tabellen 6 en 7 behorende bij de toelichting bij de ontwerp-regeling retributies milieu-gevaarlijke stoffen (Stcrt. 1997, 52).

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de situatie met betrekking tot milieuleges voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen in andere lidstaten. De informatie hieromtrent is fragmentarisch. Daarnaast zijn de leges moeilijk vergelijkbaar door verschillen in de vaststelling en grondslag voor berekening. Milieuleges kunnen worden vastgesteld op centraal dan wel regionaal niveau. De grondslag kan worden gebaseerd op het bedrijfstype, het type bedrijfsproces, de grootte van het bedrijf, de componenten waaruit het bedrijfsproces bestaat of de investeringskosten.

De leden van de D66-fractie en de SGP-fractie vragen nog waarom de voorgestelde retributies tot de hoogste binnen Europa behoren. Het voorstel gaat uit van volledige kostendeckendheid, een uitgangspunt dat zeker niet in de andere lidstaten volledig is doorgevoerd. In Denemarken en Zweden, bijvoorbeeld, vormden de kosten weliswaar de basis voor het besluit retributies te heffen, maar zijn uiteindelijk de tarieven op een lager niveau vastgesteld (zie bovengenoemde tabel 6).

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen een nadere reactie op de stelling van onder meer de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en het Bureau Milieuzaken BMRO van de VNO-NCW dat de retributies in de voorgestelde uitvoeringsregelingen hoger zijn dan die in de andere lidstaten. De meest voorkomende kennisgeving voor nieuwe stoffen in Nederland is de zogenaamde VIIA-kennisgeving. Uit bovengenoemde tabel 6 blijkt dat in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken het tarief hoger ligt.

Ook uit bovengenoemde tabel 7, waarin de tarieven voor de ggo's zijn vermeld, blijkt dat de Nederlandse tarieven niet tot de hoogste van de Europese Unie behoren.

2.2. De aanwijzing van retributieplichtige diensten

De leden van de CDA-fractie informeren waarom is gekozen voor een retributiesysteem ten aanzien van de kennisgeving van nieuwe stoffen en ggo's. Zoals eerder is aangegeven, vormde een aanleiding de ontwikkeling in andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens worden ook op aanpalende beleidsterreinen kosten in rekening gebracht. Zo wordt voor de toelating van bestrijdingsmiddelen thans een substantiële bijdrage gevraagd, welke kan oplopen tot f 100 000 bij een volledige toelatingsaanvraag.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de SP, het GPV en de RPF over de aanwijzing van andere retributieplichtige diensten kan worden opgemerkt dat, zoals ook al in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij is aangegeven, expliciet de mogelijkheid geopend wordt tevens retributies te heffen voor de beoordeling en behandeling van productiekennisgevingen of ontheffingsaanvragen. In beginsel zal hiertoe op termijn eveneens worden overgegaan. Een algemene maatregel van bestuur terzake zal dan uiteraard aan de beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

De kosten van beoordeling en behandeling van de productiekennisgevingen zijn reeds bekend; ook deze kennisgevingen worden thans behandeld door het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen van het Centrum voor Stoffen en Risicobeoordeling van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu. Het is echter aan mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om het initiatief te nemen tot het opleggen van een retributieplicht voor deze werkzaamheden. Ten aanzien van de ontheffingsaanvragen ligt dit moeilijker; deze worden behandeld door ambtenaren binnen de verschillende directies van het Directoraat-Generaal Milieubeheer van mijn ministerie en voor een aantal algemene maatregelen van bestuur door ambtenaren van de Ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er zijn diverse vaste kostenposten aan de verlening van deze ontheffingen verbonden, zoals de kosten van publicatie; in het bijzonder de behandelingsduur en de inzet van gekwalificeerd personeel zijn echter sterk afhankelijk van het onderwerp en de inhoud van de aanvraag. Het beginsel van volledige kostendeckendheid, waarbij niet te veel retributie wordt gevraagd, zoals voor de kennisgeving van nieuwe stoffen en ggo's wordt vastgelegd in het ontwerp-besluit retributies milieugevaarlijke stoffen (zie artikel 3, tweede lid), zal derhalve niet eenvoudig te bereiken zijn.

2.3. De lastendruk van het bedrijfsleven

De vragen van de leden van de fracties van de SGP en het CDA inzake de gevolgen van het wetsvoorstel voor innovatiepotentie en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven worden in paragraaf 5.1 beantwoord.

3. Hoogte van de retributies; restituties

3.1. De hoogte van de tarieven

De leden van de fracties van D66, de PvdA, de VVD, het GPV en de RPF hebben enkele vragen gesteld over de hoogte van de tarieven. In de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit retributies milieugevaarlijke stoffen

(Stcrt. 1997, 52) is voor het onderdeel nieuwe stoffen uiteengezet op welke wijze de hoogte van de tarieven wordt vastgesteld. De basis voor de hoogte van de tarieven vormt de gemiddelde werkbelasting, dat wil zeggen het gemiddelde aan arbeidsuren van de betrokken medewerkers voor ieder taakonderdeel. De functieschalen van de betrokken medewerkers zijn respectievelijk 5, 10, 11 en 13. Daaruit is voor ieder taakonderdeel een gemiddeld uurtarief berekend, opgebouwd uit de verdeling van de werkzaamheden over de betrokken medewerkers.

De leden van de D66-fractie wijzen op een mogelijke contradictie tussen de verwachte frequentie van de wijziging van de tarieven en de stelling in het nader rapport dat de tarieven slechts zullen worden gewijzigd na wijziging van de tarieven en kosten in de tarievenhandleiding van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën. Afgezien van een mogelijke wijziging van de tarieven in verband met aanpassingen van de kennisgevingsprocedures, is een wijziging van deze tarievenhandleiding de enige reden om de tarieven aan te passen. De constatering dat de tarieven regelmatige wijziging behoeven vloeit echter niet voort uit het aantal gronden die een wijziging van de tarieven rechtvaardigen, maar uit het feit dat de genoemde tarievenhandleiding in de praktijk regelmatig blijkt te worden aangepast. Er is dus niet sprake van een daadwerkelijke contradictie tussen de verwachte frequentie van de wijziging van de tarieven en de aangehaalde stelling in het nader rapport.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, het GPV en de RPF over de continuïteit van de tarieven en (de begrenzing van) de stijging daarvan, merk ik op dat het beleid zal worden gebaseerd op het beginsel van de kostendekkendheid van de tarieven. Mijn verwachting is dat de tarieven elk jaar zullen moeten worden gewijzigd in verband met de aanpassing van de tarievenhandleiding van de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën aan het prijsindexcijfer. Om een zekere continuïteit van de tarieven te waarborgen en om niet elke kleine wijziging direct door te berekenen, ben ik wel bereid toe te zeggen dat de tarieven niet vaker dan eenmaal per jaar zullen worden gewijzigd en dat slechts tot een wijziging van de tarieven zal worden overgegaan indien de stijging van de kosten 5% of meer bedraagt. Het strookt evenwel niet met het beginsel van de kostendekkendheid dat (de stijging van) de tarieven worden begrensd.

Door de leden van de D66-fractie is verder een nadere verantwoording gevraagd voor de uurtarieven in tabel 3 behorende bij de toelichting bij de ontwerp-regeling retributies milieugevaarlijke stoffen, te weten f 107,60 en f 93,60. Het eerstgenoemde uurtarief heeft betrekking op generieke taken en het laatstgenoemde op technische ondersteuningstaken. Uit de analyse van de werkzaamheden is gebleken dat voor het vervullen van de generieke taken de medewerkers in functieschalen 10, 11 en 13 zijn betrokken voor respectievelijk 10%, 60% en 30%; voor het vervullen van de technische ondersteuningstaken zijn medewerkers betrokken in de functieschalen 5, 10, 11 en 13 voor respectievelijk 20%, 50%, 20% en 10%. De in tabel 3 vermelde uurtarieven zijn gebaseerd op de toenmalige DAR-uurtarieven per salarisschaal van respectievelijk f 70,60 (schaal 5), f 93,50 (schaal 10), f 102,10 (schaal 11) en f 122,60 (schaal 13).

De stelling van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA dat een monopoliepositie wordt gecreëerd voor de overheid is juist. Op grond van de betrokken EG-richtlijnen moeten de lidstaten de instanties aanwijzen die met de uitvoering daarvan worden belast. Het is zeker niet ondenkbaar dat gecertificeerde instellingen in de toekomst daarbij een rol vervullen. Thans bestaan er echter geen instellingen die gecertificeerd zijn met het

oog op de beoordeling en afhandeling van de betrokken dossiers. Bij de eerste evaluatie van de regelgeving zal ook dit punt nader worden gezien.

3.2. De vaststelling van de tarieven bij ministeriële regeling

De leden van de PvdA-fractie wensen te vernemen of de vaststelling van tarieven bij ministeriële regeling betekent dat regelmatig tariefswijzigingen zullen plaatsvinden. Vooropgesteld zij dat het voor het principebesluit om een tarief te wijzigen niet doorslaggevend is of de wijziging kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Doorslaggevend is de wijziging in de kosten die de overheid maakt. Indien de overheid wordt geconfronteerd met een kostenstijging, met inbegrip van de stijging van overhead- of personeelskosten, zullen deze kosten worden doorberekend conform het in paragraaf 3.1 geschetste beleid van de regering. De frequentie van tariefswijzigingen hangt derhalve samen met de stijging van de kosten en niet met het feit dat de vaststelling van de tarieven bij ministeriële regeling plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de verwachtingen ten aanzien van de frequentie van de tariefswijzigingen wel een wijziging daarvan bij ministeriële regeling rechtvaardigen. Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving kan de verwachte frequentie van wijzigingen van een regeling een reden zijn voor de delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan een minister (zie ook aanwijzing 26, eerste lid). Om een eventueel misbruik van deze bevoegdheid zoveel mogelijk uit te sluiten, worden de kosten die voor vergoeding in aanmerking komen en de factoren die de hoogte van de retributie bepalen, vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. De vaststelling van de tarieven zelf is dan nog een technische uitwerking die weinig ruimte biedt voor het voeren van een beleid ten aanzien van tarieven op ministerieel niveau.

3.3. Restitutie van de retributie

De leden van de fracties van de VVD en het CDA hebben vragen gesteld over de (hoogte van de) restitutie van de retributie indien werkzaamheden die moeten worden verricht om een kennisgeving te kunnen beoordelen door de indiener van een kennisgeving zelf worden verricht. De retributie wordt geheven voor de werkzaamheden die samenhangen met het beoordelen en behandelen van een kennisgeving. De kennisgeving bestaat uit een samenvatting van wettelijk verplicht te leveren gegevens met onderliggende testrapporten. De werkzaamheden van de beoordelende instantie bestaan uit de beoordeling en administratieve verwerking van de kennisgeving en het opstellen van een risicobeoordeling op basis daarvan. De beoordelende instantie behoeft alleen minder werkzaamheden te verrichten, indien een risicobeoordeling wordt aangeleverd door de indiener van een kennisgeving. De verplichting tot het uitvoeren van een risicobeoordeling berust weliswaar wettelijk bij de beoordelende instantie, maar deze instantie behoeft niet zelf een risicobeoordeling uit te voeren indien de ingediende risicobeoordeling in overeenstemming is met de technische criteria van de EU Technical Guidance Documents. Indien dat het geval is, volgt een gedeeltelijke restitutie van de retributie. De hoogte van de restitutie is bescheiden, omdat de restitutie niet betrekking heeft op alle werkzaamheden van de beoordelende instantie in verband met een kennisgeving, maar alleen op dat deel van de werkzaamheden die door de indiener van de kennisgeving zijn verricht, te weten de risicobeoordeling.

3.4. De kosten van kennisgevingen

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen gesteld over de toerekening aan individuele dossiers van indirecte kosten alsmede over de hoogte daarvan. In tegenstelling tot de directe kosten, zijn de indirecte kosten niet dossiergebonden. Om haar werkzaamheden in verband met kennisgevingen te kunnen uitvoeren, maakt de beoordelende instantie indirecte kosten. Overeenkomstig het profijtbeginsel dienen ook deze kosten te worden doorberekend aan de kennisgevers. Dit kan evenwel alleen door deze kosten met behulp van een verdeelsleutel toe te rekenen aan individuele dossiers.

In de toelichting bij de ontwerp-regeling retributies milieugevaarlijke stoffen is een verklaring gegeven voor de hoogte van de indirecte kosten. Circa 60% van deze kosten betreft de instandhouding van het reeds ontwikkelde automatiseringssysteem en de afschrijving van apparatuur. De baten van het systeem overstijgen overigens inmiddels in aanzienlijke mate de lasten daarvan. De materiële kosten, die worden genoemd in tabel 2 behorende bij de toelichting van de ontwerp-regeling retributies milieugevaarlijke stoffen, betreffen advertentie-, porto- en archiveringskosten. Voor een zogenaamde VIIA-kennisgeving bedragen de advertentiekosten f 777. De documenten moeten per aangetekende post worden verstuurd om de geheimhouding te waarborgen, waardoor de totale portokosten f 95 bedragen. De kosten van archivering bij de beoordelende instanties en de uitvoeringseenheid bedragen f 775.

3.5. De tarieven voor vervolgekennisgevingen

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van D66 en de PvdA over de hoogte van de tarieven voor vervolgekennisgevingen wijs ik erop dat de retributies worden vastgesteld op grond van een gemiddelde werkbelasting per vorm van kennisgeving (VIIA-kennisgeving, VIIB-kennisgeving of VIIC-kennisgeving, beperkte melding) die op hun beurt kunnen worden ingediend als een eerste kennisgeving, als een vervolgekennisgeving in de vorm van een aanvulling op een eerder ingediende beperkte kennisgeving of als een herhaalde kennisgeving.

Deze begrippen hebben betrekking op kennisgevingen, waarvan de samenstelling van het bijgesloten technische dossier afhangt van de hoeveelheid op de EER-markt te introduceren nieuwe stof. De samenstelling is gespecificeerd in bijlage VII van de richtlijn 67/548/EEG en is voor een:

- a. VIIA-kennisgeving groter of gelijk aan 1000 kg/jaar in de EER,
- b. VIIB-kennisgeving tussen de 100 en 1000 kg/jaar in de EER, en
- c. VIIC-kennisgeving tussen de 10 en 100 kg/jaar in de EER.

Een beperkte melding betreft een kennisgeving, waarbij geen technisch dossier behoeft te worden bijgevoegd, zoals bij een verzoek om tijdelijke uitzondering van de kennisgevingsplicht ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling tussen de 10 en 100 kg/jaar in de EER.

Een VIIA-kennisgeving voor een stof die voor het eerst wordt ingediend, kost meer tijd dan een VIIA-kennisgeving die wordt ingediend in vervolg op een VIIB-kennisgeving, een VIIC-kennisgeving of een beperkte melding. In de ontwerp-regeling retributies milieugevaarlijke stoffen wordt uitgegaan van een gemiddelde werkbelasting per vorm van kennisgeving en niet van een verdere differentiatie, die in het geval van een VIIA-kennisgeving zou leiden tot vier tarieven. Analooq hieraan kunnen voor een VIIB- respectievelijk VIIC-kennisgeving, drie respectievelijk twee tarieven worden onderscheiden. Voorts zou een verder onderscheid naar meer of minder gecompliceerde kennisgevingen en verzoeken om

onthefing van bepaalde testen tot een verdere differentiatie aanleiding geven, hetgeen tot een grote verscheidenheid van tarieven zou leiden die de overzichtelijkheid en doorzichtigheid niet ten goede zouden komen. Indien de differentiatie volledig zou worden doorgevoerd, betekent dit bovendien dat de kosten voor een eerste kennisgeving evenredig moeten worden verhoogd tegenover een evenredige vermindering van de kosten bij vervolgekennisgevingen. In het algemeen zal het voor de fabrikanten geen verschil maken, aangezien zij zowel eerste als vervolgekennisgevingen indienen.

Alleen de aanvullende kennisgevingen (Annex VIII, niveau 1, en Annex VIII, niveau 2, kennisgevingen) bij overschrijding van de tonnagegrenzen zijn afzonderlijk in rekening gebracht. Hiervoor is in dit bijzonder geval gekozen, omdat slechts een klein deel van de ingediende kennisgevingen tot een aanvullende kennisgeving zal leiden en omdat deze dossiers extra werk met zich brengen door de beoordeling van de ingediende additionele gegevens en het volledig herzien van de risicobeoordeling als gevolg van de nieuwe aanvullende gegevens.

3.6. De retributieplicht in andere lidstaten van de Europese Unie

De vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 over de verhouding van de Nederlandse retributietarieven tot de retributietarieven in andere lidstaten van de Europese Unie zijn in paragraaf 2.1 beantwoord.

3.7. De lastendruk van het bedrijfsleven

De vraag van de leden van de fracties van het GPV en de RPF inzake de afwenteling van kostenverhogingen op het bedrijfsleven wordt in paragraaf 5.1 behandeld.

4. Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ten aanzien van de handhaving de overheidshandelingen voor het grootste deel voortvloeien uit EG-richtlijnen. Vooropgesteld zij dat paragraaf 5 van de memorie van toelichting betrekking heeft op de handhaving van de betaling van de retributies en niet op de handhaving van overheidshandelingen. In paragraaf 5 wordt wel verwezen naar paragraaf 3 waarin wordt gesteld dat de overheidshandelingen die retributieplichtig kunnen zijn voor het grootste deel voortvloeien uit EG-richtlijnen. De lidstaten van de Europese Unie zijn vanzelfsprekend verplicht de bepalingen van de betrokken EG-richtlijnen na te leven. Dit geldt zowel voor de bepalingen met betrekking tot de toelating van nieuwe stoffen en ggo's, die door de lidstaten aangewezen instanties moeten worden uitgevoerd, als voor de bepalingen met betrekking tot de invoer van nieuwe stoffen of ggo's, die door een ieder moeten worden nageleefd. De handhaving van deze laatstbedoelde bepalingen is niet het onderwerp van paragraaf 5 en ook wordt niet voorgesteld de handhaving van deze bepalingen in rekening te brengen. Het wetsvoorstel beoogt uitsluitend de invoering van een retributieplicht voor de uitvoering van de bepalingen van de betrokken EG-richtlijnen met betrekking tot de toelating van nieuwe stoffen en ggo's.

Aangezien geen nieuwe communautaire regelgeving wordt voorzien in het kader waarvan de Europese variatie in retributie-tarieven aan de orde zou kunnen worden gesteld, is er geen reden dit voorstel aan te houden. Wellicht kan de invoering van een retributieplicht in Nederland een reden zijn voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen om de variatie in retributie-tarieven nader te beschouwen en een voorstel te doen voor

de harmonisatie daarvan. Hierbij zij evenwel aangetekend dat de Commissie daar tot nu mede van heeft afgezien, omdat de tarieven onderling moeilijk vergelijkbaar zijn (zie paragraaf 2.1).

5. Gevolgen voor het bedrijfsleven

5.1. De lastendruk van het bedrijfsleven

De leden van de fracties van het SGP, het CDA, het GPV, de RPF, de PvdA, de VVD en D66 hebben vragen gesteld over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de innovatiepotentie en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven als gevolg van de verzwaring van de lastendruk van het bedrijfsleven. De aan het ontwikkelen van een nieuwe stof verbonden kosten zullen als gevolg van de invoering van het retributiesysteem gemiddeld met minder dan 1% toenemen (zie ook de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit retributies milieugevaarlijke stoffen). Niet wordt verwacht dat een dergelijke beperkte toename van de lastendruk een innovatieremmende werking zal hebben. Van een concurrentienadeel binnen de Europese Unie kan ook niet worden gesproken, daar in de overige relevante lidstaten van de Europese Unie een retributiesysteem al enige jaren van toepassing is. Het overgrote deel van de kennisgevingen van nieuwe stoffen is afkomstig van de acht grootste Nederlandse producenten van nieuwe stoffen. De kennisgevingen door importeurs en alleenvertegenwoordigers worden veelal gefinancierd door een buiten de EER gevestigde producent. Om nieuwe stoffen te introduceren dienen kleinere bedrijven in de EER ook nu al te voldoen aan de betrokken EG-richtlijn. De kosten die zijn verbonden aan onderzoek, ontwikkeling en marketing van de stof alsmede de kosten voor het genereren van onderzoeksgegevens ten behoeve van een kennisgeving zijn vele malen hoger dan de voorgestelde retributies. De invoering van retributies zal derhalve weinig veranderen aan de reeds bestaande situatie. In tegenstelling tot nieuwe stoffen is het ten aanzien van ggo's niet mogelijk om procentueel in te schatten wat de lastenverzwaring ten gevolge van het instellen van retributies is. Jaarlijks worden circa 400 kennisgevingen en vergunningaanvragen gedaan door een groep van tussen de 100 en 150 bedrijven en instellingen die werken met ggo's.

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie bevestig ik dat een omgekeerd evenredig verband bestaat tussen de lastenverlichting bij de overheid en de lastenverzwaring bij het bedrijfsleven. De evenredigheid daarvan wordt wel enigszins beïnvloedt door de perceptiekosten (zie paragraaf 5.4 voor de hoogte daarvan) die gemoeid zijn met de inning van de retributies, maar verwacht wordt dat dit zal worden gecompenseerd doordat het aantal niet-ontvankelijkheidsverklaringen, die nu circa 12,5% van alle kennisgevingen bedraagt, zal afnemen.

Wat betreft de vraag van de leden van de fracties het GPV en de RPF over de vaststelling van de tarieven voor een minimumperiode verwijs ik naar mijn toezegging in paragraaf 3.1 om de tarieven in ieder geval niet vaker dan eenmaal per jaar te wijzigen.

5.2. De handhavingskosten

Gelet op de ervaring die is opgedaan met het handhaven van de regelgeving voor nieuwe stoffen en ggo's door de Inspectie Milieuhygiëne deel ik niet de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat het invoeren van het retributiesysteem zal leiden tot een verslechterde naleving van de regelgeving en een navenante toename van de handhavingskosten. Ook uit andere lidstaten van de Europese Unie zijn dergelijke signalen niet vernomen. Bovendien moet worden bedacht dat, bijvoorbeeld, het niet

melden van een nieuwe stof in Nederland tot gevolg heeft dat niet alleen het verhandelen van die stof op de Nederlandse markt illegaal is, maar ook op de markten van de andere lidstaten van de Europese Unie en andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Ook wordt de stof in dat geval niet opgenomen in het ELINCS-register van de Commissie van de Europese Gemeenschappen met als gevolg dat de verhandelbaarheid van de stof sterk wordt bemoeilijkt.

5.3. De uitsluiting van fundamenteel onderzoek

Het verzoek van de leden van de VVD-fractie om de retributieplicht voor het fundamenteel onderzoek niet in te voeren dan wel te beperken heeft met name betrekking op het onderzoek met behulp van ggo's. Gevreesd wordt dat de toepassing van het retributiesysteem op fundamenteel wetenschappelijk onderzoek op het gebied van ggo's een belemmerend effect zou kunnen hebben voor dat onderzoek en de internationale positie van Nederland op dat gebied zou kunnen schaden. Deze vrees acht ik ongegrond. Er worden immers in steeds meer landen dergelijke retributies geheven. Het is bovendien niet goed mogelijk een rechtvaardig onderscheid aan te brengen tussen onderzoek dat wel en dat niet fundamenteel is.

5.4. De opbrengst van retributies

Naar aanleiding van de vragen van de SP-fractie over de schatting van de opbrengst merk ik op dat de geschatte opbrengst van f 1 700 000 kan worden herleid uit de gegevens in de tabellen 1, 4 en 5 behorende bij de toelichting bij de ontwerp-regeling retributies milieugevaarlijke stoffen, namelijk door het te verwachten aantal kennisgevingen te vermenigvuldigen met de opbrengst per type kennisgeving. Voor het onderdeel nieuwe stoffen wordt een bruto opbrengst verwacht van f 1 200 000 en voor het onderdeel ggo's f 700 000. Een meer voorzichtige schatting (minder kennisgevingen, waarin ook rekening wordt gehouden met restitutie van de retributie ten aanzien van een deel van de ontvangen kennisgevingen) is geraamd op f 1 700 000. Per kennisgeving bedragen de perceptiekosten respectievelijk f 374 en f 187.

5.5. De stapeling van retributies

De leden van de SP-fractie willen weten of er stapeling van retributies voor één aanvraag kan optreden. Het is weliswaar mogelijk dat voor diensten van de overheid die verband houden met het in de handel brengen van een nieuwe stof of ggo meerdere retributies worden betaald, maar de afzonderlijke retributies betreffen steeds andere werkzaamheden die verband houden met de verschillende stadia van het (op grote schaal) in de handel brengen van die stof of dat ggo in de EER.

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

6.1. De keuze voor een aparte retributieregeling

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het in de rede ligt om specifiek voor handelingen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen een aparte retributieregeling in te voeren. Naar aanleiding van deze vraag zou ik ten eerste willen opmerken dat het wetsvoorstel niet uitsluit dat een vergelijkbare retributieplicht in een later stadium zal worden ingevoerd voor andere overheidshandelingen. Dit wetsvoorstel is evenwel beperkt tot handelingen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen, omdat ik van mening ben dat een eventuele

uitbreiding van de voorgestelde retributieregeling in de Wet milieubeheer bij wet zou moeten worden geregeld en niet bij algemene maatregel van bestuur. Op dit moment bestaat niet het voornemen de retributieplicht uit te breiden tot andere handelingen.

Ten tweede zou ik naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie willen opmerken dat de beperking van het wetsvoorstel tot handelingen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen niet strijdt met de lijn van het eerder aangehaalde rapport «Maat houden». Met het wetsvoorstel wordt, conform het rapport, een eenduidige beleidslijn getrokken voor het doorberekenen van toelatings- en handavingskosten. In paragraaf 1.2 van deze nota is reeds opgemerkt dat de hoofdregel van dit rapport is dat de kosten van toelating in rekening moeten worden gebracht bij de belanghebbenden en dat de kosten van handhaving voor rekening van de overheid moeten blijven. Dit wetsvoorstel voorziet in de toepassing van deze beleidslijn ten aanzien van bepaalde handelingen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen. Op basis van het genoemde rapport zal echter voor de invoering van een retributieplicht voor andere overheidshandelingen een afzonderlijke afweging moeten worden gemaakt of de hoofdregel van het rapport moet worden toegepast dan wel dat daarvan, in het licht van de in het rapport opgenomen checklist, moet worden afgeweken. Dit sluit de invoering van een generieke retributieregeling weliswaar niet uit, maar vereist wel dat de invoering van een retributieregeling voor afzonderlijke overheids-handelingen van een afzonderlijke motivering wordt voorzien. Omdat het doorberekenen van toelatings- en handavingskosten derhalve van geval tot geval moet worden gezien, staat de invoering van een aparte retributieregeling voor handelingen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen mijns inziens niet op gespannen voet met het trekken van een eenduidige lijn voor het doorberekenen van die kosten.

6.2. De toepassing van het profijtbeginsel

Naar aanleiding van het verzoek om in te gaan op de kritieken van de VNO-NCW en de VNCI, merk ik op dat de bezwaren van deze organisaties onder meer zijn gebaseerd op het argument dat de kennisgevingsplicht niets anders is dan toezicht op de naleving van de wet waaraan geen direct profijt is verbonden. Volgens de betrokken EG-richtlijnen moet voorafgaande aan de introductie van een nieuwe stof of ggo in de EER een kennisgeving worden gedaan die voldoet aan de in de richtlijnen vastgelegde criteria. Zonder kennisgeving dan wel met een kennisgeving die niet voldoet aan de bepalingen van de richtlijnen is het op de markt brengen van een nieuwe stof of ggo niet toegestaan. Het kennisgevingsstelsel kan derhalve niet worden gelijkgesteld met toezicht op de naleving. Voorts is er sprake van direct profijt voor de indiener van de kennisgeving, aangezien op grond van de richtlijnen de nieuwe stof of ggo alleen na kennisgeving op de markt mag worden gebracht. Overigens deel ik de mening van de VNO-NCW en van de VNCI dat de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving van de wet niet mogen worden doorberekend, zoals ook al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in deze nota is aangegeven. De Inspectie Milieuhygiëne is belast met het toezicht op de naleving en gaat uit hoofde van die functie na of nieuwe stoffen en ggo's daadwerkelijk zijn gemeld voordat ze op de markt komen.

De VNO-NCW en de VNCI achten het onwaarschijnlijk dat het ontbreken van retributies in Nederland zou kunnen leiden tot een toename van het aantal kennisgevingen van buiten de EER. In paragraaf 1.4 is aangegeven dat verschillen in nationale kennisgevingsprocedures een rol kunnen spelen bij de keuze van vestiging van een importeur of een alleen-vertegenwoordiger. De kwaliteit van de beoordeling en de relatie met de

nationale instanties hebben voor de meeste nieuwe stoffen van buiten de EER slechts een betrekkelijke waarde. Veelal betreft het stoffen die reeds hun waarde op de markt hebben bewezen. In dat geval zijn de te maken extra kosten voor introductie op de Europese markt van doorslaggevende betekenis.

De overige vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SGP over het rapport «Maat houden» zijn in paragraaf 1.2 beantwoord. De vraag van de leden van de SGP-fractie over handhavingskosten is in paragraaf 4 aan de orde gekomen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk