
Vergaderjaar 2005–2006

29 515

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten

Nr. 152

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2006

In het Algemeen Overleg van de Vaste kamercommissies Financiën en Economische Zaken van 22 juni jl. (Kamerstuk 29 515, nr. 151) heb ik uw Kamer toegezegd een samenvatting te geven van de Bedrijfseffectentoets. Bij deze doe ik gestand aan deze toezegging.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

Samenvatting Bedrijfseffectentoets

1. Doel effecttoetsing

Wet- en regelgeving vertoont naast de beoogde effecten vaak ook neven-effecten. Het is daarom verstandig om pas wanneer alle effecten goed in beeld zijn gebracht, een beslissing te nemen over ontwerpregelgeving. Daartoe ontwikkelde het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving – een samenwerkingsverband van de Ministeries van Economische Zaken, VROM en Justitie – een vaste toetsingsstructuur: de Bedrijfseffectentoets, de Milieueffectentoets, de Uitvoerbaarheid- en de handhaafbaarheids-toets.

Zodra het voornemen tot regelgeving bekend is, moet het toetsingsproces in gang worden gezet. Een vroegtijdige inschatting van de effecten biedt mogelijkheden tot heroverweging van het beleid en voorkomt dat later in het wetgevingsproces alsnog moet worden teruggekomen op eerder gemaakte keuzes.

2. De Bedrijfseffectentoets

De toetsers van het Meldpunt controleren of bij de voorgenomen wetgeving alle mogelijke effecten voor het bedrijfsleven die hieruit volgen in de Memorie of Nota van Toelichting goed in kaart gebracht zijn. Hierbij wordt in het bijzonder gelet op administratieve lasten, nalevingkosten, nationale koppen, en gevolgen voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven in Nederland. Het Meldpunt bekijkt of deze effecten daadwerkelijk gekwantificeerd, volledig en juist in beeld zijn gebracht. Het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving geeft in het geval van onvoldoende beschrijving van de effecten een negatief oordeel.

De Bedrijfseffectentoets kent een uitgebreide toelichting waarbij voor iedere vraag de voor het beantwoorden belangrijke aspecten toegelicht worden. Ook kan een dossierhouder contact opnemen met de medewerkers van het meldpunt die – onderverdeeld naar departement – hulp kunnen bieden bij het maken van de toetsen.

3. Intensivering Bedrijfseffectentoets

Sinds 1 juni 2006 worden – als onderdeel van de Bedrijfseffectentoets – de nalevingskosten van nieuwe wet- en regelgeving systematischer in kaart gebracht. Het EIM heeft daartoe een meetmodel «inhoudelijke nalevingskosten» ontwikkeld. Dit meetmodel is het afgelopen jaar in een 6-tal pilots getoetst. Uit deze pilots kwam duidelijk naar voren dat de meetmethodiek volledig, sluitend en gebruiksvriendelijk voor dossierhouders is en deze dus toegepast kan worden bij het in kaart brengen van bedrijfseffecten. Daarom is vraag 3 («Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten van de ontwerpregelgeving») van de bestaande Bedrijfseffectentoets met deze nieuwe methode uitgebreid (bijlage 3).

Deze verbreding en verdieping is aangegrepen om deze nieuwe versie van de Bedrijfseffectentoets te digitaliseren, zodat dossierhouders op een eenvoudige en overzichtelijke manier met deze toets kunnen werken. Ook deze digitale Bedrijfseffectentoets is getest en inmiddels operationeel. Deze digitale Bedrijfseffectentoets is voor iedere dossierhouder beschikbaar via www.bedrijfseffectentoets.nl.

4. Toetsen op nut en noodzaak van een vergunning in voorgenomen regelgeving

Het verkrijgen van vergunningen kost de ondernemers veel aandacht, tijd en geld. Hoge (administratieve) lasten, lange doorlooptijden en onvol-

doende samenhang zorgen daarbij voor ongunstige effecten op het ondernemingsklimaat. Om deze lasten zo veel mogelijk te beperken is het aanbevelenswaardig dat alle voorgenomen regelgeving waarin vergunningstelsels zitten, getoetst wordt op nut en noodzaak. Daarbij is het doel te controleren of regelgeving nodig is en zo ja of het verrichten van voorgenomen activiteiten per se toetsing vooraf behoeft, en – indien een vergunning nodig mocht zijn – hoe het vergunningstelsel zo eenvoudig mogelijk kan.

In dit kader wordt per oktober 2006 de Bedrijfseffectentoets uitgebreid met een toetsingskader vergunningen. Daardoor zullen beleidsmakers op verschillende plaatsen in de BET gevraagd worden te motiveren waarom de keuze voor het instrument van de vergunning echt noodzakelijk is. De essentie van het Toetsingskader is dat stilstaat bij de keuze voor en de vorm van de vergunning en stapsgewijs en verifieerbaar deze keuzes beargumenteert. Waarom is een regeling nodig? Waarom kan deze niet in een algemene regel vervat worden en is toetsing vooraf nodig? Of: waarom is een vergunningplicht nodig voor een bepaalde tijdsduur of voor bepaalde gevallen en andere niet?

Bijlagen

Hieronder vindt u als bijlagen:

Bijlage 1: Vragen Bedrijfseffectentoets plus toelichting,
Bijlage 2: Voorbeeld uitgevoerde Bedrijfseffectentoets wijziging Wet verontreiniging zeewater,
Bijlage 3: Meetmodel Inhoudelijke Nalevingskosten.

Vragen uit Bedrijfseffectentoets

De Bedrijfseffectentoets bestaat uit achttal vragen (met onderliggende subvragen) die gezamenlijk de verschillende terreinen waarop nieuwe wet- en regelgeving kan aangrijpen beslaan en zo de gevolgen voor het bedrijfsleven zelf, maar ook voor marktwerking, de concurrentiepositie van Nederland, de werkgelegenheid en loonkostenontwikkeling in kaart brengen.

Vragen Bedrijfseffectentoets:

1. Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerpregelgeving mogelijk bedrijfseffecten?
2. Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerpregelgeving geconfronteerd?
3. Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten van de ontwerpregelgeving?
4. Hoe verhouden de kosten en baten van de ontwerpregelgeving zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?
5. Wat is de stand van zaken ten aanzien van regelgeving op het onderhavige beleidsterrein in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd? (Buitenlandtoets)
6. Zijn er regels in de ontwerpregelgeving die bewerkstelligen dat:
 - Voor de toegang tot (of de uitoefening van) een beroep of bedrijf meer of strengere eisen worden gesteld dan een EG-richtlijnvereist?
 - Aan bedrijven bij het verrichten van bepaalde activiteiten meer lasten worden opgelegd dan waarin krachtens een EG-richtlijn wordt voorzien? Wat is de motivering hiervoor?
7. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de marktwerking?
8. Wat zijn de sociaal-economische effecten van de ontwerpregelgeving (werkgelegenheid, loonkosten en dergelijke)?

1. Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerpregelgeving mogelijk bedrijfseffecten

- Havenbeheerders
- Oliemaatschappijen (mijnbouwondernemingen)

2 Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerpregelgeving geconfronteerd

- 4 havenbeheerders (RWS, gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Den Haag en Corus N.V. te IJmuiden);
- mogelijk t.z.t. enkele oliemaatschappijen/mijnbouwondernemingen (CO₂ opslag in de zeebodem of in de ondergrond, dit bevindt zich op dit moment nog in een experimenteel stadium en wordt in het kader van het overheidsklimaatbeleid gestimuleerd).

3 Is er sprake van inhoudelijke nalevingseffecten

Hoewel de huidige Wvz conform het Verdrag van Londen ruimere mogelijkheden biedt voor het verlenen van een ontheffing, is de ontheffing-verleningspraktijk reeds in lijn met de beperktere mogelijkheden die het Protocol biedt. Buiten Rijkswaterstaat hebben drie havenbeheerders (het gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Den Haag en Corus N.V. te IJmuiden) een Wvz-ontheffing voor het lozen van baggerspecie op de Noordzee afkomstig van baggerwerkzaamheden (zowel onderhouds- als verdiepingswerk) in de havens. Voor de havenautoriteiten heeft het onderhavige wetsvoorstel geen belangrijke gevolgen. De huidige beoordeling van een ontheffingsaanvraag voor het storten van bagger vindt reeds grotendeels plaats volgens de in Bijlage 2 van het Protocol genoemde elementen (zoals zoeken naar een landalternatief en beoordeling conform actiewaarden). Mogelijk zal de verplichting tot het doen van een impactanalyse indien een nieuwe stortlocatie gezocht moet worden, en daarmee samenhangende monitoringsprogramma's, een kleine toename van de administratieve lasten voor de havenautoriteiten betekenen. Stortplaatsen voor baggerspecie liggen op dit moment echter vast en worden voorlopig niet gewijzigd.

Het wetsvoorstel beoogt een uitbreiding van het toepassingsgebied tot de zeebodem en ondergrond daarvan. Het regime van verbod behoudens ontheffing breidt zich daarmee uit tot het lozen van stoffen in de zeebodem/- ondergrond. Met betrekking tot lozing van stoffen op een diepte van minder dan 100 meter onder de zeebodem geldt dat dergelijke activiteiten tot op heden niet worden uitgeoefend in het gebied van de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse EEZ.

Voor zover in dit gebied op een diepte van meer dan 100 meter onder de zeebodem lozingsactiviteiten plaatsvinden, betreft het activiteiten in het kader van de offshore olie- en gaswinning, te weten het gebruik van mijnbouwhulpstoffen en met de mijnbouwactiviteiten naar boven gekomen stoffen die worden teruggebracht in de ondergrond. De voorgestelde wijziging van de Wvz heeft geen gevolgen voor deze activiteiten, vanwege de uitzondering in de Wvz voor operationele lozingen alsmede de afbakening met de Mijnbouwwet (artikel 5 en het voorgestelde artikel 2, onderdeel d, van de Wvz). Daar voor deze activiteiten evenmin een opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet is vereist, heeft de voorgestelde introductie van de nieuwe weigeringsgrond voor opslagvergunningen in de Mijnbouwwet geen gevolgen voor de mijnbouwondernemingen.

4. Hoe verhouden de kosten en baten van de ontwerpregelgeving zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?

Draagkracht van betreffende bedrijven is groot, terwijl voorgestelde wetswijziging geen of vrijwel geen gevolgen heeft voor betreffende bedrijven.

5. Wat is de stand van zaken ten aanzien van regelgeving op het onderhavige beleidsterrein in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd? (Buitenlandtoets)

Betreffende Protocol is inmiddels van kracht doordat voldoende landen het Protocol inmiddels hebben geratificeerd. Van de Noordzeelanden is Nederland het enige land dat het Protocol nog niet heeft geratificeerd.

6. Zijn er regels in de ontwerpregelgeving die bewerkstelligen dat:

a Voor de toegang tot (of de uitoefening van) een beroep of bedrijf meer of strengere eisen worden gesteld dan een EG-richtlijn vereist?

b Aan bedrijven bij het verrichten van bepaalde activiteiten meer lasten worden opgelegd dan waarin krachtens een EG-richtlijn wordt voorzien? Wat is de motivering hiervoor?

De EG-kaderrichtlijn water (KRW) is voor de territoriale zee (en dus niet voor de EEZ) van kracht. De KRW strekt uitdrukkelijk mede ertoe om de lidstaten te helpen bij het nakomen van de verplichtingen van het Oskar-verdrag. Dat verdrag ligt mede ten grondslag aan de Wvz, ook na de beoogde wetswijziging. De KRW kent o.a. de eis van toepassing van emissiebeheersingsmaatregelen die zijn gebaseerd op de beste beschikbare techniek. Voor zover er sprake zou kunnen zijn van verdergaande eisen en lasten dan vanuit EG richtlijnen is vereist dan is dit het gevolg van uitvoering van een protocol dat inmiddels door een groot aantal EG-landen is geratificeerd.

7. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de marktwerking?

Geen directe gevolgen.

8. Wat zijn de sociaal-economische effecten van ontwerpregelgeving (werkgelegenheid, loonkosten en dergelijke)?

Geen directe effecten.

Momenteel zijn veel ontwikkelingen gaande op het gebied van opslag van CO₂ in de bodem. Opslag van CO₂ is potentieel een middel om uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het Protocol verbiedt op dit moment nog de opslag van CO₂ in de zeebodem of ondergrond daarvan, omdat deze activiteit niet is uitgezonderd van het algemene lozingsverbod. Gezien de mondiale ontwikkelingen en de onder (aanstaande) verdragspartijen breed gedragen wens om onder voorwaarden CO₂ opslag toe te staan, is inmiddels een voorstel tot amendering van bijlage 1 (de «reverse list») van het Protocol ingediend door Australië en het Verenigd Koninkrijk. Het ligt in de lijn der verwachting dat binnen afzienbare termijn het opslaan van CO₂ in of onder de zeebodem onder het Protocol mogelijk gemaakt zal worden. Dit kan te zijner tijd gunstige sociaal-economische gevolgen hebben. Tot die tijd zullen eventuele aanvragen voor een opslagvergunning voor CO₂ op grond van het gewijzigde artikel 26 in beginsel moeten worden geweigerd.

Wanneer CO₂ wordt geïnjecteed als middel om olie of gas uit te drijven naar productieputten (zgn. enhanced oil recovery (EOR) of enhanced gas recovery (onderzoek K12 project Gaz de France) verzet het LC-verdrag of het Protocol zich hier niet tegen. Dat CO₂ blijft wel achter in de diepe ondergrond en wordt op die manier dus opgeslagen.

Door de in het voorgestelde artikel 3 opgenomen dynamische verwijzing naar het Protocol zal het bij een dergelijke (of andere wijziging) van het Protocol of de Bijlagen niet nodig zijn de Wvz aan te passen ten behoeve van de doorwerking van die wijziging.

Met het meetinstrument «inhoudelijke nalevingskosten bedrijfsleven» wordt ingezoomd op een deel van de zogenoemde primaire effecten van wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven, en wel op de nalevings-effecten. Nalevingseffecten zijn alle directe gevolgen die optreden bij het bedrijfsleven als gevolg van het naleven van de in wet- en regelgeving vastgelegde verplichtingen, anders dan de directe financiële effecten. De directe financiële effecten betreffen de betaling van belastingen, premies, leges en andere heffingen c.q. de ontvangst van subsidies. Overige nalevingseffecten treden op ingeval het bedrijfsleven wordt verplicht tot gedragsaanpassingen of aanpassingen aan het productieproces, productiemiddelen of producten en/of de verplichting de overheid (of derden) te informeren. Men kan dus twee soorten nalevingseffecten onderscheiden:

- de kosten van informatieoverdracht, ook administratieve lasten genoemd;
- de overige nalevingseffecten: effecten van inhoudelijke verplichtingen (nalevingskosten).

Voor het meten van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven kan al geruime tijd worden beschikt over het zogenoemde «Standaardkosten-model». Onderstaande handleiding meetinstrument «inhoudelijke nalevingskosten bedrijfsleven» is bedoeld als hulpmiddel om te worden ingezet voor het meten van de overige nalevingseffecten.

Vraag	Antwoord
1. Is er sprake van inhoudelijke nalevings-effecten?	ja of nog niet duidelijk: door naar vraag 2 nee: <i>exit</i> en terug naar vraag 3 BET
2. Wat is aard van de inhoudelijke verplichting?	
a. omschrijf de verplichting	a.
b. zijn er met betrekking tot dit dossier recent nog wijzigingen geweest?	b. nee/ja, welke en waarom is de onderhavige wijziging dan nog nodig?.....
c. zijn er met betrekking tot dit dossier nog relevante recente Europese ontwikkelingen?	c. nee/ja, welke en hoe verhoudt de voorgenomen wijziging zich daartoe?.....
d. welk soort object is betrokken?	d.
e. welk onderdeel van bedrijfsproces is betrokken?	e.
f. welk aspect van bedrijfsvoering is betrokken?	f.
3. Hoe verhoudt de huidige situatie zich tot de gewenste situatie?	
a. is er een huidige norm, zo ja beschrijf deze of verwijst	a.
b. ingeval er geen sprake is van een huidige norm, beschrijf dan de relevante huidige gemiddelde praktijk in de sector	b.Indien antwoord weet niet, overweeg dan veldwerk (Bijlage II)
c. aan welke nieuwe eisen moet het bedrijfs-onderdeel voldoen?	c.
d. welke oplossingen zijn mogelijk?	d. Indien antwoord weet niet, overweeg dan veldwerk (Bijlage II)
e. ligt huidige norm c.q. de huidige gemiddelde praktijk in de sector boven of op niveau nieuwe norm?	e. ja, geen meerkosten->noteer antwoord en ga terug naar vraag 3 BET. Indien nee, ga door naar 4

4. Hoe groot is de te overbruggen afstand tussen bestaande praktijk en nieuwe norm en wat kost overbrugging?	Indien antwoord, weet niet, overweeg dan veldwerk (Bijlage II)
a. kies oplossingen om aan de nieuwe wettelijke norm te voldoen en noteer deze (niet meer dan 4 oplossingen per verplichting). Geef een relatieve verdeling van het aantal oplossingen (default is gelijkmatige toewijzing)	a1 a2 a3 a4
b. wat zijn de te verwachten meerkosten per oplossing?	b1 b2 b3 b4
c. indien van toepassing, corrigeer meerkosten per oplossing voor mogelijkheid van directe subsidiëring	c1 c2 c3 c4
5. Om hoeveel bedrijven/objecten gaat het per gekozen oplossing (Q)?	a1 a2 a3 a4
6. Vermenigvuldig de meerkosten (P uit 4c) met de aantallen bedrijven of objecten (Q uit 5) en noteer antwoorden	a1 a2 a3 a4