

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 XIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013**

**Nr. 66**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2013

#### **Inleiding**

Naar aanleiding van het Wetgevingsoverleg Landbouw en Natuur van de vaste commissie voor voormalig Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) op 4 juli 2012 (Kamerstuk 33 240 XIII, nr. 22) heeft uw Kamer motie Jacobi c.s. (TK 33 240 XIII, nr. 18) aangenomen waarin de regering wordt verzocht te komen met een nader maatregelenpakket om de overschrijdingen bij Dienst Regelingen (DR), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en financiële correcties vanwege foutief uitgegeven landbouwsubsidies te voorkomen. In deze brief ga ik mede namens de Minister van VWS achtereenvolgens in op:

1. De problematiek van overschrijdingen bij DR en NVWA en de genomen en voorgenomen maatregelen.
2. Het resultaat van de trajecten die zijn gestart om bij de NVWA de fusieopbrengsten te realiseren (besparingen op materiële en personele kosten) en het realiseren van krimp in het opdrachtenpakket, zoals aangekondigd in de Ontwerpbegroting 2013.
3. De problematiek van correcties vanwege foutief uitgegeven landbouwsubsidies.
4. De uitkomsten van de correctieprocedures over de terugvorderingen van het GLB, inclusief hoe in de toekomst dergelijke correcties kunnen worden voorkomen, zoals aan uw Kamer toegezegd in het AO Landbouwrapport van 13 juni jl.

#### **Ad 1. Problematiek overschrijdingen DR en NVWA en maatregelen**

*Problematiek overschrijdingen c.q. bijstellingen DR en NVWA*

In de afgelopen jaren zijn de budgetten van DR en de NVWA jaarlijks in de loop van het jaar bijgesteld. In de brief van 1 juli 2012 (TK 2011–2012,

33 240 XIII 19) aan uw Kamer zijn de redenen voor deze bijstellingen eerder toegelicht:

- De binnen het ministerie gebruikte planningssystematiek voor baten-lastendiensten leidde ertoe dat bij het opstellen van de begroting nog niet het volledige opdrachtenpakket bekend was; dit werd pas later in het jaar vastgesteld, hetgeen leidde tot bijstellingen gedurende het jaar.
- Incidentele beleidsmatige wijzigingen die leiden tot extra opdrachten aan DR en de NVWA. In de bijlage van mijn brief van 1 juli 2012 is een uitgebreid overzicht gegeven van de extra opdrachten die in 2011 zijn verstrekt.
- Aanwijzingen vanuit de EU of plant- of dierziekte crises, die leiden tot extra opdrachten aan DR en de NVWA. Ook hiervan is in de bijlage van de brief van 1 juli 2012 een uitgebreid overzicht opgenomen.

### *Maatregelen*

Om de overschrijdingen gedurende het jaar te voorkomen moeten de budgetten die nodig zijn voor een goede taakuitvoering door DR en NVWA structureel op orde worden gebracht. Daarin is in de Ontwerpbegroting EZ 2013 een eerste stap genomen in het ophogen van de budgetten voor de uitvoeringskosten. In de begroting 2013 is voorts de aansluiting transparant gemaakt tussen de door de baten-lastendiensten geraamde benodigde middelen en de door de opdrachtgevers beschikbaar gestelde budgetten.

Om de budgetten volledig op orde te brengen, zijn ook bij eerste suppletoire begroting 2013 nog mutaties nodig:

- In de ontwerpbegroting 2013 is gemeld dat om te komen tot een sluitende begroting voor DR, besluitvorming nodig was in het kader van het decentralisatieakkoord natuur en de financiering van de uitvoeringskosten van de subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Ten aanzien hiervan is in het decentralisatieakkoord vastgelegd dat het Rijk via de begroting van EZ ter uitvoering van SNL een bedrag beschikbaar stelt aan DR van € 20 mln in 2012 en 2013 en € 17 mln vanaf 2014. Mocht er sprake zijn van additionele kosten, dan worden deze door de provincies gedragen. Hiermee hebben alle provincies nu ingestemd.
- De opdrachtverlening aan DR voor 2013 wordt nog afgerond. Dit leidt nog tot de benodigde mutaties bij voorjaarsnota.
- Voor de NVWA zijn zowel op het gebied van de fusiekosten als op het gebied van het opdrachtenpakket nog mutaties nodig om het beschikbare budget volledig in overeenstemming te brengen met de voor de uitvoering benodigde middelen. In de volgende paragraaf ga ik hier nader op in.

Met het op niveau brengen van de budgetten trachten we de noodzaak om tussentijds bij te stellen zoveel mogelijk te beperken. Het blijft echter mogelijk dat gedurende het jaar blijkt dat onvoorziene extra werkzaamheden moeten worden verricht (bijvoorbeeld door de uitbraak van een plant- of dierziekte, of door eisen die in het kader van EU conformiteit worden gesteld) en dat de begroting daarvoor toch moet worden bijgesteld. Indien dergelijke bijstellingen inderdaad noodzakelijk blijken, dan informeer ik uw Kamer hier tijdig over. In dit kader zal ik voortaan ook gedurende het uitvoeringsjaar voor alle baten-lastendiensten suppletoire begrotingen op laten stellen en uw Kamer op deze manier informeren wanneer zich een wijziging voordoet.

Het structureel van de uitvoeringsbudgetten is niet de enige maatregel die wordt genomen. DR en de NVWA doen, net als de overige uitvoeringsor-

ganisaties van EZ, het nodige om de uitvoeringskosten te beperken en zo efficiënt mogelijk te werken, met als uitgangspunt dat de dienstverlening zoveel mogelijk op peil blijft. Op een belangrijk onderdeel daarvan, de fusie bij de NVWA, ga ik hieronder nader in.

## **Ad 2 Het resultaat van de trajecten die zijn gestart om bij de NVWA de fusieopbrengsten te realiseren en ten aanzien van het realiseren van krimp in het opdrachtenpakket**

### *Realiseren fusieopbrengsten NVWA*

In het kader van de efficiencytaakstelling van het kabinet Balkenende IV is de fusie gestart van de AID, PD en VWA. Met deze fusie is een structurele besparing van circa € 50 mln per jaar beoogd. In de Ontwerpbegroting 2013 is aangegeven dat het realiseren van de beoogde personele en materiële besparingen minder snel kan worden gerealiseerd dan vooraf beoogd. Om de kosten van leegstaande en af te stoten kantoren en laboratoria, de kosten van ICT en kosten op het personele vlak versneld terug te brengen wordt het volgende maatregelenpakket uitgevoerd:

- Met het oog op besparing van de huisvestingslasten worden meerdere kantoren en laboratoria van de NVWA afgestoten. Vanwege langlopende huurcontracten met de Rijksgebouwendienst en de tegenvallende vastgoedmarkt kunnen de besparingen pas veel later worden gerealiseerd, zoals gemeld in de brief van 1 juli. Teneinde deze structurele besparing van jaarlijks € 8 mln eerder te realiseren, is besloten tot afkoop van de huurcontracten zodat deze panden daarna niet langer drukken op de huisvestingskosten van de NVWA. De extra kosten van de afkoop van deze panden worden nu ingeschat op circa € 33 mln. Wanneer de contracten tot het eind zouden worden uitgediend, is sprake van een totale kostenpost van circa € 61 mln. Afkoop bespaart dus € 28 mln.
- De ICT kosten worden teruggedrongen waardoor oplopend naar 2016 in totaal maximaal € 9,5 mln structureel wordt bespaard.
- Ten aanzien van extra personele kosten ten gevolge van de fusie ad. € 4 mln (harmonisatie van arbeidsvoorwaarden) is een maatregelenpakket gevormd waarmee de tekorten op deze post in 2016 zijn opgelost.

Na uitvoering van dit maatregelenpakket zijn de besparingen op de NVWA begroting structureel. De nog resterende kosten inclusief uitvoering van dit maatregelenpakket voor 2013 en 2014 en 2015 bedragen, naast de verwachte kosten voor de afkoop van de huurcontracten, respectievelijk € 14,1 mln, € 2,5 mln en € 0,5 mln. Dekking hiervan wordt bij besluitvorming Voorjaarsnota 2013 meegenomen.

### *Maatregelen op het opdrachtenpakket*

Er bestaat discrepantie tussen het huidige beschikbare budget en de taken van de NVWA. Met onderstaande maatregelen wordt dit verschil zo ver mogelijk teruggebracht:

#### *Verlaging uitvoeringskosten NVWA*

- Er wordt een besparing op de uitvoeringskosten beoogd van € 6,6 mln in 2013, oplopend tot € 18,8 mln in 2018. Onder meer door de volgende maatregelen:
- De NVWA zal de uitvoeringskosten verlagen door het doorvoeren van verbeteringen in de bedrijfsvoering en door haar handhavingsmethodiek aan te passen om het effect van het toezicht te vergroten.
  - Met behulp van te wijzigen regelgeving en het vergroten van de effectiviteit van het toezicht wordt een besparing voorzien.

- Met de invoering van de Wet Dieren per 1 januari 2013 zijn de mogelijkheden voor de NVWA verruimd om bestuurlijke boetes op te leggen, verruimd.
- Door met een andere handhavingssystematiek toezicht te houden op bonafide bedrijven kan het toezicht goedkoper worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het programma Vermindering Regeldruk Vleesketen.
- Met de implementatie van gewijzigde Drank- en Horecawet is het toezicht op alcohol naar gemeenten gedecentraliseerd. Dat leidt vanaf 2014 tot een jaarlijkse verlaging van de uitvoeringskosten van € 2 mln.
- De verwachte herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zal op termijn leiden tot verlaging van de uitvoeringskosten.

- *Aanpassing van het retributiestelsel*

Het algemene uitgangspunt is dat toelatings- en handavingskosten van wet- en regelgeving uit de algemene middelen worden gefinancierd. Uitzondering daarop zijn de activiteiten van de overheid die een aan een onderneming toe te rekenen individueel profijt opleveren, alsmede EU-verplichtingen. De kosten, die de overheid dan maakt, moeten worden gedragen door ondernemers via retributies. Voor het in rekening brengen van de kosten bij het bedrijfsleven wordt een retributiestelsel gehanteerd. Het huidige retributiestelsel sluit niet meer goed aan bij het kostprijsmodel van de NVWA waardoor het niet voldoende transparant is voor bedrijven en herziening behoeft. Het retributiestelsel zal daarom worden geactualiseerd. Daarbij zijn de volgende overwegingen van belang:

- het nieuwe stelsel moet eenvoudiger zijn en transparanter voor bedrijven. Dat kan onder andere door het aantal tariefcategorieën te verminderen.
- als uitgangspunt kunnen sommige tarieven worden vastgesteld op basis van werkelijke kosten in plaats van op basis van forfaitaire bedragen.
- er is binnen de bestaande wettelijke kaders grond om bepaalde kosten die de NVWA nu maakt ook via retributies aan het bedrijfsleven toe te rekenen, bijvoorbeeld het volledig doorrekenen van hercontroles of het gedeeltelijke doorberekenen van indirecte kosten.

Onderdeel van de herziening is dat ook wordt gekeken of de afspraken met de roodvleesslachterijen over maximering van de bijdrage van de sector aan de keuringen moeten worden heroverwogen. Naar verwachting zal herziening leiden tot extra inkomsten van € 2 mln in 2013 oplopend tot € 10 mln in 2018.

Herziening van het retributiestelsel zal voor bepaalde sectoren of bedrijven leiden tot een kostenverhoging. Ik wil kijken of het effect daarvan kan worden beperkt door, waar de Europese regels dat toestaan, nog sterker risicogebaseerd te gaan werken en waar mogelijk aan te sluiten bij kwaliteitssystemen van de sectoren. De NVWA-toezichtslast gaat omlaag voor bedrijven met een goede naleving en de NVWA kan haar activiteiten maximaal inzetten waar de risico's voor goede naleving het grootst zijn.

Beoogd is de herziening van het retributiestelsel in 2013 in te voeren. Daaraan voorafgaand zal goed met de verschillende sectoren worden gesproken over de uitwerking van het nieuwe model. Uw Kamer wordt tijdig over het nieuwe retributiestelsel geïnformeerd.

Wanneer alle bovenstaande maatregelen zijn doorgevoerd, resteert nog het volgende verschil tussen het beschikbare budget en de kosten van de uitvoering:

2013	2014	2015	2016	2017	2018
- 11,0	- 10,4	- 11,4	- 8,7	- 10,1	- 11,6

In deze reeks is het amendement Mulder-Bouwmeester (TK 33 400 XVI, nr. 47) met betrekking tot de bijdrage van VWS aan de NVWA nog niet verwerkt. Om het takenpakket van de NVWA in 2013 en latere jaren op niveau te houden, dienen deze tekorten te worden opgelost door de bijdragen aan de NVWA te verhogen. De herschikkingen die hiervoor noodzakelijk zijn worden betrokken bij de besluitvorming in het voorjaar en zullen worden verwerkt bij Voorjaarsnota 2013.

Verdere besparingen op het opdrachtenpakket van de NVWA acht ik niet wenselijk omdat deze potentieel ten koste gaan van de kwaliteit van uitvoering, handhaving en toezicht. Het is evident dat we moeten voorkomen dat de NVWA daarin niet meer kan voldoen aan de vereisten, bijvoorbeeld volgend uit Europese verplichtingen. Nederlandse consumenten en ondernemers vertrouwen er op dat voedsel en andere producten veilig zijn en voldoen aan de kwaliteitseisen. Het toezicht en de handhaving van de NVWA dragen daar in belangrijke mate aan bij. Daarnaast is goed toezicht door de NVWA essentieel voor het behoud van vertrouwen van handelslanden in de veiligheid van Nederlandse producten en daarmee voor de Nederlandse handelspositie.

### **Ad 3. Correcties vanwege foutief uitgegeven landbouwsubsidies en maatregelen ter voorkoming**

#### *Achtergrond en nadere toelichting correcties*

De motie Jacobi verzoekt om financiële correcties vanwege foutief uitgegeven landbouwsubsidies te voorkomen. Allereerst ga ik in op de hoogte van de opgelegde financiële correcties. In de motie wordt gesproken over € 140 miljoen, echter uit mijn jaarverslag 2011 (artikel 39.12 uitvoering van EU-maatregelen) blijkt dat de daadwerkelijk betaalde EU-correctie € 52 mln bedraagt. Deze correctie heeft betrekking op de uitvoering van de aardappelzetmeelregeling in de periode 2003–2008 (€ 28,9 mln) en de uitvoering van de Gemeenschappelijke Marktordningsregeling (GMO) voor Groenten en Fruit over de periode 2005–2008 (€ 22,7 mln). Het ministerie is tegen deze besluiten een procedure gestart bij het Europese Hof.

De complexiteit van de EU regelgeving is een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van financiële correcties. Door de complexe EU-regelgeving bestaat ruimte voor nationale interpretaties en achteraf worden die interpretaties niet altijd door de Europese Commissie gedeeld. De EU legt dan een correctie op.

#### *Maatregelen ter voorkoming van correcties*

Om deze meningsverschillen over interpretaties van EU-regelgeving door de lidstaten te voorkomen, wordt op verschillende niveaus actie ondernomen:

- Verbetering van de beheer en controlesystemen voor het betalen van EU-subsidies, waaronder het tijdig voorleggen aan de Commissie van interpretatiekwesties over de strikte toepassing van geldende EU-regelgeving;
- Bij het ontwerp van de EU-regelgeving met andere lidstaten aansturen op heldere en eenduidige regelgeving voor de uitvoering;

- In het project Better Regulation is de Europese Commissie in overleg met de lidstaten om haar regelgeving te vereenvoudigen. Ondermeer Nederland draagt hiervoor voorstellen aan.

Er gaat langere tijd overheen voordat de Commissie uitsluitsel geeft over de juistheid van de implementatie van EU-regelgeving. Nieuwe correcties zijn hierdoor niet volledig uit te sluiten.

#### **Ad 4. Uitkomsten correctieprocedures terugvorderingen van het GLB en Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit (GMO)**

##### *Toelichting en achtergrond GMO*

In het kader van de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit, die onderdeel is van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kunnen producentenorganisaties in de tuinbouwsector financiële steun ontvangen, mits zij voldoen aan de erkenningscriteria die zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit. In Nederland bestaan 17 erkende producentenorganisaties. Zij ontvangen jaarlijks gemiddeld € 85 miljoen aan steun van de Europese Unie. De Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit wordt in medebewind uitgevoerd door het Productschap Tuinbouw.

##### *Problemen bij de uitvoering van de GMO*

De Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit is in Nederland sinds 2007 drie keer onderwerp geweest van een audit door de Europese Commissie. Hoewel over twee van de drie audits nog geen definitieve beslissing door de Europese Commissie is genomen, vormden de briefwisselingen en de bilaterale gesprekken met de auditors van de Europese Commissie aanleiding tot het aanscherpen van de subsidievoorwaarden in de sector groenten en fruit vanuit de Gemeenschappelijke Marktordening. Ondanks deze aanscherpingen zijn de auditors van de Europese Commissie van mening dat in Nederland erkende producentenorganisaties nog steeds niet voldoen aan de communautaire erkenningscriteria en dat de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit in Nederland niet EU-conform wordt uitgevoerd.

Als gevolg hiervan loopt Nederland een risico op financiële correcties. Tevens zal de Commissie vervolgaudits blijven uitvoeren om te bezien in hoeverre haar aanbevelingen aan Nederland zijn opgevolgd en of er voldoende maatregelen zijn getroffen om de financiële risico's weg te nemen. Het ongewijzigd laten voortduren van de huidige situatie zal naar verwachting leiden tot forse en steeds verder olopende financiële correcties. Over de audit 2007 is reeds een financiële correctie opgelegd van € 22,7 miljoen. Nederland is hiertegen bij het Gerecht in Luxemburg in beroep gegaan. Deze Hofprocedure loopt nog.

##### *Aanpak van de problemen bij de uitvoering van de GMO*

Mede naar aanleiding van de herhaalde negatieve auditbevindingen van de Europese Commissie heeft het Productschap Tuinbouw, in maart 2012, een risicoanalyse verricht naar de EU-conformiteit van de erkenning van Nederlandse producentenorganisaties. Op basis van deze risicoanalyse heeft de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geconcludeerd dat het noodzakelijk is om de erkenningen van alle producentenorganisaties opnieuw tegen het licht te houden.

De maatregelen waartoe het Productschap Tuinbouw en het ministerie van Economische Zaken in een gecombineerde *task force* hebben besloten, betreffen een grondige herbeoordeling van de vraag in hoeverre producentenorganisaties voldoen aan de communautair voorgeschreven erkenningseisen en van de vraag welke communautair voorgeschreven sancties dienen te worden toegepast bij niet-naleving van de voorschriften. De *task force* is zich bewust van de zorgen die in de sector leven en voert regelmatig overleg met de overkoepelde organisatie van producentenorganisaties, *Dutch Produce Association*.

Tegelijkertijd is Nederland bilateraal met de Europese Commissie in bespreking over aanpassing van de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit voor de toekomst, teneinde deze in Nederland beter uitvoerbaar te maken. Ook participeert Nederland actief in overleg met een groot aantal andere EU-lidstaten die eveneens moeite hebben om de regelgeving EU-conform uit te voeren, om de problemen in de regelgeving van de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit te bespreken en voorstellen op dat punt uit te werken en aan de Europese Commissie voor te leggen. Ook andere lidstaten zijn naar aanleiding van EU-audits geconfronteerd met (dreigende) financiële correcties.

#### *Informatie aan de Tweede kamer over correcties*

Met mijn brief van 29 mei 2012 (TK 28 625: herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, nr. 150) heb ik u geïnformeerd over de over de afgelopen 10 jaar opgelegde correcties tot en met maart 2012. Over de correctievoorstellen en correctiebesluiten wordt de Tweede Kamer jaarlijks in mei geïnformeerd via het jaarverslag EZ en via de Nationale Verklaring over het beheer van middelen uit de EU-fondsen, die de minister van Financiën ondertekent namens het kabinet en welke is gebaseerd op deelverklaringen van betrokken ministers.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema