

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. Van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
8 januari 2018

Onderwerp
Indexering tarieven
ILT 2018

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0120/2018/U-002

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Tussen 29 november 2017 en 13 december 2017 heeft u een voorstel opengesteld voor internetconsultatie dat betrekking heeft op wijziging van diverse regelingen aangaande tarieven voor werkzaamheden van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor de spoorwegsector, de luchtvaart en de scheepvaart. Het gaat in het voorstel om wijzigingen van de Regeling tarieven luchtvaart 2008, van de Regeling tarieven Spoorwegwet 2012, van de Regeling Nederlandse tarieven Schepenwet, van de Regeling tarieven scheepvaart 2005 en van de Regeling olieafgifteboekje Rijnvaart 1995.

De aanpassingen van de regelingen betekenen een verhoging van de tarieven voor onder andere de vergunningverlenende werkzaamheden van de ILT voor bedrijven in onder andere de spoorwegsector, de luchtvaart en de scheepvaart. De aanpassingen sluiten aan op het kabinetsbeleid om de kosten van vergunningverlening en toezicht zo veel mogelijk in rekening te brengen bij de partijen die onder toezicht van de ILT vallen. Veel tarieven die de ILT tot nu toe hanteert, zijn niet kostendekkend. Omdat de tarieven voor het laatst zijn geïndexeerd per 1 januari 2016 (inflatiecorrectie), is het voornemen om via de onderhavige wijzigingsvoorstellen de tarieven aan te passen voor de inflatie in de jaren 2016 en 2017. Daarnaast introduceren de voorstellen ook een aantal nieuwe tarieven voor nieuwe vergunningen en andere nieuwe verplichtingen (o.a. opleidingseisen) op het terrein van luchtvaart en scheepvaart.

Gedurende de internetconsultatietermijn heeft overleg plaatsgevonden tussen uw ministerie, de ILT en ATR over de voorgestelde regelingen. Zoals in het Instellingsbesluit van ATR is vastgelegd, vindt de regeldruktoetsing en advisering door ATR plaats over de consultatieversie van voorgenomen wet- en regelgeving. Onderstaand advies van ATR is daarom gebaseerd op de consultatieversie van de regelingen en de bijbehorende toelichting die voor internetconsultatie zijn opengesteld tussen 29 november 2017 en 13 december 2017. Ten aanzien van de regeldrukeffecten heeft ATR de aanvullend verkregen informatie betrokken bij de definitieve toetsing van de regelingen.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Uitgangspunt bij de wijzigingsvoorstellen is het kabinetsstandpunt dat vergunningverlenende werkzaamheden door toezichthouders zoveel mogelijk kostendekkend moeten zijn. Dit was voor tarieven van de ILT nog niet voor alle activiteiten het geval. De toelichting bij de wijzigingen maakt duidelijk dat een verhoging van de tarieven is beoogd om vergunningverlenende werkzaamheden van de ILT meer kostendekkend te maken. Voor veel van de tariefsverhogingen (t.a.v. luchtvaart en scheepvaart) geldt dat deze verhogingen reeds zijn overeengekomen in de overdracht in 2010 van een aantal activiteiten naar Kiwa N.V. (hierna: Kiwa). Zo bepaalde de overeenkomst met Kiwa dat inflatiecorrecties verwerkt worden in de tarieven. Per 1 januari 2014 geldt tevens een bepaling gericht op een beperking van de tarieven met een efficiencyfactor. Dit weerspiegelt de ambitie om de tarieven beperkt te houden en om efficiënter te werken. Dit draagt tevens bij aan beperking van de regeldrukgevolgen van de indexatie van de tarieven.

De wijzigingsvoorstellen bevatten echter ook nieuwe verplichtingen voor de scheepvaart, luchtvaart en de spoorwegsector, waarvoor met de onderhavige regelingen nieuwe tarieven in rekening worden gebracht. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om verplichtingen die volgen uit Europese bepalingen.

De inwerkingtreding van de regelingen is voorzien in de loop van januari 2018. De toelichting geeft aan dat doorschuiven van de inwerkingtreding van de regelingen van januari 2018 naar het eerst volgende vaste verandermoment (1 april 2018) zal leiden tot (grote) nadelige (financiële) gevolgen voor de ILT. Financiële gevolgen die bij implementatie van de voorgestelde indexatie en bij de introductie van de nieuwe tarieven neerslaan bij bedrijven. De toelichting maakt echter niet duidelijk wat de omvang is van deze financiële gevolgen en wat de onderbouwing is van de voorgestelde nieuwe tarieven.¹ Voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk van de regelingen is het van belang dat de (regeldruk)effecten van voorstellen transparant en herleidbaar in beeld zijn. Dit inzicht ontbreekt in de toelichting op onderdelen.

Uw ambtsvoorganger is in brieven in 2016 aan de Tweede Kamer ingegaan op de voorgenomen herziening van het tarievenstelsel voor vergunningverlening door de ILT en Kiwa². Het doel van die herziening is volgens deze brieven te komen tot meer eenvoud en transparantie en tot beter

¹ Uit ambtelijk overleg met uw ministerie en de ILT is gebleken dat inzicht in deze financiële gevolgen wel beschikbaar is. Het gaat daarbij zowel om inzicht in de financiële gevolgen die aan de orde zijn bij het doorschuiven van inwerkingtreding van de regelingen van januari 2018 naar 1 april 2018, als van de situatie waarbij geen indexatie van tarieven en introductie van de nieuwe tarieven zou plaatsvinden.

² Kamerbrief van 27 januari 2016 met onderwerp "Herziening tarievenstelsel Kiwa en ILT" (kenmerk ILT-2016/8771) en Kamerbrief van 7 juni 2016 met onderwerp "herziening tarievenstelsel ILT en Kiwa" (kenmerk ILT-2016/35725).

onderbouwde tarieven. Met de wijzigingen zal het “stelsel transparanter en efficiënter worden, en leiden tot een vermindering van de administratieve lasten”. Uit ambtelijk overleg met uw departement blijkt dat de herziening van het tarievenstelsel in 2018 een vervolg krijgt. De toelichting bij de onderhavige regelingen gaat echter inhoudelijk noch procesmatig in op de stelselherziening.

1.1 Het college adviseert in de toelichting bij de regelingen nader te motiveren waarom de tariefsverhogingen nu noodzakelijk zijn, en waarom de wijzigingen niet worden gekoppeld aan de integrale herziening van het tarievenstelsel van de ILT en Kiwa.

1.2 Het college adviseert in de toelichting bij de regelingen te motiveren waarom de in de regelingen voorgestelde nieuwe tarieven nu noodzakelijk zijn, en waarom de introductie van deze tarieven niet wordt gekoppeld aan de integrale herziening van het tarievenstelsel van de ILT en Kiwa.

Voor beide adviespunten is het van belang inzicht te bieden in de omvang van de financiële gevolgen van de wijzigingen voor de ILT en voor de bedrijven.

2. Minder belastende alternatieven

De voorgestelde regelingen zijn hoofdzakelijk gericht op indexering van de ILT-tarieven. De voorstellen bevatten tevens enkele nieuwe tarieven voor nieuwe verplichtingen. Verder vervallen verplichtingen waarvan nut en noodzaak naar het oordeel van de ILT en uw ministerie niet meer aanwezig zijn.

De toelichting bij de regelingen besteedt geen expliciete aandacht aan mogelijk minder belastende alternatieven voor (de uitvoeringswijze van) bestaande verplichtingen. De voorgenomen herziening van het tarievenstelsel, zoals in 2016 aan de Tweede Kamer gemeld, is onder andere gericht op het vergroten van efficiëntie en beperking van de administratieve lasten van het stelsel. In de Kamerbrief van 7 juni 2016 benadrukte uw ambtsvoorganger dat de stelselherziening zal leiden tot vereenvoudiging en uniformering van de processen, en dat deze herziening zal bijdragen aan vermindering van de kosten. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd dat voor ILT-producten veel resultaat geboekt kan worden door investering in ICT-systemen, door automatisering van vergunningsprocessen en door standaardisering.

De toelichting bij de onderhavige regelingen benoemt de aangekondigde herziening van het tarievenstelsel niet. Ook besteedt de toelichting geen aandacht aan eventuele verbeteringen en efficiëntere procedures die mogelijk al vooruitlopend op de herziening van het stelsel gerealiseerd kunnen worden per januari 2018 (bijvoorbeeld automatisering van specifieke vergunningen).

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij de regelingen te verduidelijken of en in hoeverre vereenvoudigingen als gevolg van automatisering en digitalisering per januari 2018 kunnen worden gerealiseerd en wat hiervan de (kosten)effecten zijn.

2.2 Het college adviseert in de toelichting bij de regelingen aandacht te besteden aan de voorgenomen herziening van het tarievenstelsel van de ILT en Kiwa en in hoeverre die voorgenomen herziening aandacht zal besteden aan mogelijk minder belastende alternatieven voor (de uitvoeringswijze van) bestaande verplichtingen

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De laatste aanpassing van de ILT-tarieven dateert van 1 januari 2016. Dit betrof een inflatiecorrectie. De onderhavige voorstellen beogen deze correctie door te voeren voor de inflatie over 2016 en 2017. De toelichting maakt niet duidelijk waarom over 2016 niet eerder een indexering is toegepast, en waarom deze indexering alsnog aan de orde is. Indien jaarlijkse indexering aan de orde is, is het van belang de nieuwe tarieven, ook voor eventuele nieuwe werkzaamheden, tijdig kenbaar te maken. Dit maakt dat doelgroepen die geconfronteerd worden met gewijzigde of nieuwe tarieven, zich tijdig kunnen voorbereiden.

De voorstellen bevatten naast verhoging van de tarieven voor de ILT-werkzaamheden ook enkele tarieven voor nieuwe werkzaamheden. De informatie over deze nieuwe werkzaamheden, gericht aan de doelgroepen die aan (nieuwe) verplichtingen moeten voldoen, is pas eind 2017 beschikbaar gekomen via de internetconsultatie.

De looptijd van de internetconsultatie bij de onderhavige regelingen wijkt af van de door de Rijksoverheid vastgelegde minimale termijn voor een internetconsultatie van vier weken.³ De internetconsultatie voor de onderhavige regelingen bedroeg slechts twee weken. Betrokkenen hebben hierdoor slechts een zeer korte periode kennis kunnen nemen van de nieuwe bepalingen en zich op deze nieuwe bepalingen kunnen voorbereiden.

Bij voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving zijn verder de “vaste verandermomenten” van toepassing. Naast de vaste data voor inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober) geldt daarbij als uitgangspunt een minimale inwerking-tredingstermijn van twee maanden.⁴ Dit betreft de periode tussen de publicatie van nieuwe of gewijzigde regelgeving en de inwerkingtreding van deze regelgeving. In de toelichting bij de verschillende wijzigingsregelingen wordt als argumentatie voor het niet hanteren van de twee-maanden-termijn aangegeven dat het “doorschuiven van inwerkingtreding naar het volgende vaste verandermoment (1 april 2018) zal leiden tot nadelige (financiële) gevolgen voor de ILT en Kiwa.” Hoewel het college begrip heeft voor dit financiële argument, biedt deze toelichting geen onderbouwing waarom de indexering van de tarieven niet eerder in 2017 is voorbereid en ook niet eerder is opengesteld voor (internet)consultatie. De toelichting gaat evenmin in op de nadelige gevolgen voor onder andere bedrijven die de effecten van de regelingen ervaren door de (te) late publicatie van de regelgeving.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij de regelingen nader te motiveren waarom een zo korte consultatietermijn is gehanteerd en waarom de publicatietermijn niet ten minste twee maanden bedraagt. Daarbij moet tevens inzichtelijk worden wat de gevolgen van de korte consultatie- en publicatietermijn zijn voor de doelgroepen die geconfronteerd worden met de effecten van de regelingen.

³ Op de webpagina van de Rijksoverheid over internetconsultaties staat het volgende opgenomen: “Is een internetconsultatie gepubliceerd? Dan heeft iedereen minimaal 4 weken de tijd om op de voorstellen voor wet- en regelgeving te reageren. Geïnteresseerden kunnen suggesties doen om de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de voorstellen te verbeteren. Ministeries verwerken reacties in de voorstellen.”

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/internetconsultatie-nieuwe-wet--en-regelgeving>

⁴ Dit uitgangspunt is vastgelegd in het kabinetsstandpunt ten aanzien van de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving verwoord in de Kamerbrief van 11 december 2009 (Kamerstukken 2009-2010, 29515, Nr. 309). Tevens is de termijn van 2 maanden opgenomen in aanwijzing 174 in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3.2 Het college adviseert bij toekomstige wijzigingen van tarieven de voorstellen tijdig te consulteren en daarbij ook de Rijksbreed vastgestelde systematiek van de vaste verandermomenten en inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving te volgen. Het college adviseert tevens om hierover afspraken te maken met ILT en Kiwa.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij de consultatieversie van de regelingen geeft aan dat de administratieve lasten als gevolg van de voorstellen niet wijzigen. Ook stelt de toelichting dat er nalevingkosten aan de orde zijn die verband houden met inflatiecorrectie, het schrappen van een aantal tarieven en het toevoegen van een aantal tarieven. Een nadere kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van de regeldrukgevolgen ontbreekt in de voorgestelde regelingen die eind 2017 zijn opengesteld voor internetconsultatie.

Voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk is het van belang dat de (regeldruk) effecten van voorstellen transparant en herleidbaar in beeld zijn. Dit is in de consultatieversie van de voorstellen niet het geval. Hierdoor worden betrokkenen onvoldoende in staat gesteld in de consultatiefase kennis te nemen van de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen, en hierop gericht te reageren. Door het ontbreken van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldruk-effecten kan naar het oordeel van het college geen onderbouwde besluitvorming plaatsvinden over de voorstellen.

Omdat in de onderhavige voorstellen een kwalitatieve en kwantitatieve regeldrukanalyse ontbreekt, heeft tijdens en kort na de consultatiefase overleg met uw departement en de ILT plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat in de laatste week van 2017 en in de eerste week van 2018 een nadere analyse van de regeldrukgevolgen is uitgewerkt door de ILT.

ATR heeft kennisgenomen van de aangevulde regeldrukanalyse en merkt naar aanleiding daarvan op dat de regeldrukgevolgen op hoofdlijnen conform de Rijksbrede methodiek voor regeldruk-effectenanalyse in kaart zijn gebracht. Wel acht het college het van groot belang om in de toelichting bij de regelingen:

- een duidelijk onderscheid te maken tussen de eenmalige en de structurele regeldrukgevolgen van de wijzigingen, en
- een duidelijk onderscheid te maken tussen de financiële lasten (als gevolg van bijvoorbeeld vergunningen of ontheffingen) en de inhoudelijke nalevingskosten (als gevolg van bijvoorbeeld opleidingseisen).

Dictum

Gelet op de inhoud van de regelingen en de hiervoor genoemde adviespunten is het eindoordeel ten aanzien van de voorstellen gericht op indexering van de ILT-tarieven voor 2018:

De regelingen niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen oordeel is over de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorliggende voorstellen naar het oordeel van het college aanpassing en aanvulling behoeft om de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze te laten plaatsvinden.

In bovenstaand advies heeft ATR aandacht besteed aan de voorgenomen herziening van het tarievenstelsel. Graag biedt het college aan om in 2018 mee te denken over de herziening van het tarievenstelsel en de mogelijkheden daarbij om regeldruk te verminderen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris