

*Een Internationaal Onderzoek naar het
Doorberekenen van Handhavingskosten*

RAND

*Een Internationaal Onderzoek naar het
Doorberekenen van Handhavingskosten*

*Jonathan Cave, Erik Frinking, Hans Grünfeld, Mirjam
van het Loo*

juli 1996

*In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken
en het Ministerie van Justitie*

European-American Center for Policy Analysis

VOORWOORD

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek uitgevoerd door het European-American Center for Policy Analysis, de Europese vestiging van RAND, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Justitie in Nederland. De opdracht werd uitgevoerd in het kader van de operatie "Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit". Binnen deze operatie is een werkgroep ingesteld, die het wetgevingsthema "Doorberekening van handhavingskosten" heeft onderzocht. Deze werkgroep richtte zich op het ontwikkelen van een denkkader die de ontwikkeling van wetgevingsbeleid voor het doorberekenen van handhavingskosten in Nederland dient te ondersteunen.

De werkgroep heeft ter ondersteuning van de activiteiten aan RAND/EAC gevraagd om over dit onderwerp in een aantal west-europese landen onderzoek te verrichten. Dit rapport geeft de uitgangspunten voor en de praktijk van het doorberekenen van handhavingskosten in die landen weer en poogt zodoende inzicht te verschaffen over de denk- en handelwijzen aldaar. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode maart-mei 1996.

Naast deze Nederlandse versie is er ook een Engelstalige publicatie door RAND/EAC uitgebracht. Voor meer informatie over dit onderzoek kunt u zich richten tot:

European-American Center for Policy Analysis
p/a TU Delft
Landbergstraat 6
2628 CE Delft
Tel.: 015-278 5411

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	i
FIGUREN	iv
TABELLEN	v
SAMENVATTING	vi
INLEIDING	vi
ANALYTISCH KADER	vii
RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	viii
VERGOEDINGEN VOOR HET LOZEN VAN AFVALWATER	ix
VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR SPEELAUTOMATEN	x
VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR EN VOOR HET GOEDKEUREN VAN GENEESMIDDELEN	xi
INLEIDING	1
UITGANGSPUNTEN EN ANALYTISCH KADER	4
BELEIDSUITGANGSPUNTEN EN MOTIEVEN VOOR VERGOEDINGEN	6
KOSTEN, VERGOEDINGEN EN OPBRENGSTEN	17
Wat zijn handhavingskosten?	18
Wat zijn vergoedingen?	21
Waar gaan de inkomsten heen?	25
De relatie tussen kosten en vergoedingen en andere uitvoeringsproblemen	26
ONDERZOEKSRESULTATEN	28
INLEIDING EN OVERZICHTSTABELLEN	28
VERGOEDINGEN VOOR HET LOZEN VAN AFVALWATER	30
Denemarken	31
Frankrijk	34
Duitsland	38
Verenigd Koninkrijk	41
VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR SPEELAUTOMATEN	45
Denemarken	46
Frankrijk	49
Verenigd Koninkrijk	50
VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR EN VOOR HET GOEDKEUREN VAN GENEESMIDDELEN	56
Europese Unie	59
Denemarken	61
Frankrijk	64
Duitsland	65
Verenigd Koninkrijk	67
ALGEMENE UITGANGSPUNTEN	71
ALGEMENE CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN VOOR BELEID	72
ALGEMENE OPMERKINGEN	72
DE OPERATIONELE AFWEGING VAN PRINCIPES EN PRAKTIJKEN	73
DE STRUCTUUR VAN REGULERENDE ACTIVITEITEN EN VERGOEDINGEN ...	76
HET COMBINEREN VAN VERGOEDINGEN: VERHANDELBARE LOZINGSRECHTEN	77
DE BESTEMMING VAN VERGOEDINGEN	79
BIJLAGE A: VERGOEDINGEN VOOR WATERVERONTREINIGING IN DETAIL	81
BIJLAGE B: INFORMATIEBRONNEN	85

LITERATUURVERWIJZINGEN	87
BIBLIOGRAFIE	91
A. WATERVERONTREINIGING:	91
1. UK	91
B. SPEELAUTOMATEN:	95
1. UK	95
2. EU	97
C. GENEESMIDDELEN	98
1. UK	98

FIGUREN

Figuur 1: Betalende en ontvangende partijen.....	17
Figuur 2: EU Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen.....	59
Figuur 3: Deens Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen.....	61
Figuur 4: Frans Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen.....	64
Figuur 5: Duits Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen.....	65
Figuur 6: Brits Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen.....	67

TABELLEN

Tabel 1: Samenvatting van overwegingen	16
Tabel 2: Kosten van Handhaving	21
Tabel 3: Vergoedingen voor Handhaving	24
Tabel 4: Kenmerken van kosten, vergoedingen en inkomsten.....	29
Tabel 5: Kosten en Vergoedingen, per Soort	29
Tabel 6: Overwegingen per Land en per Beleidsterrein.....	30
Tabel 7: Maximale Jaarlijkse Vergoedingen Deense Speelautomaten...	48
Tabel 8: German Unit Pollution Levels and Charges	81
Tabel 9: UK: Industries and Processes Subject to Fees under <i>Integrated Pollution Control Policies</i>	82
Tabel 10: UK: IPC Fees and Charges	83

SAMENVATTING**INLEIDING**

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek naar de uitgangspunten voor en de praktijk van het doorberekenen van handhavingskosten in verschillende Europese landen. Het gaat hier om kosten verbonden aan het verrichten van handhavingsactiviteiten die worden doorberekend aan partijen waarop de regelgeving betrekking heeft.

Het onderzoek vond plaats ter ondersteuning van de activiteiten van een interdepartementale werkgroep in Nederland. Deze werkgroep heeft als doelstelling het ontwikkelen van een denkkader, dat ondersteuning moet bieden aan beslissingen over de vraag of en hoe handhavingskosten moeten worden doorberekend wanneer nieuwe wetgeving wordt opgesteld. Het onderzoek beslaat drie beleidsgebieden in vier landen. Het gaat hier om waterverontreiniging, speelautomaten en geneesmiddelenvoorziening in Denemarken, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Gezien het feit dat de wetgevende organisatie, praktijk en toepassing in de onderzochte landen grote verschillen kent, heeft het onderzoek zich meer gericht op de feitelijke uitvoeringspraktijk dan op de vastgelegde wetgeving. De informatie is verzameld door het bestuderen van primaire en secundaire bronnen (wet- en regelgeving, beleidsanalyses) en het interviewen van beleidsmakers en zij die toezien op de handhaving.

De kern van dit onderzoek bestaat uit het maken van een tweeledige analyse over het gebruik van vergoedingen voor het doorberekenen van handhavingskosten:

- een beschrijving van de verschillende uitgangspunten die worden gebruikt om het opstellen en uitvoeren van wetgeving te rechtvaardigen en op te zetten
- een verklarende catalogisering van de uitvoeringspraktijk in diverse landen.

Het eerste deel van het rapport bestaat uit de ontwikkeling van een analytisch kader voor het opzetten van het onderzoek, het formuleren van vragen voor de interviews en het geven van een context waarin de

resultaten geplaatst kunnen worden. Het tweede deel geeft de onderzoeksresultaten per beleidsgebied en een overzicht van algemene beleidsbeginselen weer. Dit overzicht strekt zich uit over alle beleidsgebieden in de verschillende landen. Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen en een aantal opmerkingen over specifieke beleidskwesties die relevant kan zijn.

ANALYTISCH KADER

Het analytisch kader splitst in eerste instantie "handhaving" en "vergoeding voor handhavingskosten" zodanig op dat de praktijk in diverse landen en over verschillende beleidsgebieden met elkaar vergeleken kan worden. Bovendien kan deze opsplitsing het ontwikkelen van een systematische benadering voor deze kwesties in Nederland wellicht ondersteunen. Dit kader is noodzakelijkerwijs breder opgezet dan wat in de praktijk per land of per beleidsgebied wordt gevonden. Het hoeft zich daarom in zijn toepassing niet te beperken tot het terrein van handhaving per se, maar kan zich ook uitstrekken tot andere regulerende activiteiten.

We vonden het allereerst zinvol een onderscheid te maken tussen

- handhavingsactiviteiten
- kosten die verbonden zijn aan deze activiteiten
- vergoedingen die gevraagd worden van de door wetgeving gereguleerde bedrijven of andere partijen, en
- de opbrengsten die voortvloeien uit het betalen van deze vergoedingen.

Door dit onderscheid werden twee zaken duidelijk: ten eerste het feit dat het verband tussen handhavingskosten en vergoedingen in de praktijk vaak onhelder is. Het tweede punt is dat bij het opstellen van feitelijke uitvoeringsbesluiten vele beweegredenen voor het opleggen van de vergoedingen verenigd worden.

Het tweede onderscheid dat we hebben gemaakt betreft een verfijning van het eerste onderscheid: het beschrijft verschillende vormen van handhavingsactiviteiten en de verschillende bedrijfsactiviteiten die aan de vergoedingen gekoppeld kunnen worden. Dit onderscheid bestaat uit vier categorieën: toelating, post-toelating, toezicht en

vervolgung. De exacte invulling van deze termen (en hun relatie met de indeling in toelating, post-toelating, preventieve handhaving en repressieve handhaving zoals die door de werkgroep gebruikt wordt) verschilt per land en per beleidsterrein.

Het derde deel van het analytisch kader bestaat uit een opsomming van de uitgangspunten die gebruikt worden om vergoedingstelsels te rechtvaardigen en op te stellen. Deze kunnen grofweg in drie categorieën ingedeeld worden: budgettaire/financieel; doelmatigheid; gelijkheid/redelijkheid. In de praktijk is het bestaan van een precedent –een vierde "principe"– vaak bepalend. Dit wordt echter door weinig mensen als een beginsel van handelen aangegeven of verdedigd. Binnen deze drie categorieën hebben we tenminste dertien uitgangspunten kunnen onderscheiden. Daarvan zijn sommige specifiek voor een bepaald beleidsterrein (bv. het "de vervuiler betaalt" principe voor milieuverontreiniging), terwijl andere, zoals het verhalen van kosten, veel breder worden toegepast. Sommige hebben betrekking op het soort kosten dat kan worden doorberekend, terwijl andere zich meer op de structuur van vergoedingen richten (bv. gelijkheidsprincipes). Sommige kunnen ten slotte niet bekeken worden in termen van budgettaire, financiële, doelmatigheid, gelijkheid of redelijkheidsprincipes.

In het laatste deel van dit hoofdstuk hebben we geprobeerd de manier te beschrijven waarop diverse uitgangspunten met elkaar gecombineerd worden en hoe de praktische afweging tussen uitgangspunten wordt gemaakt.

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

We vonden in het algemeen weinig bewijs –noch in één van de landen, noch op een bepaald beleidsterrein– voor een systematische benadering voor het doorberekenen van handhavingskosten. Soms heeft het bestaan van internationale handel of EU-regelgeving geleid tot een harmonisering van de benaderingen, maar dit betreft toch een uitzondering. We zijn ook geen expliciete procedures tegengekomen die beslissingen over het doorberekenen van handhavingskosten bij het opstellen, analyseren of invoeren van regelgeving op deze terreinen ondersteunen.

Wel bleek dat er een overvloed aan diverse praktijken bestaat waarvan sommige, vaak op ingenieuze wijze, aan specifieke problemen die samenhangen met regelgeving zijn aangepast. Bovendien komt het voor dat vergoedingen voor handhavingsactiviteiten zijn gecombineerd met vergoedingen die ofwel andere activiteiten die samenhangen met regelgeving bekostigen of totaal andere doeleinden dienen. In die gevallen waar het belang van prikkelingseffecten –om redenen van doelmatigheid– of gelijkheid tot uitdrukking komt, is het stelsel van vergoedingen zodanig uitgebreid dat ook uitkeringen aan partijen waarop de regelgeving betrekking heeft zijn opgenomen. In andere gevallen waar het belang van de onafhankelijkheid van een regulerende instantie wordt onderstreept, zijn niet alle (on)kosten van deze instantie gedekt door betalingen aan partijen waarop de regelgeving betrekking heeft. Een laatste constatering was dat in een aantal gevallen het stelsel van vergoedingen niet louter als een noodzakelijke financiële aanvulling op regelgeving wordt beschouwd, maar als een integraal deel van de doelstelling van deze regelgeving. Daar waar sommige handhavingsactiviteiten worden ondernomen door de regulerende dienst en bekostigd via vergoedingen, voeren in andere landen de bedrijven zelf dezelfde soort activiteiten uit (zelf-handhaving) of werden deze –waar toepasselijk– gedaan door onafhankelijk, gedeeltelijk geprivatiseerde instanties (handhaving door derden). De resultaten per specifiek beleidsgebied geven het volgende beeld te zien.

VERGOEDINGEN VOOR HET LOZEN VAN AFVALWATER

De meest uitgewerkte analytische basis voor het verhalen van handhavingskosten is aangetroffen op het terrein van watervervuiling door puntbronnen. Tevens wordt op dit gebied het meest gebruik gemaakt van alternatieve specifieke principes zoals het principe van "de vervuiler betaalt". In de meeste gevallen is de rechtvaardiging voor het doorberekenen van handhavingskosten en het mechanisme waarmee ze worden doorberekend onderdeel van een breder kader van belastingen op milieugrondslag. Deze hebben tot doel om te komen tot efficiënte emissies, bestrijding en zuivering door gebruik te maken van marktmechanismen. In dit kader worden handhavingskosten veelal beschouwd als slechts een van de onderdelen van de externe of sociale kosten die de vervuiler verondersteld wordt te dragen. De voornaamste

uitzondering op deze algemene regel is het Verenigd Koninkrijk. Hier vormt kostenverhaal de primaire overweging voor het systeem van toestemmingstarieven dat wordt toegepast op diegenen die op oppervlaktewateren lozen. Zowel systemen die berusten op economische principes als systemen die gebaseerd zijn op kostenverhaal kunnen tot vergoedingen leiden die qua structuur en omvang vergelijkbaar zijn. De prikkelingseffecten van 'economische' systemen worden in de praktijk vaak ondermijnd door specifieke vrijstellingen. Kostenverhaalssystemen kunnen uniformer worden toegepast, maar daarvoor moeten eerst historische verschillen zijn geëlimineerd. Interessant is dat marginale herverdeling van vergoedingen zeer stimulerend zou kunnen werken bij beide soorten systemen zonder dat kostenverhaal in gevaar zou worden gebracht en misschien zelfs zou resulteren in lagere handhavingskosten.

Wij troffen geen specifieke systemen aan om handhavingskosten door te berekenen of om aan handhaving te doen wanneer sprake is van meer verspreide bronnen van watervervuiling, zoals bij meststoffen en pesticiden het geval is. Een uitzondering is bijvoorbeeld het Oostenrijkse systeem waar specifieke accijnzen op vervuilende landbouwprodukten worden geheven. Het interessante van deze gevallen is dat indirecte belastingen als de enige haalbare methode worden beschouwd, omdat de kosten van directe handhaving van normen zeer hoog ingeschat worden. Dit illustreert de relatie tussen de middelen om kosten te verhalen, de aard van de regelgeving en de keuze van regulerende instrumenten. Als de handhavingskosten van directe regulering te hoog of moeilijk te verhalen zijn, kunnen economische prikkelingen het enige alternatief zijn, zelfs als het gevolg daarvan een verminderde naleving is.

VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR SPEELAUTOMATEN

In het algemeen kan worden gesteld dat de regelgeving met betrekking tot speelautomaten is gebaseerd om sociale kosten te kunnen beheersen. In dit geval gaat het om de kosten die aan kansspelen verbonden zijn.

Er zijn in dit beleidsgebied drie algemene momenten waar regelgeving van toepassing kan zijn:

- goedkeuring van modellen - de verzekering dat speelautomaten geschikt, redelijk en eerlijk zijn;
- goedkeuring van de locatie of de exploitant - de verzekering dat diegenen die speelhallen uitbaten of die een vergunning aanvragen om speelautomaten te plaatsen aan bepaalde financiële en sociale normen voldoen;
- goedkeuring van de werking - de verzekering dat niet met de speelautomaten is geknoeid, dat de juiste geldprijzen worden uitbetaald enzovoort.

De verscheidenheid aan speelautomaten en locaties waarin zij staan opgesteld, verschilt per land aanzienlijk. Binnen deze verscheidenheid zijn ook nog eens verschillende regulerende instanties werkzaam. Hieruit volgt dat de soorten handhavingsactiviteiten en daarmee het stelsel van opgelegde vergoedingen, eveneens uiteenlopend van aard zijn. Deze verscheidenheid wordt weergegeven door een aantal van de voornaamste beleidspunten in de verschillende landen op te sommen. Kenmerkend voor Denemarken is het grote aantal gelegenheden waar speelautomaten geëxploiteerd mogen worden en het bestaan van een quasi-particuliere organisatie die de vergunningen verstrekt en de controle uitvoert. In het Verenigd Koninkrijk is van goedkeuring van modellen geen sprake. In plaats daarvan worden er strikte limieten gesteld aan het maximale uit te keren bedrag door speelautomaten. In Frankrijk worden speelautomaten alleen geëxploiteerd door lokale, monopolistische casino-industrieën. Dit vereenvoudigt de handhaving aanzienlijk doordat de financiering van handhaving verkregen wordt door de winsten van deze monopolies te belasten.

VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR EN VOOR HET GOEDKEUREN VAN GENEESMIDDELEN

Op het beleidsterrein van geneesmiddelen hebben wij ons vooral gericht op de procedure rond vergunningen voor het op de markt te brengen van farmaceutische produkten. Deze procedure gaat ervan uit dat elk nieuw farmaceutisch produkt grondig getest en geëvalueerd moet worden alvorens het op de markt wordt gebracht. Voor die produkten die voldoen aan de vastgestelde normen wordt door een onafhankelijke organisatie officieel een vergunning verleend.

Hoewel er vele verschillende soorten geneesmiddelen zijn (farmaceutische, op kruiden gebaseerde, homeopathische en diergeneeskundige middelen) waarvoor producenten vergunning moeten aanvragen, vormen op recept verkrijgbare geneesmiddelen het grootste en meest complexe gebied. De informatieverzameling heeft zich daarom vooral daarop gericht. Het systeem voor andere produkten verschilt niet fundamenteel van dat voor op recept verkrijgbare geneesmiddelen en maakt vaak deel uit van een algemeen wettelijk kader, waarbinnen vergunningen voor het op de markt brengen van een produkt worden geregeld.

Het vergunningensysteem is bedoeld om het optimale gebruik van geneesmiddelen te verzekeren en om de gebruiker door het geven van produktinformatie te beschermen. Binnen dit systeem kunnen verschillende kostencategorieën onderscheiden worden. In elk van de onderzochte landen worden kosten in de vorm van vergoedingen aan derden doorberekend. Deze vergoedingen kunnen als gebruikersheffingen beschouwd worden. In het algemeen weerspiegelen deze heffingen de feitelijke professionele activiteiten van de autoriserende instanties.

Kosten en vergoedingen kunnen beide worden gerangschikt naar:

- bepaalde fases van de goedkeuringsprocedure (toelating, post-toelating, ontmoediging en vervolging); en
- de aard en omvang van bepaalde activiteiten (administratief, wetenschappelijk, adviserend, verifiërend).

Het komt er in het kort op neer dat er voor de goedkeuring van geneesmiddelen een zeer duidelijk omschreven en zeer gedetailleerd systeem van doorberekening van handhavingskosten is.

Hoewel elk land een specifieke aanpak voor handhavingn heeft, komt de algemeen structuur voor de doorberekening van kosten met elkaar overeen. Deze (bewuste) tendens naar harmonisatie is nu al meer dan 30 jaar gaande, waarbij veel te danken is aan de samenwerking binnen de EU over de regelgeving op dit gebied. De drijvende kracht hierachter is de wens om de gezondheid van mens en dier beter te beschermen en te komen tot een vrije circulatie van geneesmiddelen

binnen Europa. Door de oprichting van een Europese multinationale instantie zal deze tendens zich hoogstwaarschijnlijk voortzetten.

Er zijn in principe drie procedures bij het verstrekken van een vergunning:

- de gecentraliseerde procedure die verplicht is voor geneesmiddelen van biotechnologische aard en waarvan bedrijven gebruik kunnen maken voor andere innoverende nieuwe produkten;
- de gedecentraliseerde procedure (wederzijdse erkenning) die op het merendeel van de conventionele geneesmiddelen van toepassing is. Deze procedure voorziet in de uitbreiding van een vergunning die in één lidstaat is verstrekt naar een of meerdere andere lidstaten die door de aanvrager worden aangegeven;
- een op zichzelf staande procedure, waarbij aanvragen voor een vergunning slechts op een enkel land betrekking hebben.

Aangezien de EU-wetgeving het aan nationale overheden overlaat om zelf de hoogte van vergoedingen te bepalen, bestaat er binnen de gedecentraliseerde procedure een soort concurrentie tussen de heffende instanties. Het wederzijdse erkenningssysteem houdt echter niet in dat bedrijven in andere landen niet alsnog een vergunning moeten aanvragen en de bijbehorende vergoeding moet betalen. Maar na een eerste toelating in één van de EU-landen hoeven aanvragen in andere landen niet even volledig onderbouwd te zijn. Bedrijven betalen in deze landen dan ook gereduceerde heffingen. De redenering die ten grondslag ligt aan de keuze van een van deze procedures is in de eerste plaats een zaak van de individuele farmaceutische bedrijven. Hun overwegingen zouden op verschillende criteria gebaseerd kunnen zijn, zoals de snelheid of kosten van afwikkeling van een eerste vergunningaanvraag. In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de relatie tussen de keuze voor een bepaald systeem en de structuur van het daaraan verbonden vergunningsstelsel. Vanwege het gelaagde systeem hebben wij het onderzoek-per-land op dit beleidsterrein uitgebreid met een onderzoek naar het systeem dat in de hele Europese Unie wordt gehanteerd.

INLEIDING

Het doorberekenen van kosten die regelgeving met zich brengt aan partijen waarop de regelgeving betrekking heeft, staat om verschillende redenen steeds meer in de belangstelling. Veel redenen hebben betrekking op de zorg over beleidskwesties, maar in de praktijk komt het doorberekenen van kosten tot stand uit *ad hoc* overwegingen.

Om meer consistentie en duidelijkheid in de discussie te verkrijgen en zich een beter beeld te vormen van de voor- en nadelen die uit een doorberekeningsstelsel kunnen voortvloeien, is er binnen de Nederlandse overheid in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit een werkgroep "Doorberekening Handhavingskosten" (hierna: MDW-DH) ingesteld. Deze interdepartementale werkgroep heeft onderzocht

- a) in hoeverre in bestaande regelgeving criteria te vinden zijn voor de beslissing om tot doorberekening van handhavingskosten over te gaan;
- b) welke algemene uitgangspunten kunnen worden geformuleerd bij het beantwoorden van vragen over het al dan niet doorberekenen van kosten van handhaving;
- c) welke aandachtspunten van belang zijn indien tot het doorberekenen van bepaalde kosten wordt overgegaan.

Het onderzoek dat hier wordt beschreven, is bedoeld als aanvulling op de activiteiten van de werkgroep. Het heeft zich gericht op de feitelijke uitvoeringspraktijk en de uitgangspunten van het verhalen van handhavingskosten op drie specifieke beleidsterreinen in vier landen van de Europese Unie. Het was hierbij niet zozeer de bedoeling om een onderzoek te doen naar de wetgeving op het gebied van het doorberekenen van handhavingskosten. Op basis daarvan is vaak moeilijk vast te stellen welke wet exact van toepassing is op specifieke regelgeving, wie verantwoordelijk is voor uitvoering en welke overheden betrokken zijn bij de doorberekening van kosten. Ook is informatie over specifieke vergoedingenstelsels niet bij een en dezelfde instantie te vinden.

Om de consistentie van het vergelijkend onderzoek te bewaren, hebben wij ons geconcentreerd op wat er in de praktijk gebeurt. Daarnaast hebben wij ons onderzoek gericht op uitspraken over gebruikte principes, zoals wij die aantreffen in geschreven bronnen (met inbegrip van, maar niet uitsluitend de wettelijke regelgeving in kwestie) en in interviews.

De onderzochte beleidsterreinen zijn:

- de lozing van verontreinigende stoffen in water;
- de toelating, de aanwezigheid en de exploitatie van speelautomaten;
- de toelating, het vergunningstelsel en distributie van op recept verkrijgbare geneesmiddelen.

De onderzochte landen zijn Denemarken, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Dit project werd uitgevoerd voor de Nederlandse Ministeries van Economische Zaken en Justitie. Het doel is de drie volgende vragen te beantwoorden:

- Worden handhavingskosten doorberekend aan degene tot wie de regelgeving zich richt?
- Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de bepaling of kosten op een specifiek terrein worden doorberekend en zo ja, hoe?
- Welke algemene uitgangspunten liggen ten grondslag aan de beslissing handhavingskosten al dan niet door te berekenen?

Het project bestond in eerste instantie uit het ontwikkelen van een analytisch kader om het onderzoek op te zetten en de resultaten te integreren en het bestuderen van primaire en secundaire literatuur (wet- en regelgeving, beleidsanalyses). Daarnaast werden er interviews gehouden met personen die betrokkenen zijn met het opstellen, de naleving en het doorberekenen van de kosten van regelgeving. Ondanks het korte tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek moest zijn voltooid (maart-mei 1996), hebben de meeste geïnterviewden inzage gehad in de uitgewerkte interviews ter voorkoming van onjuistheden.

In het eerste gedeelte van dit rapport wordt het analytisch kader ontwikkeld. Dit kader is bedoeld om het onderzoeksmateriaal te structureren, onze analyse van de resultaten aan te scherpen en de mate waarin de vergoedingstelsels en de onderliggende principes van toepassing zijn op de Nederlandse context en op andere beleidsterreinen te verduidelijken.

In het tweede gedeelte worden de resultaten uit de onderzochte landen gepresenteerd. De antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen zijn gestructureerd per beleidsterrein zodat een vergelijking tussen de diverse landen wordt vergemakkelijkt. In aansluiting daarop wordt ingegaan op de algemene principes die gehanteerd worden in de vier landen.

Het rapport wordt afgesloten met een discussie over de bevindingen en met een aanzet voor het ontwikkelen van beleidsoverwegingen. In de bijlagen zijn een aantal tabellen, een literatuurlijst, een overzicht van beraadde instanties en een bibliografie met relevante publikaties over dit onderwerp samengebracht.

UITGANGSPUNTEN EN ANALYTISCH KADER

Dit hoofdstuk beschrijft een analytisch kader dat is gebruikt voor het opzetten van het onderzoek, het formuleren van vragen voor de interviews, het structureren van de resultaten en de totstandkoming van de analyse.

Begonnen wordt met een beschrijving van een aantal "beleidsprincipes" die vaak wordt aangehaald om te pleiten voor of tegen vergoedingstelsels. Een paar hiervan, zoals het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt, zijn kenmerkend voor bepaalde beleidsterreinen, terwijl andere algemeen van toepassing zijn. Een voorbeeld hiervan is financiële zelfstandigheid van regulerende diensten. Deze principes zijn noch absoluut noch staan ze volkomen los van elkaar. Daarom gaan wij in op de wisselwerking die plaatsvindt.

Algemere uitspraken over principes op zich zijn per definitie onduidelijk wat betreft de toepassing in de praktijk. Daarom worden hier in het kort vier vraagstukken besproken met de bedoeling die onduidelijkheden enigszins op te lossen. Het betreft welke "handhavingskosten" inbegrepen zijn; wat de vorm, grondslag en hoogte van de door te berekenen kosten zijn; wat de bestemming is van de opbrengsten; en in welke mate kosten, vergoedingen en opbrengsten expliciet aan elkaar gerelateerd zijn?

De MDW-DH werkgroep onderscheidde binnen het terrein van de handhaving vier algemene categorieën van activiteiten.¹ Onze indeling verschilt enigszins van degene die door MDW-DH is gebruikt, maar sluit daar wel op aan. Hoewel hun categorieën "toelating" en "post-toelating" goed overeenkomen met het door ons vermelde, omvatten hun categorieën "preventieve handhaving" en "repressieve handhaving" een groter terrein dan onze categorieën "controle" en "vervolgning". Zo vallen op het gebied van milieu, schoonmaakwerkzaamheden onder de categorie repressieve handhaving en worden vergoedingen bedoeld voor het betalen van

¹ Voor de definities die door MDW-DH gehanteerd zijn, zie het rapport "Maat Houden: Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten" van de werkgroep, p.16.

schoonmaakactiviteiten expliciet in aanmerking genomen. Dat levert de volgende indeling met bijbehorende definitie op:

- toelating - activiteiten die verband houden met het verlenen van het recht om werkzaam te zijn op terreinen waarop een regeling van toepassing is;
- post-toelating - activiteiten die verbonden zijn aan het vernieuwen, wijzigen of beëindigen van vergunningen volgend op de eerder genoemde toelating;
- controle en ontmoediging - activiteiten die verband houden met de controle op de naleving van wettelijke regelingen en het ontmoedigen van wetsovertredingen (zonder inbegrip van vervolging, boetes, enz.); en
- vervolging - activiteiten die verband houden met het verzamelen en overleggen van bewijs en het opleggen van boetes of andere straffen indien regelgeving wordt overtreden.

Omdat het onze bedoeling was om een groot aantal verschillend gestructureerde benaderingen te onderzoeken, hebben wij ons geconcentreerd op specifieke kenmerken van feitelijk toegepaste regelingen en niet op het ontwerpen van wetten. Daarom hebben wij voornamelijk de werkzaamheden van instanties die belast zijn met handhaving van regelgeving in overweging genomen en veel minder van instanties die bijvoorbeeld vervolging instellen. De werkgroep nam het besluit om het schoonmaken van het milieu en andere herstelactiviteiten buiten beschouwing te laten op pragmatische gronden. Desalniettemin zal de lezer merken dat dit soort werkzaamheden echter wel in aanmerking wordt genomen wanneer schoonmaakkosten samenhangen met nauwkeurig omschreven handhavingskosten.

Een ander belangrijk punt is dat kosten die verband houden met voorschriften op een bepaald terrein (bijv. controle) kunnen worden doorberekend door vergoedingen in rekening te brengen die verband houden met een ander terrein (bijv. toelating).

Om alle verschillende organisaties, regelgeving en uitvoeringspraktijken die wij bij dit onderzoek tegenkwamen te structureren, leek het ons nuttig om een onderscheid te maken tussen:

- handhavingsactiviteiten en de kosten die daaraan verbonden zijn;
- de vergoedingen die hiervoor worden doorberekend, en
- de "bestemming" (voor zover van toepassing) van opbrengsten die op deze manier worden verkregen.

Deze onderscheiden punten worden in het volgende hoofdstuk uitvoeriger beschreven.

BELEIDSUITGANGSPUNTEN EN MOTIEVEN VOOR VERGOEDINGEN

Er zijn vele redenen om kosten in rekening te brengen aan degenen op wie een regeling betrekking heeft. Deze redenen zijn zelden vastgelegd of expliciet op een bepaalde werkwijze gestoeld. Ze vloeien meestal voort uit een historisch gegroeide situatie of uit wetgeving die een instantie machtigt om vergoedingen op te leggen. De basis waarop vergoedingen worden geheven maakt vaak deel uit van de regelgeving die de instantie in het leven roept of die algemene overheidsbevoegdheden voor het heffen van vergoedingen uiteenzet. Deze redenen worden zelden in beschouwing genomen tijdens het opstellen van specifieke regelingen, laat staan tijdens de uitvoeringsbesluiten waaruit specifieke vergoedingensystemen tot stand komen.

De uitgangspunten voor het doorberekenen van kosten, zoals die hieronder nader worden beschreven, kunnen grofweg in drie categorieën verdeeld worden:

- budgettaire overwegingen: de noodzaak om de totale kosten van het uitvoeren van wetgeving en het verzekeren van de naleving daarvan te verminderen;
- wettelijke overwegingen: de wens om tot een juiste en rechtvaardige verdeling van kosten en baten te komen;
- overwegingen van economische stimuli: de hoop de motiverende effecten van wetgeving en handhaving te vergroten (met inbegrip van naleving, schadebeperking, medewerking aan en openbaarmaking van informatie) en zodoende de doelmatigheid van de in de wetgeving gekozen benadering te verbeteren.

Deze criteria zijn nogal breed en algemeen van aard en slechts een aantal is rechtstreeks van toepassing op het verhalen van handhavingskosten van regelgeving. Het is echter zinvol ze hier al te vermelden, omdat ze alle een rol kunnen spelen bij het bepalen van het uiteindelijke resultaat en aangezien ze vaak tot uitdrukking komen in andere componenten van "gebruikersvergoedingen".

Tot op zeker niveau kan worden beweerd dat alle handhavingskosten aan de gehele bevolking worden doorberekend en dat de analyse zich zou moeten richten op het aantreffen van drie grootheden:

- kosten verbonden aan handhavingsactiviteiten - in de relatie tussen overheden en (zelfregulerende) particulieren, tussen supranationale, nationale en lokale overheden, etc;
- vergoedingen die de kosten voor onder andere handhaving weergeven - in de relatie tussen de bevolking in het algemeen, bedrijven in verschillende stadia in de produktieketen, binnenlandse ten opzichte van buitenlandse bedrijven, etc.; en
- opbrengsten van vergoedingen - bij verschillende overheidsinstanties, partijen die subsidies ontvangen van overheden, etc.

Dit onderscheid is in het bijzonder relevant met het oog op het feit dat vergoedingen, heffingstarieven en belastingen in toenemende mate worden gebruikt als aanvulling op directe regelgeving. Dit in tegenstelling tot hun traditionele rol, die zich richtte op het bekostigen van regelgeving of als vervanging van directe regelgeving.

Het kan simpelweg gesteld worden dat met name de vaste kosten van handhaving moeilijk toe te schrijven zijn aan de activiteiten van een enkel bedrijf of organisatie en het kan voordelen hebben om de kosten te herverdelen. Zodoende kunnen structuren van vergoedingen en inkomsten worden gevormd, die efficiënte naleving en handhaving van regelgeving bevorderen.

Het is nuttig om dit systeem te relateren aan de eerder vermelde indeling in toelating, post-toelating, controle en vervolging. Deze onderverdeling is bedoeld voor toepassing in een specifieke,

Nederlandse context, alsmede om het opstellen van wetsontwerpen te vergemakkelijken. Voor een vergelijking met de praktijk en organisaties in andere landen is het ook noodzakelijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de beweegredenen voor het vragen van vergoedingen, de activiteiten waaruit kosten die kunnen worden doorberekend voortvloeien, de manier waarop vergoedingen worden opgelegd (met name de activiteiten van particuliere instanties waaraan vergoedingen verbonden zijn en de hoogte van dergelijke vergoedingen) en hoe de inkomsten gebruikt worden.

Op deze manier is het mogelijk te begrijpen wat de gevolgen van vergoedingensstelsels zijn voor een doelmatig functioneren van zowel particuliere- als overheidsinstanties.

Elk principe of elke combinatie van principes kan worden gebruikt om:

- te dienen als leidraad bij het ontwerpen van wetgeving;
- het opleggen van vergoedingen te rechtvaardigen;
- de hoogte, doelen en de vorm van vergoedingen te kiezen; en
- opbrengsten te "bestemmen" voor specifieke uitgaven.

Deze overwegingen droegen bij tot een gerichtere uitvoering van ons onderzoek. In plaats van alleen maar de vraag te stellen of handhavingskosten werden doorberekend aan degenen tot wie de regeling zich richt, vroegen wij ook

- of de vergoedingen die krachtens bepaalde regelgeving werden gevraagd in de autoriserende wetgeving als doorberekeningsstelsels beschreven waren,
- of ze op basis van gemeten of verwachte handhavingskosten werden berekend, en
- of het geld werd geïnd en behouden door de met handhaving belaste instantie of op een ander manier werd behandeld.

In de praktijk was het vaak moeilijk deze zaken duidelijk van elkaar te scheiden om de invloed van verschillende principes te kunnen bepalen of zelfs in hoeverre:

- de kosten van handhaving kunnen worden berekend;
- er in vergoedingen handhavingskosten besloten zitten; en

- de herverdeling van opbrengsten spoort met de werkelijke kosten.

De volgende lijst van uitgangspunten is niet volledig, maar is als zodanig nuttig om het ontstaan en de implementatie van beleid op dit terrein te begrijpen. Benadrukt moet worden dat deze uitgangspunten niet op zichzelf staan en evenmin onverenigbaar zijn; een aantal is kenmerkend voor beleidsterreinen, andere voor landen. Nergens troffen wij methodes aan op grond waarvan bepaalde uitgangspunten werden toegepast of tegen elkaar werden afgewogen. De toelichting op de uitgangspunten wordt gevolgd door een korte overzichtstabel.

1) Kostenverhaal: Terwijl de spanning tussen overheidsinkomsten en uitgaven steeds toeneemt, wordt de druk om kosten te verhalen steeds groter. Het principe van het verhalen van kosten ondersteunt de invoering van vergoedingen die de activiteiten van de overheid bekostigen. In het algemeen heerst de opvatting dat zoveel mogelijk directe kosten dienen te worden doorberekend, bij voorkeur (maar niet noodzakelijkerwijs) aan die partijen die "de oorzaak" van de overheidskosten zijn. De toepassing van dit principe komt tot uitdrukking in de aard van die activiteiten, het verrekeningssysteem die aan deze activiteiten is gekoppeld, de beschikbare manieren om vergoedingen op te leggen en het soort activiteiten van particulieren waarvoor vergoedingen kunnen worden gevraagd. De algemene doelstelling, het verhalen van kosten, geeft nog geen antwoord op de volgende belangrijke vragen:

- i) welke kosten komen hiervoor in aanmerking;
- ii) hoe kunnen kosten in verband worden gebracht met specifieke bedrijven;
- iii) voor welke bedrijfsactiviteiten kunnen vergoedingen worden opgelegd; en
- iv) hoe moet de overheidsinstantie die de kosten maakt vergoed worden.

Dit uitgangspunt houdt in dat een gespecificeerde vergoeding moeten worden gevraagd voor elke vorm van activiteit. Dit geldt voor waar het bijvoorbeeld mogelijk is om activiteiten vast te stellen² die

² Specifieke controle op vervuiling, bij voorbeeld.

gericht zijn op een specifiek bedrijf, om de daaraan verbonden toegenomen kosten te meten³ en om vergoedingen op te leggen voor activiteiten die samenhangen met de hoogte van de kosten⁴. Wanneer kosten gedeeld worden of voor een groot deel tot de vaste dan wel overheadkosten behoren, kan worden gestreefd naar kostendekking door middel van een passende gemiddelde kostenvergoeding. Het uitgangspunt van kostenverhaal kan derhalve tenminste twee vormen aannemen: het verhalen van de totale kosten of het verhalen van marginale kosten.

2) Gebruikersvergoedingen: Het principe waarbij uitgegaan wordt van gebruikersvergoedingen houdt in dat het passend is een vergoeding te vragen voor diensten die door de overheid worden geleverd. Dat gebeurt op een manier dat zowel het profijt voor de individuele betaler als de kosten van de dienstverlening duidelijk zijn. Bij dit uitgangspunt wordt noch onderscheid gemaakt tussen vaste en variabele kosten noch tussen verschillende soorten kosten. Het biedt ook ruimte voor beperkte herverdeling onder verschillende groepen van gebruikers.

3) Administratieve organisatie en uitvoerbaarheid: Vergoedingen voor handhavingskosten kunnen leiden tot een doelmatige, duidelijke en doelgerichte inzet van de administratieve organisatie en regelgeving. Deze vergoedingen werken het best bij eenvoudige regelingen waarbij sprake is van een duidelijke oorzaak-en-gevolg relatie, bij een doelmatig gebruik van bestaande mechanismen om vergoedingen te vragen, bij het uitoefenen van controle en andere handhavingsactiviteiten en bij een beleid dat "zelfregulering" stimuleert waar dat haalbaar is.

4) Regulerende zelfvoorziening: Dit uitgangspunt vertoont verwantschap met het kostenverhaal-principe. Het houdt in dat de regulerende instantie zoveel mogelijk moet streven opbrengsten en uitgaven op de begroting in balans te houden. Dit wordt bereikt door een grote variëteit aan maatregelen die de opbrengst verhogen, toe te passen, waaronder vergoedingen voor handhavingskosten. Het verschil

³ Bv., via tijd en materiaalkosten.

⁴ De omvang, frequentie en samenstelling van lozingen

met het kostenverhaal-principe ligt in het feit dat de mate van handhaving zowel door opbrengsten als door overwegingen van regelgevende aard kan worden bepaald. Het is noodzakelijk om heel voorzichtig te zijn met het toepassen van dit uitgangspunt. Het gevaar bestaat dat een regulerende instantie niet meer in staat is onpartijdig toezicht op de naleving van de wet te houden. Dit gevaar is vooral groot als een regulerende instantie niet langer afhankelijk is van financiering door de overheid, doordat deze bijvoorbeeld is toegestaan of verplicht al haar inkomsten uit de bedrijfssector die zij reguleert te halen.

5) Herverdeling van lasten: Als eenmaal het besluit is genomen om kosten door te berekenen, kan dit uitgangspunt worden gebruikt om het stelsel van vergoedingen te bepalen. Het bestrijkt situaties waarin de overheid de lasten van handhaving of andere activiteiten over verschillende soorten bedrijven, over kapitaal en arbeid, over verschillende geografische gebieden en dergelijke wil verdelen.

6) Beheersing van sociale kosten: Waar activiteiten leiden tot kosten voor de maatschappij of zichtbare negatieve verschijnselen (bijv. gokken, vervuiling), kan elke vergoeding dienen om de winsten die de activiteit oplevert en zodoende de kosten voor de maatschappij te verminderen. In de praktijk wordt dit vaak onder het mom van economische doelmatigheid toegepast, waardoor de externe kosten worden beperkt. Soms wordt dit argument echter enigszins willekeurig toegepast wat vooral tot uitdrukking komt in de hoogte van vergoedingen op bepaalde goederen die als slecht worden gezien. Deze vergoedingen verbeteren dan niet de economische doelmatigheid, maar dienen als mechanisme om extra heffingen op te leggen.

7) Economische stimuli: Vergoedingen voor handhavingskosten worden opgelegd aan diegenen wiens activiteiten zowel bepalend zijn voor de inspanningen die nodig zijn voor handhaving als voor de uitvoering daarvan op het betrokken beleidsterrein. Het feit dat vergoedingen zijn gebaseerd op en worden gerechtvaardigd door handhavingskosten, hoeft op geen enkele manier te voorkomen dat zij worden gebruikt om particuliere- en maatschappelijke belangen op één lijn te brengen.

Handhavingskosten⁵ kunnen met andere sociale vergoedingen worden "samengevoegd" (bijv. zogenaamde "groene" belastingen) om tot een vollediger en bevredigender geheel van stimuli te komen. Aangezien doelmatigheid slechts overeenkomst tussen marginale kosten voor de maatschappij en voor privépersonen vereist, kunnen opbrengsten die voortkomen uit vergoedingen voor algemene stimuli nuttig worden aangewend om handhavingskosten te dekken. Dit geldt met name wanneer regelgeving wordt gefrustreerd door achtergehouden informatie of privé-informatie en -acties⁶, waardoor vergoedingen moeten worden gebruikt om bedrijven ertoe te brengen actie te ondernemen op grond van de informatie waarover alleen zij beschikken. Als de regulerende instantie bijvoorbeeld niet weet wat de kosten van naleving zijn, dan wordt het vergoedingenstelsel een mechanisme om tot een nog betere uitvoering te komen dan bij directe regulering⁷ het geval zou zijn. Bij zulke mechanismen kunnen opbrengsten, die geïnd zijn om bedrijven ertoe te brengen dat zij wel alle informatie verstrekken, zich inspannen om zich aan de voorschriften te houden of passende investeringen te doen, niet worden teruggegeven aan de betrokken partijen zonder dat het invloed heeft op de stimuli. Deze opbrengsten moeten derhalve worden aangewend voor een ander doel. Het minst vervormende gebruik lijkt voor het tegemoet komen aan kosten van regelgeving en handhaving te zijn.

8) Functionele doelmatigheid: Het is aannemelijk dat regelgeving bedoeld is om de uitkomsten op de betrokken beleidsterreinen te verbeteren (bv. schoner water, redelijke kansen bij speelautomaten, verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van medicijnen). Het doorberekenen van handhavingskosten aan degenen tot wie de regeling zich richt kan op verschillende manieren bijdragen aan deze doelstelling. Zo kunnen vergoedingen die gekoppeld zijn aan feitelijke handhavingskosten stimulerend werken op partijen om de kosten te minimaliseren door zelf aan de regulerende instantie informatie te verstrekken of de voorschriften beter na te leven.

⁵ In wezen sociale of externe kosten

⁶ Cf. het uitgangspunt beschreven onder i).

⁷ Bijv. waarbij specifieke handelwijzen worden opgelegd.

9) Doelmatigheid van informatie: Vaak krijgen regelgevers te maken met het feit dat bedrijven privé-informatie bezitten die niet makkelijk kan worden geverifieerd of gecontroleerd. Dit probleem van "verborgen" informatie kan min of meer worden ondervangen door een passend mechanisme voor vergoedingen op te zetten. Dit uitgangspunt wordt vaak toegepast om de verantwoordelijkheid voor controle bij de betrokken bedrijven zelf te leggen door eisen ten aanzien van het verstrekken van informatie op te nemen in de vergunningsvoorwaarden, door het nemen van steekproeven op naleving en juistheid van de verstrekte informatie en door het opleggen van boetes als onjuiste of misleidende informatie is verstrekt.

10) Het "de vervuiler betaalt"-principe (VBP): Dit is een algemeen geaccepteerd uitgangspunt in de regelgeving op milieugebied. Het houdt in dat "de vervuiler de kosten betaalt van het in de hand houden van vervuiling en van preventieve maatregelen, ongeacht of deze kosten het gevolg zijn van het opleggen van een vergoeding voor het uitstoten van vervuilende stoffen of voortvloeiën uit een ander economisch mechanisme, dan wel in verband staan met directe regelgeving die bedoeld is om vermindering van vervuiling af te dwingen⁸ ." Deze omschrijving geeft de indruk dat het VBP meer als een doelmatigheidsprincipe voor de toewijzing van kosten opgevat kan worden dan als een bewering over de noodzaak om vervuiling op een "optimaal" niveau te brengen. In zoverre de administratieve organisatie en andere middelen voor controle, handhaving en dergelijke gebruikt worden, stelt het VBP duidelijk dat deze in eerste instantie door de vervuilers dienen te worden gedragen. Het is echter niet bezwaarlijk wanneer deze kosten vervolgens worden doorberekend aan de klanten en leveranciers van de vervuilers. Het VBP is ook niet eenduidig over de wijze waarop kosten, die verband houden met vervuiling, moeten worden doorberekend: directe regulering heeft wellicht voorkeur wanneer snelheid van belang is of wanneer de aard van de vervuilende stof en de samenstelling van de groep van vervuilers zodanig is dat het vragen van vergoedingen niet doeltreffend is. Voor wat handhavingskosten betreft, vormen

⁸ OECD (1974)

verplichte zelfhandhaving, zelfcontrole en dergelijke de analogie met directe regelgeving.

Waar vergoedingen kunnen worden aangewend, kunnen ze een goedkoper alternatief bieden om naleving te verzekeren⁹ of zelfs partijen te stimuleren om wettelijk voorgeschreven mechanismen te mijden, als bijvoorbeeld schaalvoordelen bij het testen en controleren dit wenselijk maken.

De voornaamste onduidelijkheid van het VBP komt naar voren wanneer vervuilingskosten die niet geheel aan een enkele vervuiler kunnen worden toegeschreven. Voor dit soort gevallen heeft het VBP een "gezamenlijke en meervoudige" interpretatie ontwikkeld. Dit is zowel van toepassing op gereguleerd testen en handhaving als op zuivering en bestrijding.

11) Symmetrie: Dit uitgangspunt is gebaseerd op "gelijke behandeling". In combinatie met andere uitgangspunten wordt dit gebruikt om tot een structurering van vergoedingen te komen. Het komt erop neer dat de basis voor vergoedingen op een expliciete en objectieve manier in termen van bedrijfsomvang, specifieke activiteiten en dergelijke wordt gelegd.

12) Aansprakelijkheidsregels: Verschillende aspecten van de aansprakelijkheidstheorie suggereren het doorberekenen van handhavingskosten. In het kort komt het erop neer dat een enkele "oorzaak" van collectieve kosten volledig aansprakelijk voor de toegenomen effecten van zijn handelwijze dient te zijn. Dit is op verschillende manieren uitgebreid naar situaties waarbij sprake is van meerdere "veroorzakers". De kosten van de administratieve organisatie in verband met de uitvoering van regelgeving, evenals de afhandelingskosten in verband met het toewijzen, handhaven en overdragen van aansprakelijkheid vormen een expliciet onderdeel van deze "externe kosten". In vele opzichten is het aansprakelijkheidsbeginsel een veralgemenisering van het VBP en is het van toepassing op een veel breder scala van omstandigheden waar

⁹ In het bijzonder wanneer door overtreding een bedrijf aansprakelijk wordt gesteld voor een groter deel van de handhavingskosten.

marktoplossingen niet beschikbaar zijn vanwege de kosten die het definiëren en afdwingen van de juiste eigendomsrechten met zich brengen.

13) Publieke acceptatie: Een eenvoudig systeem waarbij er een duidelijk verband bestaat tussen de grondslag van de heffing en de activiteiten van degenen die deze moeten betalen, kan ertoe bijdragen dat de vele problemen die kleven aan ingewikkelde belastingsystemen en/of regelgeving met hoge kosten van naleving worden vermeden.

De volgende tabel vat deze uitgangspunten samen en geeft aan op welke beleidsterreinen en/of in welke landen zij werden aangetroffen en of ze betrekking hadden op kosten, vergoedingen en/of opbrengsten.

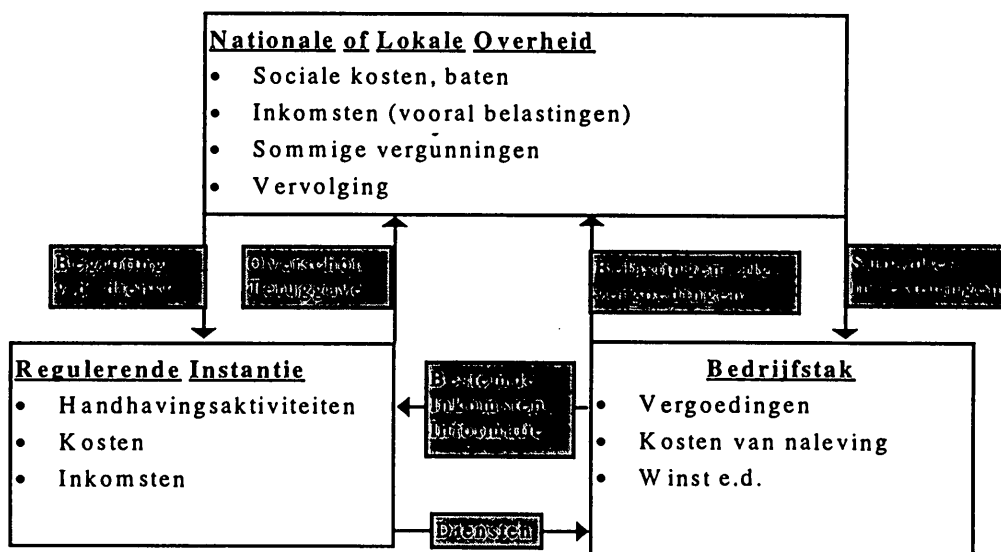
Tabel 1: Samenvatting van overwegingen

Overweging:	Beleidsgeb. Land:	Toegepast op:	Korte omschrijving:
<u>Kostenverhaal</u> <u>totale kosten</u>	Water Dk	Kosten	Alle kosten van regelgeving en behandeling moeten op bedrijven worden verhaald.
<u>Kostenverhaal</u> <u>marginale kosten</u>	Algemeen UK	Kosten	Toegenomen kosten van regelgeving moeten op bedrijven verhaald worden.
<u>Gebruikers-</u> <u>vergoedingen</u>	Algemeen all	Kosten, vergoedingen	Degene die baat hebben bij overheidsdiensten moeten een vergoeding betalen die de baten en kosten van deze diensten weergeven.
<u>Administratieve</u> <u>uitvoerbaarheid</u>	Algemeen Fr, UK	Kosten, opbrengsten	Opbrengsten kunnen worden gebruikt om de doelmatigheid van activiteiten te verbeteren.
<u>Regulerende</u> <u>zelfvoorziening</u>	Algemeen UK	Kosten, opbrengsten	Aktiviteiten als gevolg van regelgeving moeten zichzelf betalen.
<u>Herverdeling van</u> <u>lasten</u>	Algemeen De	Vergoedingen	Lasten van regelgeving kunnen d.m.v. vergoedingen (her)verdeeld worden.
<u>Beheersing van</u> <u>sociale kosten</u>	Kansspelen Alle	Vergoedingen	Aktiviteiten met een negatieve sociale invloed kunnen door middel van vergoedingen verminderd worden.
<u>Economische stimuli</u>	Algemeen De, Dk, Fr,	Vergoedingen	Stelsel van vergoedingen moet gebruikt worden om naleving te verbeteren en de last van regelgeving te verminderen.
<u>Functionele</u> <u>doelmatigheid</u>	Algemeen De, Fr	Vergoedingen	Vergoedingen kunnen gebruikt worden om de last van handhaving te verminderen.
<u>Doelmatigheid van</u> <u>informatie-</u> <u>verstrekking</u>	Water, Fr	Vergoedingen	Vergoedingen kunnen gebruikt worden om bedrijven tot openbaarmaking van informatie aan te zetten.
<u>Vervuiler betaalt</u>	Milieu Alle	Vergoedingen	De partij die betaalt voor de kosten die hij veroorzaakt.
<u>Symmetrie</u>	Water, De	Vergoedingen	Partijen moeten op dezelfde manier behandeld worden.

<u>Aansprakelijkheidsregels</u>	Algemeen Alle	Vergoedingen , opbrengsten	Zij die de kosten veroorzaken of die de effecten van hun handelen zouden kunnen matigen tegen de laagste kosten, moeten de toegenomen sociale kosten betalen.
<u>Publieke acceptatie</u>	Algemeen Alle	Alles	Vergoedingen moeten een duidelijke relatie tussen de kosten van overheids- en particulier optreden vertonen

KOSTEN, VERGOEDINGEN EN OPBRENGSTEN

De volgende delen van dit hoofdstuk behandelen kosten, vergoedingen, opbrengsten en het verband daartussen. Voor zover mogelijk zijn ze gerangschikt onder de rubrieken toelating, post-toelating, controle en vervolging. Deze rangschikking is niet altijd exact en het hoeft niet noodzakelijkerwijs te zijn dat kosten die onder een bepaalde categorie vallen door middel van vergoedingen in dezelfde categorie worden doorberekend. Het volgende diagram geeft een algemeen overzicht van de relatie tussen de overheid als geheel, de regulerende instantie en de gereguleerde bedrijfssector.



Figuur 1: Betalende en ontvangende partijen

Zoals uit dit diagram naar voren komt, liggen de belangen van de centrale overheid zowel bij bepaalde aspecten van handhaving (met name bij vervolging) alsmede bij de externe (sociale) kosten en baten

van de oorspronkelijke regelgeving. De centrale overheid stelt geld beschikbaar aan de regulerende instanties in de vorm van budgetten en int eventuele overschotten. Zij kan ook algemene of doelgerichte¹⁰ belastingen of algemene vergoedingen aan bedrijven tot wie de regelgeving zich richt, opleggen en boetes innen voor overtredingen van voorschriften. In andere gevallen kan de centrale overheid of de regulerende instanties subsidies of investeringskapitaal aan een bedrijfssector verstrekken om naleving te vereenvoudigen (bijv. de bouw van zuiveringsinstallaties).

Wat zijn handhavingskosten?

Het bestaan en de handhaving van regelgeving brengt verscheidene kostbare activiteiten met zich mee. In welke mate en tot op welke hoogte deze activiteiten voor doorberekening in aanmerking komen, verschilt van gebied tot gebied en hangt ook af van de verschillende beleidsuitgangspunten die hierboven zijn beschreven.

Wij zijn ons onderzoek begonnen met een indeling van handhavingskosten in toelatingskosten (vergunningen, goedkeuringen), post-toelatingskosten (verlengingen), controle- en ontmoedigingskosten en kosten verbonden aan rechtsvervolging. Het werd al gauw duidelijk dat het zinvol zou zijn om deze indeling te verfijnen teneinde kosten van vergoedingen te scheiden, een onderscheid te maken tussen de soorten kosten die samenhangen met specifieke instanties of vergoedingen en beslissingen over het al dan niet doorberekenen van handhavingskosten te relateren aan de hierboven genoemde uitgangspunten. De volgende lijst geeft een indruk van de soorten kosten die wij tegen zijn gekomen:

1) Administratieve overheadkosten: Dit zijn de "vaste kosten" van de instanties die zich bezig houden met regelgeving en handhaving op een bepaald terrein. De "vaste" aard van deze kosten maakt ze ongeschikt voor doorberekening tenzij de motieven voor doorberekening zuiver budgettair zijn. Deze kosten doen zich voor op alle terreinen van regelgeving.

¹⁰ Bijv. cco-heffingen

2) Verzamel- en registratiekosten: Veel regelgeving brengt met zich mee dat verschillende gegevens die geleverd worden door degene op wie de regelgeving betrekking heeft, moeten worden verzameld, geordend en bijgehouden. Veel van deze gegevens hebben bijvoorbeeld te maken met vereisten op het gebied van het verstrekken en verlengen van vergunningen. Als een persoon of een bedrijf ergens vergunning of toestemming voor krijgt, moet de regulerende instantie bovendien een registratie bijhouden van degenen aan wie een vergunning of toestemming is verleend om zowel de controle op naleving van vergunningseisen te vereenvoudigen als de naleving van de voorschriften te maximaliseren. Deze kosten kunnen worden beschouwd als *toelatings-* en *post-toelatingskosten*.

3) Controlekosten toelatingsgegevens: Als bedrijven activiteiten willen ontplooiën op een terrein waarvoor een vergunning vereist is, moet de door hen aangeleverde informatie en wellicht ook de achtergrond, betrouwbaarheid en mogelijkheden van een aanvrager gecontroleerd worden. Deze kosten vallen onder *toelatings-* en soms *post-toelatingskosten*.

4) Toezichtskosten toelatingbewijzen: Als aan een regelgeving een toelatings- of vergunningseis is verbonden, bestaat de noodzaak om na te gaan of aan alle bedrijven het juiste toelatingbewijs is verstrekt. Dit houdt in dat bedrijven waarvan de vergunning niet is verlengd, dienen te worden bezocht en ook dat informatie dient te worden verkregen en nagegaan over de activiteiten van bedrijven die niet geregistreerd staan. Dit zijn *post-toelating* en soms *controlekosten*.

5) Directe (=ter plekke) toezichtskosten (routinematig): Als regelgeving voorwaarden stelt aan bedrijven (bv. niveaus, soorten en frequentie van uitstoot; kwaliteit, doeltreffendheid en registratie van medicijnen; de verhouding tussen inzet en uitbetaling bij speelautomaten) is het noodzakelijk routinematig onderzoek te doen of af en toe steekproeven te nemen om naleving zeker te stellen. Deze kosten vallen onder de categorie *controlekosten*.

6) Indirecte toezichtskosten (routinematig): In sommige gevallen kan routineonderzoek of het nemen van steekproeven niet direct plaatsvinden of moet dit worden aangevuld met indirect onderzoek. Een voorbeeld hiervan is milieucontrole van rivieren. Deze kosten vallen onder de rubriek *controlekosten*.

7) Onderzoekskosten voor vaststellen van vermoedelijke overtreding: Als naar aanleiding van routinematige controle of anderszins het vermoeden ontstaat dat regelgeving wordt overtreden, kan specifieke extra controle noodzakelijk zijn om een dergelijke overtreding vast te stellen, een besluit te ondersteunen om tot vervolging over te gaan of de zaak voor rechtsvervolging voor te leggen aan een andere instantie en bewijs te leveren. Dit valt onder de categorie *controle- of vervolgingskosten*.

8) Testkosten: Als onderdeel van de toelatingsprocedure kan het nodig zijn apparatuur en produkten –zoals watercontrole-apparatuur en apparatuur voor de opsporing van uitstoot, specifieke modellen speelautomaten en geneesmiddelen en testverslagen van geneesmiddelen– te testen en te beoordelen. Deze kosten vallen onder de categorie *toelatings- of post-toelatingskosten*.

9) Kosten van (straf)vervolging: Veelal worden overtredingen van regelgeving ter vervolging voorgelegd aan een externe instantie. Het kan noodzakelijk zijn dat de instantie die het initiatief tot vervolging heeft genomen de kosten van vervolging gedeeltelijk voor haar rekening neemt door bewijs te leveren, experts of dergelijke(n) in te schakelen of zelfs te onderhandelen over een schikking om de zaak zelf op te lossen. Dit valt onder de rubriek *vervolgingskosten*.

De volgende tabel geeft een overzicht van de aard van deze kosten.

Tabel 2: Kosten van Handhaving

Kosten	Toelating	Post- Toelating	Controle	Vervolging
Administratieve	•	•	•	•
Verzamel en registratie	•	•		
Controle van toelatingsgegevens	•	•		
Toezicht op toelatingsbewijzen		•	•	
Direct toezicht			•	
Indirect toezicht			•	
Onderzoek tbv vermoedelijke overtreding			•	•
Testen	•	•		
Vervolging				•

Vaak waren de gegevens die wij verzamelden bij overheidsdiensten niet toereikend om een gedetailleerde analyse van deze kosten of zelfs van de mate waarin deze kosten verband houden met specifieke regelingen of de keuze van specifieke instanties, bedrijven en dergelijke te geven. Dit komt tot uitdrukking in het systeem van vergoedingen; als kosten niet nauwkeurig of in het openbaar kunnen worden gemeten, is het moeilijk om de hoogte of structuur van vergoedingen te bepalen, alhoewel de kosten natuurlijk worden aangewend om de bevoegdheid voor het opleggen van dergelijke vergoedingen vast te stellen. Wijzigingen in nationale boekhoudsystemen die verband houden met deregulering, hervormingen van regelgeving, privatisering en decentralisatie hebben echter gezamenlijk geleid tot veranderingen op dit gebied waarvan het einde waarschijnlijk nog niet in zicht is.

Wat zijn vergoedingen?

Er zijn verscheidene beweegredenen en mechanismen voor het vragen van vergoedingen aan degene tot wie een regeling zich richt. Daarnaast zijn er ook andere regulerende activiteiten die voor bedrijven kosten veroorzaken. Soms behoren deze vergoedingen bij een bepaalde regeling, of zijn het *pro forma* inkomsten voor administratieve kosten. Andere keren zijn ze een essentieel onderdeel van de regeling, ontworpen om gezamenlijk met andere beleidsinstrumenten een doel te bereiken. Wellicht het belangrijkste is dat vergoedingen vaak binnengehaald worden via of parallel lopen met bestaande mechanismen

om gelden te innen. In de volgende lijst treft u een aantal vormen van vergoedingen aan die wij tegenkwamen. Deze werden beschreven als geworteld in of gebaseerd op het verhalen van handhavingskosten of waren bedoeld om dit te ondersteunen. In de meeste gevallen spreken de gebruikte termen voor zich.

De onderverdeling van deze vergoedingen in toelating, post-toelating, controle en vervolging kwam tot stand op basis van wanneer en hoe een vergoeding wordt vastgesteld en niet op grond van wanneer de kosten zich voordeden of waar het geld naar toe zal gaan. Dit verklaart de nadruk op toelatings- en post-toelatingsvergoedingen.

Een belangrijke vraag is of algemene uitgangspunten of de specifieke kenmerken van verschillende gevallen de vorm en structuur van vergoedingen beïnvloeden. Bepaalde uitgangspunten, zoals administratieve uitvoerbaarheid, suggereren dat het goed zou zijn om handhavingskosten te "bundelen" met vergoedingen voor andere overheidsdiensten (bijv. water en riolering) of vergoedingen voor handhavingskosten binnen te halen bij bestaande, directe accijnzen of indirecte belastingen. Aan de andere kant vragen uitgangspunten die bepaald gedrag proberen te stimuleren om een gedetailleerde structuur die zo nauw mogelijk samenhangt met specifieke handhavingsactiviteiten voor wat de kosten betreft en specifieke activiteiten van bedrijven wat de vergoedingen betreft. In andere gevallen bepaalt wetgeving, die aanleiding is geweest voor het instellen van een regulerende instantie, of vergoedingen kunnen worden opgelegd en, zo ja, de bevoegdheid van de instantie om specifieke soorten vergoedingen te vragen.

1) Toestemmingsvergoedingen: Dit zijn *toelatingsvergoedingen* in ruil waarvoor het recht van deelname aan gereguleerde activiteiten wordt verkregen. Deze kunnen specifiek zijn (bv. toestemmingsvergoedingen voor het lozen van water, goedkeuring van bepaalde geneesmiddelen of vergunningen om speelautomaten op te stellen) of ergens aan gekoppeld (aan wateraansluitingskosten, bedrijfs- of casinovergunningen).

- 2) Verlengingsvergoedingen: Dit zijn *post-toelatingsvergoedingen* die worden doorberekend onafhankelijk van de intensiteit van een activiteit.
- 3) Vergoedingen voor onderzoekskosten voor het vaststellen van vermoedelijke overtreding: Dit zijn *vergoedingen voor vervolgingskosten* die worden opgelegd wanneer een bedrijf vermoedelijk een voorschrift heeft overtreden. Extra kosten moeten worden gemaakt om de feiten te verifiëren en zo nodig verder te onderzoeken.
- 4) Beëindigingsvergoedingen: Dit zijn *post-toelatingsvergoedingen* die samenhangen met het beëindigen van een vergunning/toestemming. Deze vergoedingen zijn doorgaans gerechtvaardigd doordat administratieve kosten worden gemaakt.
- 5) Overgangs- of veranderingsvergoeding: Dit zijn *toelatings- of post-toelatingsvergoedingen* die samenhangen met veranderingen in het eigendom of de voorwaarden van vergunningen of toestemmingen. Ze zijn gerechtvaardigd vanwege administratieve kosten.
- 6) Andere gebruikersvergoedingen: Dit zijn meestal *post-toelatings- of controlevergoedingen* die verband houden met regelgeving. Zij kunnen samenhangen met de intensiteit van een activiteit (hoeveelheden en soorten lozingen, complexiteit van aanvragen van vergunningen voor geneesmiddelen, aantal en soort speelautomaten) of met andere gebruikersvergoedingen samengevoegd zijn (periodieke vergoedingen met betrekking tot riolering, vernieuwing van casinovergunningen).
- 7) Directe belastingen: Dit zijn *post-toelatingsvergoedingen* die voor specifieke bronnen van inkomsten (bv. winsten op speelautomaten) of op een *ad valorem* (percentage van geldwaarde) dan wel op accijns-(per eenheid) basis zijn opgelegd. Meestal hebben deze vergoedingen geen speciale bestemming.
- 8) Indirecte belastingen: Dit zijn *post-toelatingsvergoedingen* die bijvoorbeeld op persoonlijk inkomen of produktiefactoren worden

geheven en niet zozeer op de nettowinsten van zakelijke activiteiten. Het kan hier gaan om negatieve belastingen (subsidies) op bijvoorbeeld investeringen in *Best Available Technology* (BAT), zuiveringsfaciliteiten of bijdragen aan rioolwater-zuiveringsinstallaties.

9) Belasting op kapitaalgoederen: Dit zijn *toelatingsvergoedingen* die samenhangen met uitgaven aan kapitaalgoederen, die waarschijnlijk de eisen van regelgeving die aan het investerende bedrijf worden gesteld, zullen verhogen of verlagen. Deze vergoedingen moeten niet zodanig zijn dat zij een negatieve invloed hebben op de marginale stimuli van een bedrijf bij gebruikmaking van de nieuwe technologie. Zij kunnen wel van invloed zijn op het besluit om al dan niet tot investering over te gaan.

10) Periodieke vergoedingen: Dit zijn *post-toelatings- of controlevergoedingen* die periodiek worden geheven over bedrijfsopbrengsten. Zij kunnen samenhangen met specifieke activiteiten, zoals controlekosten voor vergunningen voor waterlozing die per kwartaal moeten worden voldaan of het kan gewoon een vast bedrag zijn dat periodiek wordt geheven, onafhankelijk van de vernieuwing van een toestemming of vergunning.

De volgende tabel geeft een samenvatting van de categorisering van deze vergoedingen.

Tabel 3: Vergoedingen voor Handhaving

<i>Vergoedingen</i>	<i>Toelating</i>	<i>Post-Toelating</i>	<i>Controle</i>	<i>Vervolging</i>
Toestemming, vergunning, e.d.	•			
Verlenging	•			
Opvolging				•
Beëindiging		•		
Overgang, verandering		•		
Andere gebruikersvergoedingen		•	•	
Directe belastingen		•		
Indirecte belastingen		•		
Belasting op kapitaalgoederen	•			
Periodieke vergoedingen		•	•	

Het interessante van deze lijst van vergoedingen is dat de redenen die voor het vragen van een vergoeding sterk verschillen gebruikt worden. Zo kunnen vergoedingen die de kosten van handhaving op het gebied van waterverontreiniging doorberekenen eenmalige of periodieke vaste toestemmingsvergoedingen omvatten, proportionele heffingen op winsten zijn of toeslagen die gebaseerd op waterverbruik, rioleringsgebruik of de waarschijnlijke hoeveelheid afgevoerd water zijn. Vergoedingen voor geneesmiddelen kunnen zijn gebaseerd op de complexiteit van de toepassing waarvoor de vergunning is aangevraagd, de mate waarin het verschilt van bestaande produkten, de aard van andere goedkeuringen die voor hetzelfde produkt gelden en dergelijke. Vergoedingen voor speelautomaten hebben betrekking op heffingen over vergunningen, speciale belastingen, plaatsingsvergunningen, heffingen voor de goedkeuring van een bepaald model enzovoort. Ze verschillen ook al naar gelang het type automaat, de hoogte van de uitbetaling, de locatie waar een speelautomaat staat en het aantal andere automaten op dezelfde locatie. Deze enorme verscheidenheid aan vergoedingenstelsels houdt zelden verband met een algemeen uitgangspunt.

Het lijkt erop dat het de voorkeur geniet om expliciete kosten die handhaving met zich brengt en die duidelijk in verband kunnen worden gebracht met een specifieke activiteit door middel van specifieke vergoedingen door te berekenen. Hierop komen wij terug in onze afsluitende hoofdstuk. Daar zullen wij een principe beschrijven, dat de huidige principes voor de besluitvorming over handhavingskosten samenvat.

Waar gaan de inkomsten heen?

Het doorberekenen van handhavingskosten kan degenen die vergoedingen moeten betalen ertoe aanzetten al het mogelijke te doen om die vergoedingen en hopelijk ook de kosten die daaraan verbonden zijn zo laag mogelijk te houden. Bovendien kunnen opbrengsten uit zulke vergoedingen de gezamenlijke kosten van handhaving compenseren. Als echter de opbrengsten niet bestemd zijn voor handhavingsactiviteiten, niet voor de instanties die verantwoordelijk zijn voor de regelgeving of indien de instantie geld ontvangt uit vergoedingen die om andere redenen zijn opgelegd (zoals eco-heffingen) dan kan dat leiden tot

een minder financieel doelmatige handhaving. Uitgangspunten voor vergoedingen, zoals gereguleerde zelfvoorziening, kunnen de bestemming van gelden in sommige gevallen afdwingen. In de meeste landen en op de meeste beleidsterreinen beperken bestaande financiële en administratieve regelingen de omvang en de aard van de bestemming van gelden. Vergoedingen die gebaseerd zijn op of bedoeld zijn voor het verhalen van handhavingskosten kunnen worden gekoppeld aan andere kosten. Zij kunnen ook impliciet geheven worden via het belastingsysteem. Hierdoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande mechanismen en kunnen afhandelingskosten die gepaard gaan met het opstellen, opleggen, innen en betalen van een vergoeding worden beperkt. Wat in deze overwegingen betrokken kan worden zal in het afsluitende hoofdstuk uitgebreider worden besproken.

De relatie tussen kosten en vergoedingen en andere uitvoeringsproblemen

In de praktijk bleek dat het zeer wel mogelijk is om handhavingskosten aan betrokkenen via een passende combinatie van toelatings-, post-toelatings-, controle- en vervolgingsvergoedingen door te berekenen en zelfs om die gelden terug te laten vloeien naar handhavingsactiviteiten, zonder dat er een expliciet onderling verband tussen kosten, vergoedingen en opbrengsten moet worden vastgelegd. Wanneer er als onderdeel van openbaar beleid wel voor het nadrukkelijk vastleggen van een verband gekozen wordt, kan dit op verschillende manieren gebeuren:

- het maken van kostenramingen om het opleggen van vergoedingen te rechtvaardigen of om de hoogte van de totale vergoedingen te bepalen;
- het relateren van specifieke soorten handhavingsactiviteiten (bv. toelating) aan overeenkomstige soorten vergoedingen;
- het relateren van kosten die veroorzaakt worden door de activiteiten van specifieke bedrijven aan de vergoedingen die hen worden opgelegd.

Het leggen van een expliciet onderling verband kan de publieke acceptatie van kostenverhaalstelsels vergroten, de beweegredenen duidelijk maken en verbeteren en naleving verbeteren. Aan de andere kant vereist dit tamelijk gedetailleerde ramingen, wettelijke

bevoegdheden voor het opleggen van voldoende gedetailleerde vergoedingen en overwogen inschattingen of de kosten en stimuli van een dergelijk vergoedingstelsel acceptabel zullen zijn.

Het probleem om kosten aan vergoedingen te relateren kan verergerd worden wanneer bevoegdheden over handhaving en het instellen van vergoedingen op verschillende overlappende rechtsgebieden liggen. Ook is het een probleem als handhaving aan andere grondwettelijke, federale/lokale en andere restricties onderworpen is. Zo heeft bijvoorbeeld het *Vorsorgeprinzip* invloed op milieuvergoedingen in Duitsland. In dit principe wordt gesteld dat bij het bepalen van vergoedingen rekening moet worden gehouden met mogelijke toekomstige kosten, met reeds bekende kosten die in het verleden zijn gemaakt en in het heden worden gemaakt.

Bovendien kan vooral op bedrijfsniveau het relateren van kosten en vergoedingen botsen met uitgangspunten die gestoeld zijn op prikkelingseffecten of billijkheid, doordat het de flexibiliteit van vergoedingstelsels beperkt. Ook is het hierdoor minder makkelijk voor handhavende instanties om de last van handhaving te verleggen van degenen waarvoor de controle van activiteiten het meest kost naar diegenen die tegen de minste kosten de algehele naleving van regelgeving kan verbeteren. Het is bijvoorbeeld meestal heel duur om bronnen van lichte watervervuiling, zoals kleine industriële lozingen op te sporen. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze bedrijven een gerechtvaardigd deel van de controlekosten kunnen betalen. De praktijk heeft geleerd dat zij op verhoogde lozingskosten in gecontroleerd water reageren met "nachtelijke dumpingen" in ongecontroleerde wateren.

Tenslotte is de mogelijkheid voor het relateren van vergoedingen aan kosten beperkt door de noodzaak van harmonisatie van beleid, waaronder ook overwegingen vallen die betrekking op open en rechtvaardige handelspraktijken hebben.

ONDERZOEKSRESULTATEN

INLEIDING EN OVERZICHTSTABELLEN

In dit hoofdstuk staan de resultaten van ons onderzoek gedetailleerd beschreven. In de afzonderlijke delen staan de resultaten per beleidsterrein vermeld. Daarbij wordt in eerste instantie een beschrijving van die principes die specifiek zijn voor een bepaald terrein gegeven, gevolgd door wat de feitelijke situatie is in elk land. In het laatste deel van dit hoofdstuk staan de principes beschreven, die door specifieke landen op een aantal beleidsterreinen worden gebruikt.

In de praktijk kwamen wij veel verschillen tegen die vaker voortvloeiden uit gewoonten, precedentes of andere aspecten van de manier waarop de desbetreffende terreinen zijn gereguleerd dan uit overwegingen van specifieke kosten van handhaving. Het is dan ook belangrijk om deze contextgebonden aspecten te begrijpen voor het beoordelen of interpreteren van de onderzoeksresultaten. Daarom hebben we details opgenomen van regelgeving, organisatie en historisch bepaalde zaken die niet altijd direct relevant lijken.

In deze inleiding tonen wij drie tabellen die de resultaten aan ons analytische kader koppelen. De eerste twee hebben te maken met de onderzoeksvragen zoals die in eerste instantie waren gesteld. Per land en per terrein geven ze aan welke kosten worden doorberekend, hoe vergoedingen zijn gestructureerd, of opbrengsten een speciale bestemming hebben en de principes op grond waarvan de vergoedingen zijn vastgesteld. De derde tabel laat principes per land en per beleidsterrein zien.

Vanwege logistieke problemen enerzijds en de korte tijdsperiode waarin de resultaten van het onderzoek opgeleverd moesten worden anderzijds, is het ons niet gelukt specifieke informatie te verzamelen op het gebied van speelautomaten in Duitsland.

Tabel 4: Kenmerken van kosten, vergoedingen en inkomsten

Beleids- terrein	Land	Relatie	Kosten	Vergoedingen	Bestemde Inkomsten?	Overweging
Water	Dk	N	T	B	J	VB, TKV
	Fr	N	T-V (c)	B	N	VB, EDI, KV
	De	J	T-V (c)	T, PT, V	J	VB, ED, S
	UK	J	T-V (C)	T-V (Alle)	J	VB, MKV
Speel- Automaten	Dk	N	T, PT, c ⁵	T, PT, c	J ⁵	PG, BSK
	Fr	N	T, PT, c	PT	N	PG, BSK
	UK	J	T, PT, C	T, PT, V	N	MKV
Genees- middelen	EU	J	T, PT, C	T, PT, C	J	GV
	Dk	J	T, PT, C	T, B	J	GV
	Fr	J	T, PT, C	T, PT, C	J	GV
	De	J	T, PT	T, PT	N	PG, GV
	UK	J	T-V (Alle)	T-V (Alle)	J	MKV, GV

1. Zijn vergoedingen uitdrukkelijk op het niveau van de kosten gebaseerd?
2. Welke kosten worden gemaakt: T = toelating, PT = post-toelating, C = controle, c = vooral zelfcontrole, V = vervolging.
3. Welke vergoedingen worden gevraagd: T, PT, C, V zie 2.; B = "gebundeld" met andere vergoedingen
4. Aangehaalde overwegingen: PG = per geval; BSK = beheersing sociale kosten; EDI = economische doelmatigheid of van informatieverstrekking: (M/T)KV = (marginale/totale) kostenverhaal; VB = vervuiler betaalt; S = symmetrie; GV = gebruikersvergoeding.
5. Controle, certificering door quasi-particuliere dienst (DANAK) die eigenaren van speelautomaten vergoedingen oplegt voor de diensten die zij verleent.

Tabel 5: Kosten en Vergoedingen, per Soort

	Water				Speelautomaten			Geneesmiddelen				
	Dk	Fr	De	UK	Dk	Fr	UK	EU	Dk	Fr	De	UK
Toelatingsactiviteiten												
Kosten	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Verg. ¹	B	B	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
Post-toelatingsactiviteiten												
Kosten	N	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Verg.	B	B	J	J	J	J	J	J	B	J	J	B
Controle activiteiten												
Kosten ²	N	T	T	J	T	T	J	J	J	N	N	N
Verg.	B	B	N	J	J	N	J	J	B	J	N	J
Vervolgingsactiviteiten³												
Kosten	N	J	J	J	N	N	J	N	N	N	N	J
Verg.	B	B	J	J	N	N	J	N	N	N	N	B

1. 'B' gebundelde vergoedingen waarvan de individuele componenten niet onderscheiden kunnen worden.
2. 'T' kosten als gevolg van controles ter plekke - vaak zelfhandhaving.
3. Vervolging verwijst naar het verzamelen van bewijs en de beslissing over de vraag of het geval naar een aparte vervolgingsdienst doorgestuurd wordt

Tabel 6: Overwegingen per Land en per Beleidsterrein

	<i>Water</i>	<i>Speelautomaten</i>	<i>Geneesmiddelen</i>	<i>Land</i>
<i>Dk</i>	VB, TKV	BSK	GV	
<i>De</i>	VB, EE, S	nvt	GV	
<i>Fr</i>	VB, EDI, KV	BSK	GV	
<i>UK</i>	VB, MKV	MKV	MKV, GV	MKV
<i>Beleidsterrein</i>	VB	BSK	GV	

Overwegingen: BSK = beheersing sociale kosten; EDI = economische doelmatigheid of van informatieverstrekking; (M/T)KV = (marginale/totale) kostenverhaal; VB = vervuiler betaalt; S = symmetrie; GV = gebruikersvergoeding.

We willen nogmaals benadrukken dat handhaving op de diverse beleidsterreinen en in de diverse landen op verschillende manieren is georganiseerd en dat de kosten voor handhaving zelden expliciet worden berekend voor bepaalde instanties laat staan voor vergoedingen. We geven daarom ook in enig detail informatie over de manier waarop regelgeving als zodanig wordt uitgevoerd om duidelijkheid te geven over de omvang van en het omgaan met handhavingskosten in context waar handhaving plaatsvindt. Ook zullen gevallen worden beschreven waar niet zozeer de kosten van handhaving worden doorberekend, maar de feitelijke uitvoering van handhaving aan die bedrijfstakken waarop de regelgeving betrekking heeft, wordt doorgegeven. De kosten van deze zelfhandhaving moeten enerzijds worden beschouwd als onderdeel van handhavingskosten en anderzijds als onderdeel van kosten van naleving.

VERGOEDINGEN VOOR HET LOZEN VAN AFVALWATER

De meest uitgewerkte analytische basis voor het verhalen van handhavingskosten is aangetroffen op het terrein van watervervuiling door puntbronnen. Tevens wordt op dit gebied het meest gebruik gemaakt van alternatieve specifieke principes zoals het principe van "de vervuiler betaalt". In de meeste gevallen is de rechtvaardiging voor het doorberekenen van handhavingskosten en het mechanisme waarmee ze worden doorberekend onderdeel van een breder kader van belastingen op milieugrondslag. Deze hebben tot doel om te komen tot efficiënte emissies, bestrijding en zuivering door gebruik te maken van marktmechanismen. In dit kader worden handhavingskosten veelal beschouwd als slechts een van de onderdelen van de externe of sociale kosten die de vervuiler verondersteld wordt te dragen. De voornaamste uitzondering op deze algemene regel is het Verenigd Koninkrijk. Hier vormt kostenverhaal de primaire overweging voor het systeem van

toestemmingstarieven dat wordt toegepast op diegenen die op oppervlaktewateren lozen. Zowel systemen die berusten op economische principes als systemen die gebaseerd zijn op kostenverhaal kunnen tot vergoedingen leiden die qua structuur en omvang vergelijkbaar zijn. De prikkelingseffecten van 'economische' systemen worden in de praktijk vaak ondermijnd door specifieke vrijstellingen. Kostenverhaalsystemen kunnen uniformer worden toegepast, maar daarvoor moeten eerst historische verschillen zijn geëlimineerd. Interessant is dat marginale herverdeling van vergoedingen zeer stimulerend zou kunnen werken bij beide soorten systemen zonder dat kostenverhaal in gevaar zou worden gebracht en misschien zelfs zou resulteren in lagere handhavingskosten.

Wij troffen geen specifieke systemen aan om handhavingskosten door te berekenen of om aan handhaving te doen wanneer sprake is van meer verspreide bronnen van watervervuiling, zoals bij meststoffen en pesticiden het geval is. Een uitzondering is bijvoorbeeld het Oostenrijkse systeem waar specifieke accijnzen op vervuilende landbouwproducten worden geheven. Het interessante van deze gevallen is dat indirecte belastingen als de enige haalbare methode worden beschouwd, omdat de kosten van directe handhaving van normen zeer hoog ingeschat worden. Dit illustreert de relatie tussen de middelen om kosten te verhalen, de aard van de regelgeving en de keuze van regulerende instrumenten. Als de handhavingskosten van directe regulering te hoog of moeilijk te verhalen zijn, kunnen economische prikkelingen het enige alternatief zijn, zelfs als het gevolg daarvan een verminderde naleving is.

Denemarken¹¹

Samenvatting: In Denemarken is het beleid op het terrein van de watervervuiling sterk gedecentraliseerd en gebaseerd op toepassing van "de vervuiler betaalt" en "het verhalen van kosten" principes. Voor lozingen op oppervlaktewateren zijn vergunningen vereist, maar daarvoor bestaan geen vergoedingen en controle op feitelijke lozingen

¹¹ Dit gedeelte is voornamelijk gebaseerd op: Waste Water Charge Schemes in the European Union, Part II, RIZA (1995), en een interview met Tony Christensen, Hoofd van de Afdeling Rioolzuiveringsinstallaties van de Deense EPA;

vindt plaats op basis van zelfrapportage. Voor lozingen op het riool worden toelatings-, post-toelatings- en gebruikersvergoedingen geheven.

Organisatie: Het waterbeleid in Denemarken is sterk gedecentraliseerd; hierbij zijn de *Environmental Protection Agency* (EPA) van de centrale overheid, 14 gewesten en 277 gemeenten betrokken. De EPA formuleert het waterbeleid door beleidsdoelstellingen en principes toe te passen. Plaatselijke autoriteiten zijn verantwoordelijk voor uitvoering en controle. De gewesten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, terwijl riolering en drinkwater worden beheerd door de gemeenten.

Oppervlaktewateren

De waterkwaliteitsbeheersing is in Denemarken gebaseerd op het uit 1987 daterende Plan voor het Watermilieu, waarin verplichte richtlijnen voor lozingen op oppervlaktewateren zijn opgenomen. Deze richtlijnen regelen lozingen van organisch materiaal, stikstof en fosfor¹² afkomstig van gemeentelijke zuiveringsinstallaties. Grote industriële lozers zijn verplicht om *Best Available Technology* (BAT) toe te passen. Voor lozingen zijn vergunningen nodig die gratis door gewestelijke autoriteiten worden verstrekt. Controle door de gewesten vindt op basis van zelfrapportage plaats door bedrijfstakingen en gemeenten¹³, aangevuld met incidentele monsterneming.

Riolering

Voor lozingen op de riolering, waarvoor dezelfde wet van kracht is als die voor lozingen op oppervlaktewateren, zijn vergunningen vereist; deze worden gratis door gemeenten verstrekt.

¹² De EPA heeft minimum richtlijnen opgesteld waaraan gemeentelijke zuiveringsinstallaties moeten voldoen. De gewestelijke autoriteiten kunnen echter stringenter normen voor lozingen aan gemeentelijke installaties opleggen.

¹³ Dit omvat 80-90% van alle monsternemingen

Controle door gemeenten vindt plaats op basis van zelfrapportage van bedrijfstakken en gemeentelijke lozingen¹⁴, aangevuld met incidentele monsterneming. De bouw en exploitatie van industriële en gemeentelijke zuiveringsinstallaties valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bedrijfstak en gemeenten. De levering van drinkwater valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, inclusief waterdistributie, het meten van verbruik en het in rekening brengen hiervan.

Kosten verbonden aan de zuivering van afvalwater en verwerking van rioleringsafval en aan de distributie van drinkwater worden doorberekend via (1) eenmalige aansluitingskosten, (2) gebruikersvergoedingen, (3) toeslagen en (4) waterrekeningen. Vergoedingen worden voornamelijk uit financiële overwegingen gerechtvaardigd, maar het feit dat vergoedingen zowel gerelateerd zijn aan vervuilingfactoren als aan feitelijk verbruik, duidt op de invloed van andere principes; vergoedingen zijn duidelijk bedoeld als prikkeling om vervuiling te voorkomen en verbruik te verminderen.

Gemeenten financieren afvalwaterzuivering door alle kosten, zowel investerings- als exploitatiekosten, door te berekenen. Aan huishoudens en industrieën die op de riolering lozen worden derhalve vergoedingen geheven. De toelatingsheffing is een eenmalige aansluitingsvergoeding waarmee de investeringskosten voor het bouwen van nieuwe zuiveringsinstallaties worden gedekt. Bovendien worden jaarlijkse gebruikersvergoedingen geheven om de exploitatiekosten van waterzuiverings- en rioleringsystemen te dekken. Deze gebruikersvergoedingen zijn op verschillende manieren gerelateerd aan feitelijke hoeveelheden volume en mate van vervuiling. Huishoudens, in het bezit van een watermeter betalen een gebruikersvergoeding die hun feitelijke waterverbruik weergeeft; anderen betalen een vast bedrag gebaseerd op verondersteld verbruik. Voor industriële lozingen moeten aanvullende vergoedingen worden betaald gebaseerd op waterverbruik en, in sommige gevallen, toeslagen gebaseerd op de samenstelling van het afvalwater. Deze toeslag is gebaseerd op de vergunningsvoorwaarden, waarin de mate van vervuiling is vastgesteld,

¹⁴ Dit omvat 80-90% van alle monsternemingen

inclusief de hoeveelheid aanwezige organische stof (BOD), stikstof en fosfor.

Opbrengsten van eenmalige aansluitingen en gebruikersvergoedingen hebben een bepaalde "bestemming" in die zin dat zij terugvloeien in de budgetten van de gemeenten die voor de aansluiting en zuivering zorgdragen en dat zij voortkomen uit vergoedingen gebaseerd op het budget van die organisaties. Met andere woorden, gemeenten dekken kosten voor waterzuivering en rioleringsactiviteiten door vergoedingen op te leggen waarvan de gezamenlijke opbrengsten de gemaakte kosten dekken.

Aan lozingen op oppervlaktewateren zijn geen vergoedingen verbonden. Gewesten verhalen geen kosten van het verlenen van vergunningen en het toezien op industriële en gemeentelijke lozers; al hun kosten worden betaald uit de algemene middelen.

Frankrijk¹⁵

Samenvatting: In Frankrijk is sprake van een gecentraliseerd systeem van waterkwaliteitsbeleid; hierbij wordt uitgegaan van een aantal principes, waaronder het "Vervuiler-betaalt-principe" (VBP), principes die stoelen op economische en informatie-efficiëntie en op kostenverhaal. De verantwoordelijkheden voor administratie over en handhaving van lozingen op oppervlaktewateren en op de riolering liggen bij verschillende instanties. Voor beide bestaat echter één post-toelatings vergoedingenstelsel, die in het geval van lozingen op de riolering is aangevuld met gecombineerde gebruikersvergoedingen en toeslagen. Naleving geschiedt voornamelijk door zelfhandhaving.

Organisatie: Het Franse waterkwaliteitsbeleid wordt sterk beïnvloed door de centrale overheid, met name door het Ministerie van Milieu. Hoewel de meeste verantwoordelijkheden liggen bij de *Départments* en de *Agences de l'Eau*, is de staat sterk vertegenwoordigd in deze organisaties en heeft daar aanzienlijke macht. In het algemeen zijn macht en verantwoordelijkheid verdeeld tussen de *Préfect* (die de

¹⁵ Dit gedeelte is voornamelijk gebaseerd op: Waste Water Charge Schemes in the European Union, Part II, RIZA (1995) en een interview met de heer Bcsoszy, Agence de l'Eau Rhin-Meuse.

centrale overheid vertegenwoordigt in de Départments) en de Agences de l'Eau. De eerste is verantwoordelijk voor het vaststellen van doelstellingen voor waterkwaliteit van nationale rivieren, verlenen van toestemming voor wateronttrekking en -lozing en het toezien op naleving. De Agences voeren rivierkwaliteitsprogramma's uit en leggen in het kader daarvan vergoedingen op en innen voor wateronttrekking en afvalwaterlozing.

Oppervlaktewateren

Alle lozingen van geclassificeerde installaties op oppervlaktewateren moeten worden goedgekeurd door de Préfect van het Département. In de praktijk worden vergunningen verstrekt door de Directions Regionales de l'Industries, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE). De verantwoordelijkheid voor controle ligt zowel bij de Préfects (wat betreft naleving) als bij de Agences (wat betreft financiën). Vergoedingen worden geheven in de vorm van de zgn. Redevance (zie volgende sectie voor details).

Riolering

Alle lozingen van geclassificeerde installaties op de riolering moeten zijn goedgekeurd door de Préfect en een vergunning moet zijn verstrekt door de DRIRE. Verantwoordelijkheid voor controle ligt zowel bij de Préfect (wat betreft naleving) als bij de Agences (wat betreft financiën). De bouw en exploitatie van waterzuiveringsinstallaties, riolerings- en drinkwatervoorzieningen vallen hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. In de meeste gevallen¹⁶ sluiten gemeenten echter contracten af met particuliere bedrijven voor de levering van drinkwater.

De kosten, inclusief handhavingskosten, verbonden aan de zuivering van afvalwater en de verwijdering van rioleringsafval worden verhaald via twee verschillende kanalen. Industrieën en huishoudens betalen voor het lozen van afvalwater op oppervlaktewateren en riolering. De vergoeding, de Redevance de l'Eau geheten, wordt opgelegd door de Agences en geïnd van grote¹⁷ industriële en gemeentelijke lozers;

¹⁶ Ongeveer 70% van de drinkwatervoorziening.

¹⁷ Meer dan 200 inwonerequivalenten.

andere gebruikers betalen via waterdistributiebedrijven. Controlekosten worden verdeeld over regulerende instanties (administratieve kosten) en lozers (kosten van monsterneming en meting). Onderdeel van de vergunning is de verplichting voor lozers om zelf voor eigen rekening hun afvalwaterlozingen te documenteren. Als de Préfect zelf metingen wil verrichten, dan zijn de kosten daarvan voor zijn rekening. De Préfect ontvangt geen inkomsten uit de Redevance, die door de Agences wordt geheven. De Agences verhalen zowel hun eigen kosten als de kosten van degenen die het afvalwater zuiveren.

De Redevance is gebaseerd op een combinatie van vervuilingsfactoren, industrialisatieniveau (*coefficients d'agglomération*) en investeringsplannen (*coefficients de collecte*). De voornaamste doelstelling van de Redevance is voldoende inkomsten te genereren voor de financiering van afvalwaterzuiveringsprojecten¹⁸. Aangezien de feitelijke tarieven (gedeeltelijk) bepaald worden door de mate van vervuiling, was het ook bedoeld als prikkel voor het verminderen van vervuiling, waarbij een uitbreiding van het VBP wordt gehanteerd, nl.: "zij die vervuilen betalen en zij die vervuiling beperken, trekken daar voordeel uit". Bij de berekening van de uiteindelijke tarieven wordt rekening gehouden met verwachte vervuiling, terwijl een bonus wordt gegeven voor activiteiten voor het zuiveren van afvalwater of het vermijden van watervervuiling. Het is echter niet duidelijk of deze vergoedingen hoog genoeg zijn om tot een toename van de investeringen in het verminderen van vervuiling¹⁹ te komen. Een derde doel van het vergoedingstelsel is het verkrijgen van informatie over de ontwikkeling van vervuiling door industriële en andere bronnen²⁰.

¹⁸ Er wordt verondersteld dat de opbrengsten van de Redevance slechts in geringe mate bijdroegen aan de financiering van de bouw en exploitatie van gemeentelijke zuiveringsinstallaties.

¹⁹ RIZA (1995), p. 91.

²⁰ Grote industriële lozers moeten de benodigde gegevens om de Redevance te berekenen overleggen.

De opbrengsten die hieruit voortvloeien, met aftrek van bonussen voor het voorkomen van vervuiling door zuivering²¹, zijn bedoeld om de kosten van het activiteitenprogramma van de Agences te dekken. Het gaat hierbij om zowel hun eigen kosten als die voor investeringen in waterzuivering en exploitatiekosten van waterzuiveringsinstallaties. De aansprakelijkheid van elke lozer is gebaseerd op verwachte hoeveelheden en coëfficiënten of op feitelijke metingen. In het eerste geval kan of de Agence of de lozer vragen om feitelijke metingen. Gemeentelijke lozingen en grote industriële lozingen worden verschillend berekend. Vergoedingen voor gemeentelijke lozingen worden bepaald door de mate van vervuiling van de betrokken gemeente²², waarbij een bepaalde factor wordt gehanteerd voor het aantal niet-huishoudelijke lozers. Hierbij wordt rekening gehouden met de financiële behoeften m.b.t. investeringsplannen. De vergoeding wordt geheven bij de waterleidingbedrijven, die deze weer doorberekend aan zijn klanten via toeslag op waterverbruik. Grote industriële lozers betalen een vergoeding gebaseerd op wat zij dagelijks gemiddeld aan vervuiling produceren gedurende de maand van het jaar waarin de meeste vervuiling werd geconstateerd. Waarden voor de vervuilingsfactoren²³ zijn gebaseerd op een tabel van sector-specifieke coëfficiënten, die vervuiling aan economische variabelen relateren zoals input, output en aantal werknemers. De centrale overheid beslist over de samenstelling van deze tabel.

Voor kleine lozingen op het rioleringsstelsel wordt een gebruikersvergoeding opgelegd die wordt geïnd door het waterleidingbedrijf en doorbetaald aan exploitanten van gemeentelijke zuiveringsinstallaties om de bouw- en exploitatiekosten gedeeltelijk te dekken. De vergoeding is samengesteld uit een vast tarief en een bedrag gebaseerd op het waterverbruik. Bovendien wordt een toeslag

²¹ In dit geval wordt de hoeveelheid vervuiling die door zuivering wordt verwijderd, berekend door zuiveringscoëfficiënten te gebruiken voor de vervuilingsfactor, die de doeltreffendheid van de zuiveringsinstallatie weergeeft.

²² Bepaald door de veronderstelde dagelijkse vervuiling door een persoon (een vast bedrag) te vermenigvuldigen met het aantal inwoners.

²³ Inclusief gesuspendeerde vaste stoffen, organische stoffen, oplosbare zouten, acute toxiciteit, gereduceerde stikstof, geoxideerde stikstof, fosfor, gehydrogeneerde koolwaterstoffen en zware metalen (chromium, zink, koper, nikkel, arsenicum, lood, cadmium en kwik).

voor watergebruik bestemd voor de Redevance. De gebruikersvergoeding is niet gerelateerd aan watervervuiling en dient zowel financiële als milieudoelen. Alhoewel exacte gegevens niet beschikbaar zijn, wordt ervan uitgegaan dat gebruikersvergoedingen een belangrijke bijdrage leveren aan het dekken van de kosten voor gemeentelijke waterzuivering. Bovendien stimuleert de gebruikersvergoeding besparing van watergebruik, omdat deze direct samenhangt met de hoeveelheid water die verbruikt wordt.

Duitsland

Samenvatting: In Duitsland is het waterkwaliteitsbeleid m.b.t. lozingen op oppervlaktewater gebaseerd op twee samenhangende wetten; hierbij is sprake van verschillende principes, waaronder het VBP, principes gestoeld op economische doelmatigheid en gelijke behandeling. Lozers op oppervlaktewateren betalen toelatingsvergoedingen en heffingen per vervuilde eenheid, waarbij naleving grotendeels door zelfrapportage geschiedt. Voor lozingen op de riolering worden post-toelatingsvergoedingen geheven die gekoppeld zijn aan de tarieven voor watergebruik.

Organisatie: Vergoedingen voor watervervuiling werden geïntroduceerd in 1981 krachtens de Wet op Vergoedingen voor Afvalwater (Abwasserabgabengesetz (AAG) 1976). Zij werden voor het eerst geheven in Sleeswijk-Holstein, Hessen en Saarland; rond 1983 waren zij voor de gehele bondsrepubliek van kracht. In 1981 werd de AAG ook van toepassing verklaard voor Oost-Duitsland. Volledige regulering kwam daar in 1993 tot stand.

Oppervlaktewateren

Voor directe lozingen op rivieren, meren, grondwater en zee door industrie en gemeenten worden vergoedingen geheven. Indirecte lozingen (lozingen op gemeentelijke rioleringsystemen) zijn vrijgesteld van deze vergoedingen; op dergelijke lozingen zijn gemeentelijke rioleringsheffingen van toepassing (zie hieronder).

Er bestaan specifieke vergoedingen gebaseerd op een systeem van "vervuilingseenheden" voor een aantal vervuilende stoffen (uitgewerkt in bijlage A).

De AAG kent een vergoeding per vervuilingseenheid. Toelatingskosten zijn nader vastgelegd in de waterhuishoudingswet (Wasserhaushaltsgesetz (WHG) 1976), waarin alle eisen ten aanzien van toestemmingen en vergunningen voor lozingen op water zijn opgenomen. De AAG-heffingen voor specifieke bedrijven zijn gebaseerd op een verwacht vervuilingvolume en de concentratie daarvan²⁴ voor het heffingsjaar. Deze bepaling is speciaal bedoeld om kosten van meting en controle te verminderen, en de bedragen komen overeen met de krachtens de WHG bepaalde maxima. Naleving is voornamelijk gebaseerd op zelfhandhaving, met dien verstande dat steekproeven worden genomen; de frequentie daarvan is afhankelijk van de grootte van het bedrijf en de soort stoffen die worden geloosd. Bij het overtreden van de voorschriften worden boetes opgelegd, gebaseerd op de vergoedingen per vervuilingseenheid voor het hoogst gemeten niveau. Een eerste overtreding levert een boete op van de helft van het overeenkomstige tarief, terwijl bij verdere overtredingen de volledige toeslag wordt opgelegd²⁵. Vergoedingen kunnen worden gereduceerd of gecompenseerd door investeringen in geavanceerde technologie die bijdraagt tot verminderde vervuiling of in rioolzuiveringsfaciliteiten. Veel andere specifieke vergoedingen kunnen worden teruggebracht door voor naleving gebruik te maken van *Best Available Technology* (BAT) of aan vergelijkbare normen te voldoen.

De uitvoering van de regeling ligt in handen van de afzonderlijke *Länder*, alhoewel ze zich moeten houden aan een uniform tarievenstelsel. Opbrengsten komen ten goede aan de *Länder*, maar zijn bestemd voor bepaalde soorten uitgaven, waaronder kosten voortvloeiend uit toepassing van de AAG en de WHG, zuiveringsvoorzieningen, waterkwaliteitsonderzoek en -ontwikkeling.

²⁴ Überwachungswerte

²⁵ Sprenger, et.al. (1994)

Het is niet eenvoudig om de resultaten in concrete termen te evalueren; zoals Sprenger, et al (1994) al zegt, is er geen officiële schatting gemaakt van de uitkomsten, van de mate waarin de kansen zijn benut om vergoedingen en/of administratieve kosten te reduceren, van het inkomstenpatroon van verontreinigende stoffen, of van waar in elke sector de opbrengsten vandaan komen en waarvoor deze worden aangewend.

Sprenger wijst er ook op dat het moeilijk is om de resultaten van de AAG als zodanig te beoordelen, gezien de nauwe samenhang van de AAG met de voorgeschreven lozingsmaxima krachtens de WHG. De relatie hiertussen beperkt de mogelijkheid van vervuilers om vaste modellen die de kosten beperken toe te passen op het gebied van vervuiliingsbestrijding. Bovendien brengt de ongelijke behandeling van directe lozers een voordeel met zich mee voor indirecte lozers (zij die gebruik maken van de gemeentelijke rioleringsstelsels). Het werkt ook belemmerend in die zin dat bedrijven niet echt gestimuleerd worden om zo precies mogelijk te voldoen aan de "officiële" limieten die gesteld worden in de WHG.

Riolering

Zoals dat geldt voor waterverbruik (door particulieren), worden rioleringsvoorzieningen belast op basis van verbruikte hoeveelheden water; in 1993 was de gemiddelde heffing DM 2.75²⁶ per m³. Een aparte vergoeding wordt vaak geheven voor de opvang van regenwater in het rioleringsstelsel, gebaseerd op de omvang van het "afgesloten" terrein²⁷. Een aantal wettelijke principes is van directe invloed op deze vergoedingen, zoals:

- Vergoedingen moeten in verhouding staan tot het profijt dat elke gebruiker heeft van de dienstverlening;
- Vergoedingen moeten in verhouding staan tot de kosten die voor de dienstverlening worden gemaakt; en

²⁶ Smith (1995) - waterverbruik wordt derhalve gebruikt als een equivalent voor de hoeveelheid op de riolering te lozen water, die niet rechtstreeks gemeten wordt.

²⁷ Hiermee wordt bedoeld het gebied waarop plaveisel is aangebracht, gebouwen en andere dingen staan, waardoor regenwater niet rechtstreeks in de bodem kan weglopen.

- Alle gebruikers moeten gelijk worden behandeld.

De wisselwerking tussen deze principes blijkt uit de aparte vergoeding voor de opvang van regenwater. Deze weerspiegelt het feit dat sprake is van een meer directe nuttige toepassing dan bij waterverbruik het geval is.²⁸

Alhoewel deze rioleringsheffingen niet rechtstreeks handhavingskosten weergeven, suggereert de structuur ervan sterk dat vergoedingen voor handhavingskosten stroken met wettelijke principes en, waar dat uitvoerbaar is, direct dienen te worden gekoppeld aan de specifieke handhavingskosten van de gebruiker.

Verenigd Koninkrijk

Samenvatting: In het Verenigd Koninkrijk is het waterkwaliteitsbeleid grotendeels, en nog niet zo lang, gecentraliseerd; hierbij wordt uitgegaan van een combinatie van het VBP en het verhalen van de marginale kosten. Voor lozingen op oppervlaktewater worden nauwkeurig beschreven en aan elkaar gekoppelde toelatings-, post-toelatings- controle- en vervolgingsvergoedingen geheven die gedeeltelijk voor de bekostiging van handhaving worden aangewend. Op naleving wordt toegezien door de regulerende instantie die de vergoedingen oplegt. Lozingen op de riolering zijn verbonden met watertarieven, die aan waterverbruik kunnen zijn gekoppeld.

Het beleid in het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op een combinatie van het VBP en het marginale kostenverhaal-principe: degenen die op het milieu lozen moeten betalen voor de daaraan verbonden controlekosten. Uit nadere bestudering blijkt dat een aanzienlijk deel van de handhavingskosten hier deel van uitmaakt.

Organisatie: Het milieubeheer in het Verenigd Koninkrijk wordt momenteel gereorganiseerd. Als dit proces voltooid is, zal het oppervlaktewaterbeleid in handen zijn van:

²⁸ Kracmer en Piotrowski (1995).

- het splinternieuwe *Environment Office* van het Verenigd Koninkrijk (ontstaan door samenvoeging van de *National Rivers Authority* en vele andere aparte instanties); en
- de splinternieuwe *Environmental Protection Agency* (SEPA) in Schotland, waarin (inter alia) de voormalige *River Purification Boards* zijn samengevoegd.

Oppervlaktewateren

Lozingen op oppervlaktewateren zijn strikt gereguleerd en hiervoor worden verschillende duidelijk omschreven vergoedingen geheven.

Vergoedingen worden geheven op basis van *consent* (toestemming) waarin het soort lozing, de hoeveelheid (m³ per dag per vervuilende stof) en andere voorwaarden zijn gespecificeerd - veelal per geval uitgewerkt. Deze toestemmingen zijn niet verhandelbaar, maar worden wel als een 'asset' van een bedrijf gezien.

De vergoedingen worden expliciet getypeerd als en gedeeltelijk bestemd voor kostenverhaal m.b.t. controle op naleving, waarbij inbegrepen:

- administratieve kosten samenhangend met het opstellen en de afhandeling van de toestemming;
- kosten die voortvloeien uit het bijhouden van de registratie van lozers;
- kosten van routinematige directe controles;
- kosten van routinematige (indirecte) milieucontroles (kosten die omgeslagen worden over de vergunninghouders); en
- aanvullende controlevergoedingen voor bedrijven die de voorschriften hebben overtreden (additionele controle en controle ter bevestiging van de overtreding die nodig is om bewijs te verzamelen voor vervolging).

Voor de uitgifte van een toestemming geldt een basisvergoeding en tijdens het jaar wordt een nader gespecificeerd aantal controle-activiteiten (afhankelijk van soort activiteit, topografie, etc.) per kwartaal of jaarlijks in rekening gebracht. Ook worden vergoedingen geheven voor het beëindigen of het intrekken van een toestemming en

voor het overdragen van een toestemming van het ene bedrijf aan het andere.

De vergoedingen zijn bedoeld (en ook als zodanig getypeerd en worden tot op zekere hoogte daarvoor aangewend) om de *marginale* administratie- en controlekosten te verhalen. Ze zijn op dit moment niet bedoeld om overheadkosten te verhalen, om als economische prikkels te dienen (zijnde de externe kosten van schade aan het milieu weer te geven) of om schoonmaak- of vervolgingsactiviteiten mee te financieren.

Als een bedrijf een bewezen overtreding heeft begaan, wordt intern besloten of de kwestie zal worden voorgelegd aan de *Procurator Fiscal* (Schotland) of aan de *Crown Prosecution Service* (Engeland). Zij besluiten op hun beurt of de bewijslast, de vervolgingskosten en het algemene belang voldoende aanleiding zijn voor verdere actie. De hoogte van de boetes die hieruit voortvloeien zijn niet gebonden aan vaste voorschriften maar worden aan het oordeel van de betrokken *sheriff* (de hoogste rechter van een graafschap) of andere rechters overgelaten.

Er zijn instanties die boetes opnieuw bekijken om te beoordelen of ze evenredig zijn aan andere vergoedingen, maar daarbij gaat het er meer om of een boete als billijk kan worden beschouwd, dan dat er gekeken wordt naar bepaalde gemaakte kosten.

In Schotland hadden de verschillende *River Purification Boards* (RPBs) voorheen een grote vrijheid bij de vaststelling van vergoedingen, bij het bepalen van hun eigen werkzaamheden, etc., en ieder had zijn eigen vergoedingstelsels. Door de SEPA worden deze geleidelijk aan geharmonieerd. Met name de uitgifte van vergunningen wordt nu centraal geregeld door de SEPA, alhoewel er nog steeds sprake is van regionale en andere verschillen. Een aantal RPBs heeft zorgvuldige analyses²⁹ gemaakt van de grondslag, omvang en samenstelling van hun vergoedingen.

²⁹ Forth River Purification Board, (1974) en (1992)

Vergoedingen variëren niet al naar gelang de bestaande toestand goed of slecht is, of al naar gelang er plaatselijk hoge of lage controlekosten in rekening worden gebracht.

Vergoedingen variëren wel per type organisatie, omvang van de lozing (niet-lineaire prijzen), de activiteit waaruit een lozing voortvloeit (er zijn een paar vrijstellingen voor boerenbedrijven). Deze hoeven niet gerelateerd te zijn aan topografie, maar zijn wel gerelateerd aan kosten.

Vergoedingen variëren waarschijnlijk wel, al naar gelang de schade van invloed is op eruit voortvloeiende controlekosten.

Vergoedingen worden berekend door de verschillende plaatselijke autoriteiten, maar ze worden wel centraal geïnd en verdeeld, in die zin dat ze terugvloeien naar de centrale overheid en naar de betrokken milieu-instantie; laatstgenoemde instantie verdeelt de gelden weer over de lokale en regionale bureaus. Alhoewel vergoedingen die bedrijven betalen direct gerelateerd zijn aan de op hen uitgevoerde controle, verhaalt de controlerende instantie niet rechtstreeks de gemaakte kosten.

De lokale bureaus bepalen zelf niet meer wat wel en niet is toegestaan, alhoewel hierbij wel historische en geografische factoren een rol spelen.

Appendix A bevat tabellen waarin vermeld staat welke zaken in aanmerking komen voor het heffen van een vergoeding voor *Integrated Pollution Control* en de maatstaven die ervoor worden gehanteerd.

Riolering

Bedrijven en gemeenten moeten toestemming vragen voor het lozen op de riolering. In het geval van gemeenten werden voor rioolzuivering, het storten van afval, etc. vergunningen verstrekt door dezelfde plaatselijke organisatie die ook voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk was. Nu is de bevoegdheid om vergunningen te verstrekken (en vergoedingen op te leggen) overgedragen aan het gecentraliseerde bureau.

Als gevolg hiervan worden kosten verbonden aan vergunningen, goedkeuring, controle, etc., voor lozingen op de riolering gekoppeld aan andere centrale kosten, terwijl tarieven gekoppeld worden aan "watertarieven", gerelateerd aan waterverbruik voor zover hiervoor meters aanwezig zijn (op dit moment is slechts 20% van de Britse huishoudens voorzien van een watermeter).

Een interessante kanttekening: de nieuwe *Environmental Agencies* zullen verantwoordelijk zijn voor handhaving van bepaalde normen op het gebied van lucht, water, enz., maar zullen deze normen niet kunnen bepalen. Het is niet bekend of deze Agencies gekort zullen worden op hun budgetten, dan wel of zij meer geld zullen ontvangen, als zij er niet in slagen om aan de gestelde normen te voldoen - zoals het geval is in de VS.

VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR SPEELAUTOMATEN

In het algemeen kan worden gesteld dat de regelgeving met betrekking tot speelautomaten is gebaseerd om sociale kosten te kunnen beheersen. In dit geval gaat het om de kosten die aan kansspelen verbonden zijn.

Er zijn in dit beleidsgebied drie algemene momenten waar regelgeving van toepassing kan zijn:

- goedkeuring van modellen - de verzekering dat speelautomaten geschikt, redelijk en eerlijk zijn;
- goedkeuring van de locatie of de exploitant - de verzekering dat diegenen die speelhallen uitbaten of die een vergunning aanvragen om speelautomaten te plaatsen aan bepaalde financiële en sociale normen voldoen;
- goedkeuring van de werking - de verzekering dat niet met de speelautomaten is geknoeid, dat de juiste geldprijzen worden uitbetaald enzovoort.

De verscheidenheid aan speelautomaten en locaties waarin zij staan opgesteld, verschilt per land aanzienlijk. Binnen deze verscheidenheid zijn ook nog eens verschillende regulerende instanties werkzaam. Hieruit volgt dat de soorten handhavingsactiviteiten en daarmee het stelsel van opgelegde

vergoedingen, eveneens uiteenlopend van aard zijn. Deze verscheidenheid wordt weergegeven door een aantal van de voornaamste beleidspunten in de verschillende landen op te sommen. Kenmerkend voor Denemarken is het grote aantal gelegenheden waar speelautomaten geëxploiteerd mogen worden en het bestaan van een quasi-particuliere organisatie die de vergunningen verstrekt en de controle uitvoert. In het Verenigd Koninkrijk is van goedkeuring van modellen geen sprake. In plaats daarvan worden er strikte limieten gesteld aan het maximale uit te keren bedrag door speelautomaten. In Frankrijk worden speelautomaten alleen geëxploiteerd door lokale, monopolistische casino-industrieën. Dit vereenvoudigt de handhaving aanzienlijk doordat de financiering van handhaving verkregen wordt door de winsten van deze monopolies te belasten.³⁰

Denemarken

Samenvatting: Handhaving wordt uitgevoerd door het Ministerie van Justitie, de politie en een gespecialiseerde, quasi-particuliere instantie. Deze laatste organisatie (DANAK) keurt automaten, fiatteert de toelatingscertificering en voert de handhaving met betrekking tot controle- en post-toelating uit in ruil voor een post-toelatingstarief.

Het Deense systeem maakt onderscheid tussen drie soorten etablissementen:

- Casino's, waar speelautomaten alleen toegankelijk zijn voor mensen wier aanwezigheid geregistreerd is, maar waar speelautomaten contant kunnen uitkeren;
- Restaurants, waar automaten geen contant geld maar penningen uitkeren die niet voor contant geld of sterke drank ingewisseld kunnen worden; en
- Pretparken, waar min of meer dezelfde regels gelden als bij restaurants, maar waar de toelatingseisen, de

³⁰ Vanwege logistieke problemen enerzijds en de korte tijdsperiode waarin de resultaten van het onderzoek opgeleverd moesten worden anderzijds, is het ons niet gelukt specifieke informatie te verzamelen op het gebied van speelautomaten in Duitsland.

verantwoordelijke autoriteiten en de kosten enigszins afwijken.

De regels worden door het Ministerie van Justitie bepaald, maar de meeste handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd door DANAK. De resterende controle-activiteiten zijn voor rekening van de politie.

Casino's mogen speelautomaten plaatsen die contant uitkeren, maar deze mogen alleen gebruikt worden door gasten of leden van het etablissement. Het casino moet een volledig register bijhouden van alle leden inclusief de bijzonderheden van elk bezoek. Iedereen ouder dan 18 jaar kan lid worden. De inspectie van het register en de registratie van personen die de toegang is ontzegd, valt uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van de politie. Periodieke controles worden echter uitgevoerd door derden. Deze zijn door de plaatselijke overheid worden aangesteld en onafhankelijk van de politie en de casino-exploitanten. De casinohouders betalen het salaris van deze controleur en dragen de administratiekosten.

Bij de aanvraag die casino-exploitanten bij DANAK indienen moet worden vermeld welke soort faciliteiten zij willen gaan bieden. Bovendien moet worden aangetoond dat zij zich aan de relevante wettelijke voorwaarden houden inclusief aantallen en modellen³¹. DANAK controleert de aanvragen en stuurt ze door naar het Ministerie van Justitie voor uiteindelijke goedkeuring.

Restaurants mogen speelautomaten plaatsen op voorwaarde dat deze alleen penningen uitkeren. Deze penningen kunnen noch ingewisseld worden voor contant geld of sterke drank, noch in andere etablissementen gebruikt worden. Maximaal drie goedgekeurde³² automaten kunnen zonder voorafgaande goedkeuring geplaatst worden, hoewel deze machines wel aangemeld moeten worden. Voor meer dan drie speelautomaten heeft de restauranthouder een vergunning nodig van het

³¹ Goedgekeurde automaten moeten aan specifieke limieten voldoen wat betreft uitbetalingsratio, muntinworp, speluur, hoe hoog de inzetten zijn geweest, betrouwbaarheid van feitelijke en beweerde winstsystemen, etc.

³² Ook hier geldt dat DANAK verantwoordelijk is voor de goedkeuring van automaten en verifieert dat automaten bepaalde munten accepteren, alleen penningen uitbetalen of beperkte hoeveelheden wisselgeld, etc.

hoofd van de politie die daarvoor een nominale vergoeding heft. Het hoofd van politie brengt op zijn beurt de plaatselijke overheid op de hoogte. Bij de aanvraag moet worden vermeld om hoeveel en om welke typen automaten het gaat. DANAK controleert tegen betaling van een bepaald tarief deze informatie.

Tevens voert DANAK periodieke inspecties uit om te controleren of het maximale aantal automaten niet wordt overschreden, of de verzegeling intact is, en dergelijke. Aangezien er niet contant wordt uitgekeerd, is de controle van een register niet van toepassing en is het tarief daardoor lager. Naast deze vergoedingen kan de plaatselijke overheid naar eigen goeddunken een jaarlijkse bepaalde toelatings- of post-toelatingsvergoeding opleggen die ofwel in de vorm van een vast tarief of als deel van de opbrengsten wordt geheven. Voor deze heffingen gelden de volgende algemene beperkingen:

Tabel 7: Maximale Jaarlijkse Vergoedingen Deense Speelautomaten

Aantal automaten	Maximale jaarlijkse heffing per automaat
1	20000 Kr.
2	24000 Kr.
3 of meer	28000 Kr.

Deze vergoedingen zijn niet expliciet verbonden aan handhavingsactiviteiten of bestemd voor een ander doel dan de algemene begroting van de plaatselijke overheid.

Pretparken mogen maximaal veertig speelautomaten per ruimte hebben. Tenminste twee werknemers moeten in deze ruimte werkzaam zijn. De automaten mogen slechts penningen³³ uitkeren waarmee toegang tot andere attracties kan worden verkregen of waarmee voor 'fast food', alcoholvrije en alcoholarme dranken of goedkope 'kermisprijzen' kan worden betaald.

³³ Penningen kunnen alleen ingewisseld worden voor etenswaren zoals hot-dogs, pop corn, ijsjes, etc.

Voor het overige gelden voor pretparken en restaurants dezelfde regels. Een verschil is dat in het geval van pretparken alles rechtstreeks met DANAK wordt geregeld, die zijn gebruikelijke heffingen voor de controle van verklaringen en voor overige controle op de eigenaren van de automaten oplegt.

Frankrijk

Samenvatting: Alleen erkende casino's hebben toestemming om speelautomaten die geldprijzen uitkeren te exploiteren. Toelatings-, post-toelating- en controle-activiteiten worden verdeeld over een aantal instanties en zijn afgezien van een (vast) toelatingstarief grotendeels kosteloos. Dit tarief bedoeld is om controlekosten te dekken. Goedkeuring van de automaten geschiedt door een staatsmonopolie. De kosten die voor beide soorten activiteiten worden gemaakt, worden voornamelijk terugverdiend door middel van belastingen.

Fruitmachines zijn alleen toegestaan in casino's. De Franse Minister van Binnenlandse Zaken stelt het maximum aantal casino's binnen een bepaald geografisch gebied vast, gebaseerd op de mogelijke vraag naar casinofaciliteiten in een gebied. De *Police de Jeux* (kansspelpolitie) beslist over de toelating of kwalificatie van aspirant casino-exploitanten; hieraan zijn geen kosten verbonden.

Als een casino een jaar operationeel is, kan het de Minister van Binnenlandse Zaken toestemming vragen fruitautomaten (*machine à sou*) te exploiteren. Op de aanvraag staat het maximale aantal automaten vermeld dat ter plaatse zal worden opgesteld. De toestemming wordt verleend nadat bijvoorbeeld is overwogen hoeveel van dergelijke automaten reeds in de directe omgeving geplaatst zijn. Ook voor deze aanvraag worden geen kosten berekend. Indien de exploitant meer automaten wenst te installeren, moet hij nog een aanvraag indienen.

De automaten moeten minstens 85 procent uitkeren aan de spelers en het restant wordt gedeeld door de staat, die 50 à 60 procent ontvangt en de exploitant. Deze opbrengsten vloeien in de algemene middelen. De *Police de Jeux* is belast met inspectie van de bedragen die door de automaten worden uitgekeerd. Er is geen gespecificeerde vergoeding

verbonden aan deze inspecties; er is alleen een vaste vergoeding per jaar per automaat (zie hierna). Het Ministerie bepaalt samen met de *Société de Fourniture et de Maintenance* (SFM) welke automaten er in het land worden toegelaten. De SFM, die het alleenrecht van distributie heeft, moet zich ervan verzekeren dat nieuwe modellen aan de gestelde eisen van het Ministerie voldoen. De *Police de Jeux* controleert eveneens de activiteiten van de SFM. Ook hieraan zijn geen kosten verbonden.

Aan casino's wordt jaarlijks per automaat FRF 1000 inspectiekosten (*frais de controle*) berekend. Dit moet aan het begin van elk kalenderjaar betaald worden voor automaten die het jaar ervoor in gebruik waren. Alhoewel de term *frais de controle* anders doet vermoeden, is deze vergoeding niet bestemd voor de *Police de Jeux*, maar vloeit deze naar de algemene middelen. Het gaat dus om een vergoeding achteraf; de kosten worden gerelateerd aan de periode waarin een automaat in het desbetreffende jaar in gebruik was. Voor roulette en blackjack-tafels etc. worden de controlekosten bepaald aan de hand van het aantal tafels dat daadwerkelijk in gebruik is (en niet het aantal tafels dat in het casino aanwezig is). Dit wordt steekproefsgewijs vastgesteld door de *Police de Jeux*.

Er is geen wettelijk maximum aan het bedrag dat fruitautomaten mogen uitkeren. Het record staat op FRF 8 miljoen.

Voor speelautomaten die geen geldprijs uitkeren moet jaarlijks een vergunning worden aangevraagd. De opbrengsten worden gedeeld door de staat en de gemeente. Bovendien wordt over de opbrengsten van deze automaten inkomstenbelasting geheven. De SFM heeft zowel over deze automaten als over de 'machines à sou' de jurisdictie.

Verenigd Koninkrijk

Samenvatting: Er bestaat geen formele procedure voor de goedkeuring van speelautomaten. Voor de automaten moet een exploitatievergunning worden aangevraagd; *Customs & Excise* (Douane & Accijnzen) heffen hier een vergoeding voor en inspecteren de vergunningen. De locatie en de exploitatie van speelautomaten worden gecontroleerd door de Gaming Board, die samenwerkt met plaatselijke overheden. Laatstgenoemden

heffen toelatings-, post-toelatings-, controle- en vervolgingsvergoedingen.

Er zijn drie instanties, ieder met hun eigen rol, die handhavingsactiviteiten uitvoeren en vergoedingen opleggen. HM *Customs & Excise* is verantwoordelijk voor de toelatings- en post-toelatingsvergoedingen en de fiscale heffingen op speelautomaten. Ook controleert dit orgaan of voor alle automaten die in gebruik zijn de vereiste vergunning aanwezig is. De Afdeling Speelautomaten van de Gaming Board is verantwoordelijk voor vergunning, toestemming, exploitatie, betrouwbaarheid en dergelijke. De derde instantie is BACTA, de *British Amusement and Catering Trade Association*, die samen met de Gaming Board richtlijnen ontwikkelt en vastlegt. De richtlijnen zijn een vervanging voor formele procedures voor goedkeuring.

Belastingen op vergunningen

Belasting op dit beleidsterrein werd voor het eerst in 1966 ingevoerd onder de naam *Gaming Machine License Duty*. De belasting had alleen betrekking op jackpot-automaten in clubs en hield in dat er voor elke speelautomaat een jaarlijkse belasting op de vergunning werd geheven. Er bestonden twee verschillende tarieven die afhankelijk waren van het geldbedrag dat in de automaten geworpen moest worden. In 1969 werd de regeling uitgebreid naar speelautomaten die prijzen uitkeerden en geplaatst waren in etablissementen die een vergunning van de lokale autoriteiten hadden; hiervoor gold een lager tarief. Bovendien konden allerlei kortlopende vergunningen worden aangevraagd: een halfjaarlijkse vergunning voor 11/20ste van het jaartarief en een speciale 'vakantievergunning' (geldig van 1 maart tot 31 oktober) voor etablissementen waar alle automaten werkten op muntstukken van een (oude) penny. Het jaar daarop werd deze vakantievergunning uitgebreid naar machines die ook nieuwe of halve pennies accepteerden. In 1975 werd het tarief voor vergunningen voor de tweede of meerdere speelautomaten met 1/3 teruggebracht. Aangezien de BTW-regeling was uitgebreid zodat ook de opbrengsten van speelautomaten daaronder vielen, werd het tarief voor vakantievergunningen met 50% verlaagd. Tussen 1980 en 1982 werden de opbrengsten van jackpot-automaten met een 'toptarief' belast. In 1982

werd dit toptarief afgeschaft. Op dat moment werden ook automaten die werkten op ten hoogste 2p per spel vrijgesteld van vergunningsbelasting en werd er begonnen met de uitgifte van kwartaalvergunningen voor 6/20ste van de jaarheffing. Het daaropvolgende jaar werden ook speelautomaten die niet meer dan 5p per spel kostten van belasting vrijgesteld. In mei 1994 kwamen er vergunningen beschikbaar voor een willekeurig aantal maanden. De naam van de belasting werd vorig jaar November veranderd in *Amusement Machine License Duty*. Tevens werd een nieuwe schijf (de 'lage schijf') geïntroduceerd, waaronder flipperautomaten en videospelletjes met en zonder prijzen vallen.

De tarieven en belastingen op vergunningen worden voor elk van de drie schijven door HM Customs & Excise geïnd in de vorm van een jaarlijkse accijnsheffing per automaat zonder dat deze heffing specifiek aan kosten voor toelating of verlenging wordt verbonden.

- de 'lage schijf' heeft betrekking op verschillende soorten videospelletjes, flipperautomaten en quiz-spelletjes waaraan geen prijzen verbonden zijn of waar het toevalselement geen rol speelt, maar die tot een maximum van £8 uitkeren. Het jaartarief is £250 per automaat. Dit bedrag wordt betaald door de leverancier of door de etablissementhouder, ongeacht het soort etablissement of het aantal automaten (zie bij Gaming Board).
- de 'middelste schijf' heeft betrekking op speelautomaten die prijzen uitkeren, waarbij sprake is van een groot toevalselement en de prijzen maximaal £8 zijn. Hiervoor is het jaartarief £535 per automaat.
- de 'hoge schijf' heeft betrekking op 'club' of jackpot-automaten en op fruitautomaten die bedragen tussen de £8 en het geldende maximum van £250 uitkeren. Het jaartarief is £1375 per automaat.

Alle gelden die hieruit voortvloeien gaan rechtstreeks naar de schatkist. Alhoewel de tarievenstelsels 'kostendekkend' zouden moeten zijn, worden ze niet vaak officieel herzien (elke 2-3 jaar worden de regels bijgesteld) en wordt er geen boekhouding gevoerd per soort activiteit. Er is een hoofddivisie en er zijn 12 of meer regionale

Betting & Gaming bureaus. De inspecteurs van deze bureaus ontvangen de officiële lijsten van vergunningen die in hun rayon zijn afgegeven en van vergunningen die niet zijn verlengd. Vervolgens bezoeken zij de desbetreffende etablissementen en controleren ze de vereiste papieren. Ook voeren ze controlebezoeken uit bij etablissementen waarvan ze hebben vernomen dat er zich speelautomaten bevinden. Ze voeren geen controles uit op modellen, werking, uitbetalingsgegevens en dergelijke. Ze zorgen voor de handhaving van de verschuldigde gelden door deze te innen en laten de andere activiteiten aan de politie en de Gaming Board over.

Op de netto opbrengsten van dergelijke automaten wordt alleen de normale BTW geheven. Specifieke kosten van handhaving worden dus niet doorberekend.

Wanneer de Customs & Excise inspecteurs automaten aantreffen waarvoor geen vergunning is verstrekt, wordt er of een boete van £250 opgelegd of wordt de speelautomaat in beslag genomen. Nadat een overeengekomen bedrag is betaald, wordt hij weer teruggeplaatst. Deze gelden vloeien eveneens in de schatkist.

De Gaming Board

De Customs & Excise en de Gaming Board opereren op grond van verschillende wetten en hebben elk verschillende definities van speelautomaten. In november 1995 werden de ontheffingen van de Customs & Excise zelfs uitgebreid, zodat ook flipperautomaten, behendigheids spelen met prijzen tot maximaal £8 en videospelletjes zonder prijzen hieronder vielen. Het belang van de Gaming Board valt buiten deze gebieden.

De Gaming Board int zijn geld via de lokale overheden in de vorm van toestemmings- en vergunningsheffingen voor etablissementen en niet rechtstreeks of op basis van een heffing per automaat. Er bestaan derhalve drie soorten heffingen:

- Krachtens sectie 31 van de Britse wet op de kansspelen (Gaming Act, 1968) reguleert de Gaming Board club- of jackpot-automaten. Dit zijn fruitautomaten met een bepaald

behendigheids-element die prijzen tussen de £8 en £250 uitkeren. Dit proces verloopt in twee stappen: de persoon die een bingo-hal of een casino wil gaan exploiteren (2 verschillende soorten vergunningen) vraagt eerst om goedkeuring bij de Gaming Board. De inspectie van de Gaming Board stelt een diepgaand onderzoek in naar de financiële betrouwbaarheid, eventuele criminele connecties en/of verleden van de aanvrager. Aan de hand hiervan wordt al dan niet een *Certificate of Consent* (bewijs van toestemming) afgegeven tegen een vast tarief. Hoewel de kosten van dergelijke onderzoeken sterk uiteen lopen, wordt iedereen hetzelfde tarief in rekening gebracht. Er wordt vanuit gegaan dat de verschillen uiteindelijk tegen elkaar wegvallen, hoewel het tarief ook moet worden betaald als het certificaat uiteindelijk niet wordt afgegeven. Met dit certificaat in de hand richt de eigenaar zich vervolgens tot de lokale overheid om een vergunning aan te vragen voor de exploitatie van een bepaald soort etablissement. De aanvraag wordt beoordeeld en de vergunning wordt verstrekt door de plaatselijke *Gaming Licensing Justices*. Deze vergunning geeft de aanvrager toestemming om maximaal 2 jackpot-automaten te exploiteren. Dit aantal kan oplopen tot 4 voor een bingo-hal en 6 voor een casino. De vergunning blijft 3 jaar geldig en kost £ 32.000 voor een casino en een paar duizend pond minder voor een bingo-hal. De verlengingstarieven zijn aanzienlijk lager, omdat hier geen certificeringskosten aan verbonden zijn. De tarieven voor vergunningen en certificaten worden periodiek door de wetgever herzien om ze in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten, maar dit wordt noch tijdig noch gedegen uitgevoerd. Het algehele idee en doel lijkt erop gericht te zijn dat de gehele Gaming Board als regulerend orgaan kostendekkend kan werken.

- Krachtens sectie 3 kunnen automaten worden toegestaan in 'privé-clubs'. Dit is een eenvoudige registratieprocedure, waarbij elke 3 jaar de vergunning wordt verlengd. Hiervoor geldt een tarief van £1600. De kosten zijn lager, omdat deze etablissementen kleiner en niet vrij toegankelijk voor het publiek zijn en de opbrengsten binnen de club blijven, als

zijnde 'niet voor persoonlijk gewin'. Er worden geen andere vergoedingen geheven.

- Een derde en hieraan gerelateerde heffing wordt betaald voor speelautomaten die geld uitkeren tot een maximum van £8. Deze heffing wordt betaald aan de lokale overheden of aan de instanties die alcoholvergunningen verstrekken. De automaten kunnen overal geplaatst zijn. Op de vergunning staan het aantal automaten en andere voorwaarden vermeld. De heffing is een vast bedrag van £32 per vergunning en niet per automaat. Deze vergunningen kunnen tegen hetzelfde tarief om de drie jaar worden verlengd.

De Gaming Board heeft 35 inspecteurs in dienst, die werkzaamheden verrichten voor de verschillende regionale bureaus. Ze leggen regelmatige bezoeken af aan alle etablissementen binnen hun rayon, waar ze een breed scala van controlerende activiteiten verrichten, zoals het nagaan van de redelijkheid, gegevens van uitbetalingspercentages, 'echtheid' van de kansen in het spel en dergelijke.

Er bestaat geen formele procedure voor de goedkeuring van modellen. Het is dan ook zo dat de prijzen die de automaten uitkeren nog steeds aan strikte beperkingen onderhevig zijn en dat de gebruiker voor een groot deel zelf in de uitkeringen 'investeert', waardoor ze een stuk minder verslavend zijn dan de automaten die volgens het Amerikaanse model werken. In elk geval dekken de vergunningen voor casino's en bingo-hallen alle activiteiten van die etablissementen en zijn er weinig aanwijzingen dat speelautomaten een belangrijke bron van inkomsten zijn. Dat men zich op dit terrein niet zoveel zorgen maakt komt voort - naar wij vernamen van de Gaming Board - uit de geschiedenis van de regelgeving op kansspelen in het Verenigd Koninkrijk. Bijna elke vorm van gokken is sinds 1961 mogelijk, maar er zijn zeker na 1968 zeer stringente controlemaatregelen van kracht. Hierdoor wordt de georganiseerde misdaad uit de branche geweerd en zijn de sociale problemen er omheen tot een minimum beperkt, hoewel in dit opzicht de *National Lottery* tot een probleem kan leiden. Ons werd medegedeeld dat slechts weinig Britse speelautomaten aan de veel strengere eisen van andere landen zouden kunnen beantwoorden. Doordat daar hogere prijzen zijn toegestaan en moeten de

eigenschappen van de automaten zodoende veel strenger worden gecontroleerd.

De informele richtlijnen die door de BACTA en de Gaming Board zijn uitgewerkt, vormen het Britse antwoord op technische veranderingen. Op het ogenblik gaat een automaat in een eerste klas etablissement ongeveer 6 tot 8 weken mee. Daarna hebben de spelers het apparaat 'door'. De verdiensten lopen aanvankelijk sterk op, blijven dan stabiel en kelderen uiteindelijk, waarna de automaat meestal wordt doorverkocht aan een 'mindere' locatie. Bij dit systeem is 80% van de opbrengst afkomstig van 20% van de spelers, dus heeft men er veel belang bij dat deze geïnteresseerd blijven. De wet definieert een speelautomaat slechts in algemene termen en stelt limieten aan prijzen, maar de informele richtlijnen bepalen de snelheid waarmee nieuwe technologie wordt toegepast en de aard daarvan.

Er is op dit moment een open discussie gaande over aaneengeschakelde jackpot-automaten; deze zouden veel meer handhavingskosten met zich brengen en een nieuwe wetgeving nodig maken. Op deze manier moeten aanzienlijk hogere kosten worden terugverdiend. Als het groene licht voor deze nieuwe wetgeving wordt gegeven, zou in eerste instantie op een aantal 'demonstratieplaatsen' regelgeving zoals die nu bestaat in de Verenigde Staten toegepast moet worden..

VERGOEDINGEN VOOR HET VERLENEN VAN VERGUNNINGEN VOOR EN VOOR HET GOEDKEUREN VAN GENEESMIDDELEN

Op het beleidsterrein van geneesmiddelen hebben wij ons vooral gericht op de procedure rond vergunningen voor het op de markt te brengen van farmaceutische produkten. Deze procedure gaat ervan uit dat elk nieuw farmaceutisch produkt grondig getest en geëvalueerd moet worden alvorens het op de markt wordt gebracht. Voor die produkten die voldoen aan de vastgestelde normen wordt door een onafhankelijke organisatie officieel een vergunning verleend.

Hoewel er vele verschillende soorten geneesmiddelen zijn (farmaceutische, op kruiden gebaseerde, homeopathische en diergeneeskundige middelen) waarvoor producenten vergunning moeten aanvragen, vormen op recept verkrijgbare geneesmiddelen het grootste

en meest complexe gebied. De informatieverzameling heeft zich daarom vooral daarop gericht. Het systeem voor andere produkten verschilt niet fundamenteel van dat voor op recept verkrijgbare geneesmiddelen en maakt vaak deel uit van een algemeen wettelijk kader, waarbinnen vergunningen voor het op de markt brengen van een produkt worden geregeld.

Het vergunningensysteem is bedoeld om het optimale gebruik van geneesmiddelen te verzekeren en om de gebruiker door het geven van produktinformatie te beschermen. Binnen dit systeem kunnen verschillende kostencategorieën onderscheiden worden. In elk van de onderzochte landen worden kosten in de vorm van vergoedingen aan derden doorberekend. Deze vergoedingen kunnen als gebruikersheffingen beschouwd worden. In het algemeen weerspiegelen deze heffingen de feitelijke professionele activiteiten van de autoriserende instanties.

Kosten en vergoedingen kunnen beide worden gerangschikt naar:

- bepaalde fases van de goedkeuringsprocedure (toelating, post-toelating, ontmoediging en vervolging); en
- de aard en omvang van bepaalde activiteiten (administratief, wetenschappelijk, adviserend, verifiërend).

Het komt er in het kort op neer dat er voor de goedkeuring van geneesmiddelen een zeer duidelijk omschreven en zeer gedetailleerd systeem van doorberekening van handhavingskosten is.

De volgende praktijkbeschrijvingen geven een beeld van de specifieke aanpak in de afzonderlijke landen. Zij hebben echter een algemeen structuur voor de doorberekening van kosten met elkaar gemeen. Deze (bewuste) tendens naar harmonisatie is nu al meer dan 30 jaar gaande, waarbij veel te danken is aan de samenwerking binnen de EU over de regelgeving op dit gebied. De drijvende kracht hierachter is de wens om de gezondheid van mens en dier beter te beschermen en te komen tot een vrije circulatie van geneesmiddelen binnen Europa. Door de oprichting van een Europese multinationale instantie zal deze tendens zich hoogstwaarschijnlijk voortzetten.

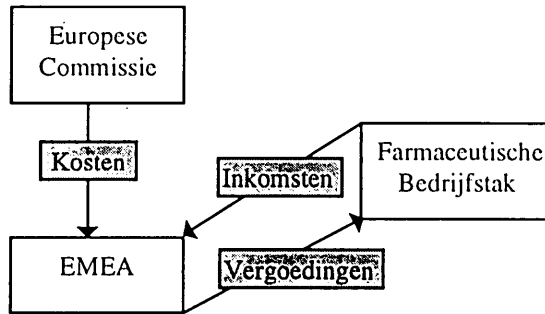
Voordat we dieper ingaan op de situatie in de individuele landen, zal een beschrijving van het Europese vergunningensysteem voor het op de markt brengen van geneesmiddelen meer duidelijkheid verschaffen.

Er zijn in principe drie procedures bij het verstrekken van een vergunning:

- de gecentraliseerde procedure die verplicht is voor geneesmiddelen van biotechnologische aard en waarvan bedrijven gebruik kunnen maken voor andere innoverende nieuwe produkten;
- de gedecentraliseerde procedure (wederzijdse erkenning) die op het merendeel van de conventionele geneesmiddelen van toepassing is. Deze procedure voorziet in de uitbreiding van een vergunning die in één lidstaat is verstrekt naar een of meerdere andere lidstaten die door de aanvrager worden aangegeven;
- een op zichzelf staande procedure, waarbij aanvragen voor een vergunning slechts op een enkel land betrekking hebben.

Aangezien de EU-wetgeving het aan nationale overheden overlaat om zelf de hoogte van vergoedingen te bepalen, bestaat er binnen de gedecentraliseerde procedure een soort concurrentie tussen de heffende instanties. Het wederzijdse erkenningssysteem houdt echter niet in dat bedrijven in andere landen niet alsnog een vergunning moeten aanvragen en de bijbehorende vergoeding moet betalen. Maar na een eerste toelating in één van de EU-landen hoeven aanvragen in andere landen niet even volledig onderbouwd te zijn. Bedrijven betalen in deze landen dan ook gereduceerde heffingen. De redenering die ten grondslag ligt aan de keuze van een van deze procedures is in de eerste plaats een zaak van de individuele farmaceutische bedrijven. Hun overwegingen zouden op verschillende criteria gebaseerd kunnen zijn, zoals de snelheid of kosten van afwikkeling van een eerste vergunningaanvraag. In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de relatie tussen de keuze voor een bepaald systeem en de structuur van het daaraan verbonden vergunningensysteem. Vanwege het gelaagde systeem hebben wij het onderzoek-per-land op dit beleidsterrein uitgebreid met een onderzoek naar het systeem dat in de hele Europese Unie wordt gehanteerd.

Europese Unie



Figuur 2: EU Goedkeuringsstelsel voor Geneesmiddelen

Samenvatting: De Europese Unie heeft onlangs een richtlijn aangenomen waarin de evaluatie van een beperkt aantal medische producten geregeld wordt. In deze wetgeving wordt bepaald dat de kosten verbonden aan specifieke toelatings-, post-toelatings- en controle-activiteiten vergoed moeten worden door partijen die een vergunning aanvragen en die in het bezit van een vergunning zijn. De aanname van deze wetgeving is een logisch gevolg van historische ontwikkelingen; in verschillende lidstaten van de Europese Unie worden de handhavingskosten namelijk al tientallen jaren doorberekend.

De oprichting van het European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA) vloeide voort uit een besluit van de Europese Raad van juli 1993. Dit besluit hield ook de introductie in van een nieuw systeem van bindende procedures volgens de hierboven beschreven gecentraliseerde procedure. De EMEA kreeg de verantwoordelijkheid voor het beheer en de coördinatie van het systeem. De EMEA werd pas volledig operationeel nadat in februari 1995 overeenstemming was bereikt over de regelgeving, waarbij de vergoedingen werden vastgelegd³⁴ die voor de diensten van het bureau betaald moesten worden

In de regelgeving van 1995 wordt duidelijk omschreven wat de principes zijn die ten grondslag liggen aan de drie aspecten van handhavingskosten (kosten, vergoedingen en opbrengsten), zoals

³⁴ Council Regulation No. 297/95 van 10 februari 1995 over vergoedingen te betalen aan de EMEA voor de Beoordeling van Geneesmiddelen.

uiteengezet in het hoofdstuk "Principes en Analytisch Kader" van dit rapport:

- de opbrengsten van de EMEA zullen bestaan uit een bijdrage van de Gemeenschap en heffingen die door ondernemingen worden betaald voor het verkrijgen en behouden van een vergunning voor de Gemeenschap en voor andere diensten die door de EMEA worden verleend;
- de berekening van de hoogte van de heffingen die door EMEA worden opgelegd moet gebaseerd zijn op feitelijk verleende diensten.

Hoewel het doel op de lange termijn zou kunnen zijn dat de EMEA kostendekkend kan werken, zijn functionele effectiviteit en administratieve uitvoerbaarheid de belangrijkste beweegredenen om tot dit systeem over te gaan. Dit wordt ook benadrukt door het principe dat goedkeuring van geneesmiddelen verleend moeten worden op wetenschappelijke gronden zoals kwaliteit, veiligheid en doeltréffendheid, zonder dat daarbij gelet wordt op sociaal-economische overwegingen.

De EU-wetgeving heeft de heffingen voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik onderverdeeld in verscheidene categorieën, die elk gebaseerd zijn op de hoeveelheid werk die ze met zich meebrengen.

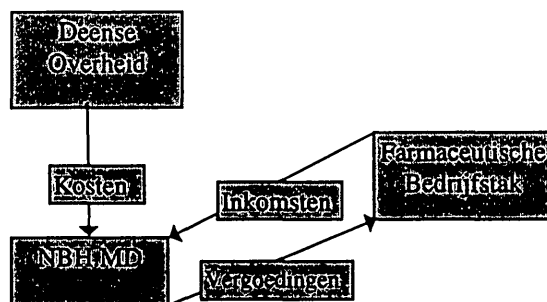
Vergoedingen voor toelating: (basisheffing voor vergunning) deze heffingen hangen af van de complexiteit van het farmaceutische produkt en variëren van ECU140.000 tot 200.000. Er zijn gereduceerde tarieven voor aanvragen die minder werk met zich brengen (ECU 70.000).

Vergoedingen voor post-toelating: het betreft hier heffingen voor vervolgaanvragen voor hetzelfde produkt (ECU 40.000), heffingen voor variaties op bestaande vergunningen (ECU 5.000 - 40.000), heffingen voor verplichte 5-jaarlijkse verlengingen (ECU 10.000) en overdrachtsheffingen (ECU 5.000).

Vergoedingen voor controle: dit zijn inspectieheffingen (ECU 10.000).

Zoals reeds werd aangegeven bepaalt de EU-regelgeving uit 1995 de hoogte van de heffingen voor farmaceutisch fabrikanten die kiezen voor de gecentraliseerde EU-procedure. De regelgeving uit 1993 stelt nationale overheden echter in staat om zelf de hoogte van de tarieven te bepalen en zelf te beoordelen volgens welke mechanismen een vergunning voor farmaceutische produkten langs de gedecentraliseerde procedure kan worden verkregen. Aangezien die aanpak aanzienlijk verschilt, kan de volgende beschrijving van de afzonderlijke landen goed dienen als aanvulling op wat eerder beschreven is.

Denemarken



Figuur 3: Deens Goedkeuringsstelsel voor Geneesmiddelen

Samenvatting: Als gevolg van een bewuste keuze voor een algemene inschatting van de kosten van professionele activiteiten, zijn specifieke kosten van deze activiteiten bij de handhavende instantie niet tot in detail bekend. Hoewel de kosten die verbonden zijn aan handhavingsactiviteiten wel worden doorberekend, zijn daarom sommige kosten in de post-toelatings- en controlecategorieën samengevoegd. Dit leidt wellicht tot meer onduidelijkheid over de vraag voor welke specifieke activiteiten de kosten doorberekend worden. Een ander kenmerk van het Deense systeem is dat zowel om praktische redenen (een doorlopende gang van zaken verzekeren) en principiële overwegingen (onafhankelijkheid van de handhavende instantie bewaren) ertoe leiden dat niet alle kosten van de instantie gecompenseerd hoeven te worden door de bedrijfstak die gereguleerd wordt.

Denemarken heeft een overkoepelend nationaal bureau voor geneesmiddelen. Deze organisatie, de Divisie voor Medische Produkten (*Laegemiddelenafdelingen*) maakt deel uit van de Deense nationale gezondheidsraad en behandelt alle kwesties die verband houden met medische produkten voor menselijk en dierlijk gebruik. Een van haar taken is het verlenen van vergunningen voor en het toezicht houden op farmaceutische produkten die op de Deense markt worden gebracht.

In dit kader voert de Divisie een breed scala aan activiteiten uit, zowel op wetenschappelijk en administratief gebied als op het terrein van verrekening. Deze activiteiten kunnen worden ingedeeld in toelating, post-toelating en controle. De Divisie heeft geen taak met betrekking tot vervolging. Dit wordt onafhankelijk van de Divisie door juridische instanties uitgevoerd.

De kosten voor deze verschillende activiteiten worden betaald uit heffingen die specifiek voor de uitgevoerde activiteiten worden opgelegd; ook de overheid in het algemeen draagt bij in het dekken van de kosten. De heffingen die worden opgelegd aan vergunningaanvragers dekken het overgrote deel (ongeveer 90%) van de operationele kosten van de Divisie. Het overige deel van de begroting wordt rechtstreeks bekostigd door de Deense overheid, die dit uit algemene belastingen fourneert. Het totale budget van de Divisie bedraagt overigens ongeveer f20 miljoen. Deze scheiding van inkomsten is met opzet gemaakt. De overheid is van mening dat een volledige financiering door het bedrijfsleven de onafhankelijke positie van de organisatie in gevaar zou brengen en haar karakter van overheidsinstelling zou versluieren. Hoewel de farmaceutische bedrijfstak profijt heeft van de oprichting en de activiteiten van de Divisie, vindt men dat regelgeving in het domein van de overheid moet blijven. Praktisch gezien komt daar nog bij dat de overheidsbijdrage als een buffer werkt tussen inkomsten en opbrengsten.

De heffingen geven slechts in zeer algemene zin weer wat de werkelijke activiteiten zijn: de hoogte ervan is afhankelijk van de hoeveelheid werk die een bepaalde taak met zich brengt, maar er is geen goed systeem om de arbeidsintensiviteit van taken in precisie vast te kunnen stellen. Uit pragmatische overwegingen hebben de

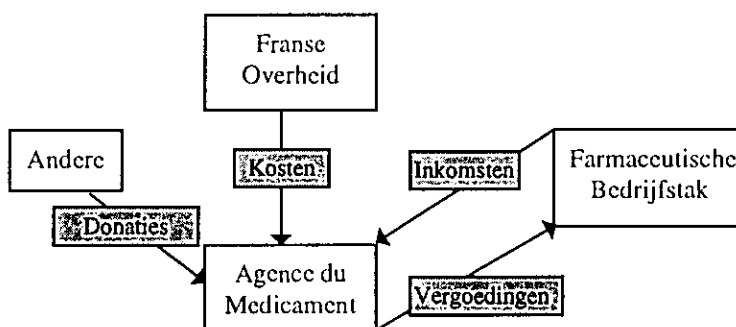
Denen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Britten, gekozen voor een ruwe onderverdeling van 20 tot 25 verschillende heffingen. Deze heffingen kunnen in de volgende drie categorieën worden onderverdeeld:

- vergoedingen die op het moment van de vergunningaanvraag geheven worden (*toelatingskosten*); deze hangen af van de complexiteit van de geneesmiddelen beoordeling en de sterkte van het geneesmiddel. Deze vergoedingen dekken in principe de kosten van wetenschappelijk onderzoek en administratieve registratie;
- jaarlijkse vergoedingen voor diensten die aan een bepaald type vergunning verbonden zijn; deze vergoedingen dekken zowel *post-toelatingskosten* (dus voor de verlenging) en *controlekosten* (bijv. voor inspectie); en
- vergoedingen die om de vijf jaar worden geheven en die verband houden met de kosten voor herbeoordelingen.

De totale begroting wordt jaarlijks door de overheid besproken; hetzelfde geldt in principe ook voor de hoogte van de tarieven. In werkelijkheid worden de tarieven om de twee of drie jaar bijgesteld. Bij het vaststellen van de hoogte van de vergoedingen wordt normaal gesproken uitgegaan van aanbevelingen van de Deense nationale gezondheidsraad.

Het heffingensysteem in Denemarken bestaat al meer dan veertig jaar en is op een min of meer 'natuurlijke' manier tot stand gekomen. De politieke besluiten om kosten in deze sector door te berekenen, en wel aan de farmaceutische bedrijfstak, zouden gebaseerd kunnen zijn op het bijzondere karakter van deze sector. Er is geen algemeen beleidsprincipe in Denemarken dat ten grondslag ligt aan dit systeem.

Frankrijk



Figuur 4: Frans Goedkeuringsstelsel voor Geneesmiddelen

Samenvatting: Frankrijk is geen uitzondering met betrekking tot doorberekenen van handhavingskosten op het gebied van geneesmiddelen. Net zoals in andere landen, wordt de hoogte van de vergoedingen bepaald op basis van de feitelijke beroepsactiviteiten die voor toelating, post-toelating en controle moeten worden uitgevoerd. Dat betekent dat er een flink aantal verschillende soorten vergoedingen en in vergelijking met andere landen vooral voor controle activiteiten. De handhavende instantie is niet geheel financieel zelfstandig; naast de vergoedingen voor handhavingsactiviteiten ontvangt de *Agence du Medicament* ook nog contributies van de centrale overheid en derden.

Het Franse systeem voor vergunningverlening voor farmaceutische producten lijkt op dat in andere Europese landen en in het bijzonder op het systeem op EU-niveau.

Zoals in deze andere landen ook het geval is, is een onafhankelijke dienst –die los staat van enig ministerie– verantwoordelijk voor de uitvoering van activiteiten die verband houden met het toelaten van farmaceutische producten op de markt en alle daaruit voortvloeiende activiteiten.

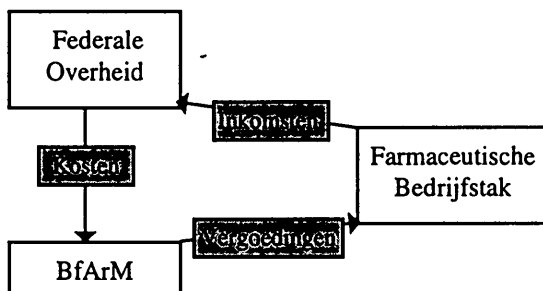
Het *Agence du Medicament* mag voor deze activiteiten vergoedingen heffen. Zoals ook in Denemarken en bij het recent opgerichte EMEA het geval is, zijn deze heffingen niet de enige bron van inkomsten van het *Agence du Medicament*. Naast het inkomen dat uit deze heffingen wordt verkregen, ontvangt het een bijdrage van de overheid terwijl

het ook bijdragen van derden mag ontvangen. Deze laatste zijn vaak vrijwillige donaties.

Vergoedingen kunnen gemakkelijk in toelatings-, post-toelatings- en controle-activiteiten worden uitgesplitst. Ook hier worden kosten die verband houden met vervolging, zoals de bewijslevering voor een overtreding van wet of regelgeving, meestal afgehandeld door de rechterlijke instanties.

Vergoedingen zijn gedifferentieerd naar de hoeveelheid werk die de verstrekking van een vergunning aan een aanvrager met zich meebrengt. De hoogte van de vergoedingen voor het verkrijgen van een vergunning –lopend van FRF 4.000 tot 100.000 (f. 1.200 tot f. 30.000)– variëren al naar gelang er een nieuw actief bestanddeel onderzocht moet worden of dat de beoordeling ervan kan plaatsvinden op basis van reeds beschikbare informatie. Hoewel de post-toelatings- en controlevergoedingen minder gevarieerd worden over de verschillende activiteiten die moeten worden uitgevoerd, zijn de vergoedingen ook hier gebaseerd op het principe van gebruikersvergoedingen.

Duitsland



Figuur 5: Duits Goedkeuringsstelsel voor Geneesmiddelen

Samenvatting: Duitsland heeft algemene regelgeving die bepaalt dat vergoedingen die aan externe instanties worden opgelegd, altijd gebaseerd moeten zijn op feitelijk uitgevoerde activiteiten. Op het gebied van geneesmiddelen heeft dit geleid tot zeer gespecificeerde heffingen. Deze heffingen worden ook geheven op een meer individuele basis. Bovendien wordt specifiek voor kosten die verbonden zijn aan toelatingsactiviteiten het kostenverhaalprincipe toegepast. Dit vereist zeer gedetailleerde tijdsregistratiesystemen. In de praktijk

dekken echter de heffingen de kostbare activiteiten vaak niet volledig.

De federale instantie die in Duitsland vergoedingen heft voor vergunningen, het vrijgeven van 'batches' en andere officiële verordeningen, is het *Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)*. Tegen een vaste vergoeding of volgens een vast vergoedingstelsel, wordt voor het aanvragen van een vergunning, een verandering in de aanvraag of een overdracht van een vergunning aan een ander bedrijf, een verzoek ingediend bij BfArM. Hoewel de bijbehorende vergoeding door BfArM wordt opgelegd, worden de opbrengsten door het Duitse Ministerie van Financiën geïnd. Het gevolg hiervan is dat het budget van BfArM onafhankelijk van de feitelijke vergoedingen die in een jaar zijn binnengekomen, wordt vastgesteld. De noodzakelijke bedrijfskosten van BfArM worden net als voor andere federale instanties elk jaar binnen het algemene federale begroting ingeschat. Tegelijkertijd wordt ook de hoogte van de te innen vergoedingen geraamd.

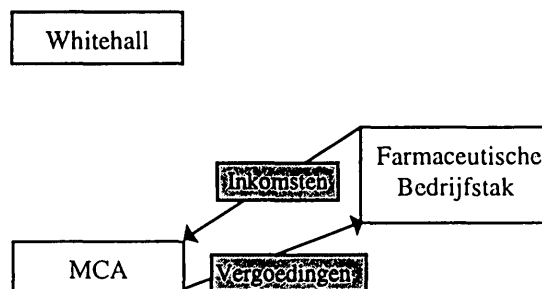
Deze twee budgettaire procedures zijn in principe onafhankelijk van elkaar. Extra uitgaven van BfArM moeten apart worden goedgekeurd en extra inkomsten vloeien terug in de algemene middelen van de overheid. In de praktijk gebeurt dit ook daadwerkelijk, omdat met de huidige vergoedingen de overheid niet genoeg ontvangt om de kosten van BfArM te dekken. Aan de andere kant bepaalt Paragraaf 33 van de Wet op Geneesmiddelen (*Arzneimittelgesetz*) dat de organisatie de gemaakte kosten moet terugverdienen. Dit geldt echter alleen voor activiteiten die met de toelating van farmaceutische producten te maken hebben:

"De omvang van de vergoedingen (...) moet per geval bepaald worden aan de hand van de gemaakte kosten voor personeel en materialen, inclusief met name de kosten voor het verstrekken van vergunningen (...). De hoogte van te heffen vergoedingen moet worden bepaald aan de hand van gemiddelde kosten voor personeel en materialen, waarbij de kosten van eerder uitgevoerde testen buiten beschouwing moeten worden gelaten".

Het gevolg is dat kosten voor wetenschappelijke, technische en administratieve activiteiten, die voor de verlening van specifieke typen vergunningen uitgevoerd moeten worden, jaarlijks bepaald worden. Dit leidt tot een redelijk exacte inventarisatie van de verschillende kosten die worden gemaakt. Bovendien moet het instituut het verwachte aantal activiteiten ramen. Dit wordt voornamelijk bepaald door het aantal vergunningaanvragen. Deze raming berust op ervaringen uit het verleden.

Het Duitse vergoedingstelsel is door de vereiste dat kosten voor toelating van medische produkten precies gedekt moeten worden, veel meer gedifferentieerd en tot in detail neergelegd dan bijvoorbeeld het Deense systeem. Maar in tegenstelling tot andere landen kent Duitsland daardoor geen jaarlijkse heffingen voor algemene dienstverlening of periodieke heffingen, zoals in respectievelijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk het geval is. In die landen worden dergelijke heffingen algemeen gebruikt om kosten te dekken voor allerlei verschillende activiteiten (zonder dat er een exacte koppeling of bestemming voor is), maar zowel de Wet op Administratiekosten (Verwaltungskostengesetz) als de Wet op Administratieve Activiteiten (Verwaltungsverfahrensgesetz) bepalen dat specifieke officiële activiteiten ten grondslag moeten liggen aan het heffen van vergoedingen. Dit houdt in dat per geval bekeken moet worden of post-toelatingsvergoedingen geheven kunnen worden. De enige uitzondering hierop is de vijfjaarlijkse vergoeding voor verlenging van de vergunning, die in het algemeen de kosten van herevaluatie van medische produkten dekt.

Verenigd Koninkrijk



Figuur 6: Brits Goedkeuringssysteem voor Geneesmiddelen

Samenvatting: Het Verenigd Koninkrijk heeft het meest uitgebreide systeem voor doorberekening van de kosten verbonden aan handhavingsactiviteiten (m.b.t. de evaluatie van medische produkten). Het principe dat daaraan ten grondslag ligt, is dat de regulerende instanties volledig zelfvoorzienend moet zijn. Ook het feit dat een deel van de vervolgingskosten onder de verantwoordelijkheid van de regulerende instantie valt, draagt bij aan een volledig systeem van doorberekening van kosten. Alle kosten van de regulerende instantie worden volledig gefinancierd uit vergoedingen die aan de farmaceutische bedrijfstak worden opgelegd.

Het Verenigd Koninkrijk startte het vergunningensysteem voor het op de markt brengen van farmaceutische produkten met de instelling van een officiële controleprocedure in 1971. Dit was een direct gevolg van de problemen rond het medicijn Thalidomide dat vanwege het gebrek aan goede controle op de markt was gekomen. De wederzijdse overeenstemming tussen overheid en bedrijfstak over de mogelijke positieve effecten op de kwaliteit van farmaceutische produkten heeft op dat moment tot introductie en rechtstreekse doorberekening van vergoedingen aan derden kunnen leiden.

De Britse Medicines Act van 1968, de Medicines Act van 1971 en hieropvolgende regelgeving en beschikkingen die op eerstgenoemde wet zijn gebaseerd, bepalen duidelijk wat de overheid wel of niet voor activiteiten aan derden mag doorberekenen. De uitgangspunten zijn dat feitelijke kosten die gemaakt zijn voor het verstrekken van een vergunning kunnen worden doorberekend en dat vergoedingen voor bepaalde activiteiten niet de kosten voor andere activiteiten mogen dekken. In de Britse wet staat omschreven welke werkzaamheden of onderdelen daarvan in beschouwing moeten worden genomen bij de vaststelling van vergoedingen.

Kosten kunnen in een aantal categorieën onderverdeeld worden:

- Kosten voor vergunning: Deze kosten kunnen sterk variëren. Dit is ook hier afhankelijk van de samenstelling van het farmaceutische produkt dat ter goedkeuring wordt aangeboden. Als een nieuw produkt moet worden onderzocht, zal de vergoeding hoger liggen dan wanneer een fabrikant toestemming vraagt voor een generiek produkt.

- Periodieke vergoedingen: Dit is een jaarlijkse vergoeding die gebaseerd is op de omzet van het produkt: hoe hoger de omzet, des te hoger is ook de periodieke vergoeding. Er zijn bepaalde gereduceerde en onderhoudstarieven.
- Inspectievergoedingen: Bij elke fabrikant wordt eens per twee jaar een inspectie verricht om naleving van de produktvergunning te verifiëren. Ook hier hangt de hoogte van de vergoeding af van het produkt en de grootte van de produktieplaats.

Tevens worden buitenlandse fabrikanten ter plaatsen geïnspecteerd of zij aan de kwaliteitseisen van produktie en distributie voldoen. De vergoedingen zijn hetzelfde; bovendien wordt een vergoeding voor reis- en verblijfkosten verlangd. Deze kosten vormen echter geen substantieel deel van de totale vergoeding, aangezien men probeert om tegelijkertijd verschillende fabrieken in dezelfde regio te inspecteren. Groothandelaren van medische produkten krijgen ook de kosten van inspectie in rekening gebracht. Deze inspecties vinden niet zo frequent plaats als de inspecties bij fabrikanten. Normaal gesproken vinden inspecties eens per 3-4 jaar plaats. In het algemeen zijn apotheken geen groothandelaren. Als dit wel het geval is zijn toch meestal vrijgesteld of mogen ze een lagere vergoeding betalen.

Het Medicine Control Agency (MCA), dat verantwoordelijk is voor beheer van en toezicht op het vergunningensysteem in het Verenigd Koninkrijk, wordt geheel gefinancierd door bijdragen van derden. Alle kosten die voortvloeien uit de regulerende activiteiten die MCA onderneemt, wordt door de farmaceutische bedrijfstak betaald; de vergoedingen leveren voldoende opbrengsten op om alle kosten van MCA te dekken. Om de vereiste hoogte van deze vergoedingen te bepalen wordt door elke afdeling van MCA jaarlijks een schatting gemaakt van de feitelijke activiteiten. De kosteninventarisatie geschiedt op een heel exacte manier: de tijd die bepaalde personen van een bepaald niveau aan bepaalde activiteiten besteden wordt verantwoord. Om dit te kunnen doen, zijn er vier personen binnen de organisatie die zich aan de hand van een tijdsverantwoordingssysteem bezighouden met de kostenraming van bepaalde activiteiten. Elke maand krijgen zij nieuwe gegevens aangeleverd en elk jaar kan de hoogte van de heffingen

worden gewijzigd op grond van veranderingen in de kosten van bepaalde activiteiten.

Deze kapitaalvergoedingen zijn een afspiegeling van de kosten van het feitelijke werk dat voor een vergunning moet worden verricht en omvatten bovendien de hieraan gerelateerde algemene bedrijfskosten. Dit zijn onder andere kosten die met beleidsactiviteiten te maken hebben en met het werk van wetenschappelijke beoordelingscommissies. Door middel van periodieke vergoedingen - die jaarlijks worden geheven - worden schikkings- en handhavingskosten (i.e. vervolgingskosten) gedekt.

In totaal belopen de inkomsten van MCA bijna f 21 miljoen. Dit bedrag wordt geheel door vergoedingen bijeengebracht; het Britse Ministerie van Volksgezondheid verleent vrijwel geen extra financiële steun. De enige uitzondering hierop vormt rechtsvervolging; als MCA betrokken is bij een rechtszaak dat is aangespannen door een particulier farmaceutisch bedrijf, kan het de kosten hiervoor verhalen bij het Ministerie van Volksgezondheid. Deze kosten maken echter eerder deel uit van de wettelijke verdedigingsactiviteiten dan van de handhavingsverantwoordelijkheden van de organisatie.

Afhankelijk van de soorten aanvragen die jaarlijks worden ingediend, is het mogelijk dat MCA een financieel overschot heeft. Als er bijvoorbeeld meer aanvragen voor nieuwe produkten dan verwacht worden ingediend (hiervoor wordt alleen al f 71.000 berekend), is het mogelijk dat het bureau per saldo meer geld ontvangt. Aangezien MCA geen winst mag maken, vloeien dergelijke overschotten naar de schatkist.

Het huidige systeem zoals het hier beschreven is, bestaat sinds 1991. Op dat moment werd MCA een uitvoerende dienst. Er zijn nooit bezwaren aangevoerd tegen het feit dat de organisatie geheel door de bedrijfstak gefinancierd wordt. Dit is in feite ook bij de oprichting nooit een discussiepunt geweest. Hoewel de kern van de organisatie uit ambtenaren bestaat, zijn de leden van de Wetenschappelijke Comités, die de feitelijke vergunningingsaanvragen beoordelen, dit

niet. Zij hebben daardoor niet een directe, dagelijkse relatie met de betrokken partijen.

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

In de verschillende landen werd slechts soms of in lichte mate een algemeen principe aangetroffen, dat op alle beleidsterreinen toegepast werd. Alleen in het Verenigd Koninkrijk hield men zich strikt genomen aan het algemene principe dat toenemende en marginale kosten verhaald worden. Dit principe is voor zover wij hebben kunnen ontdekken niet formeel vastgelegd in wet- en/of regelgeving. Wel hebben we in bijna elk land uit officiële bronnen kunnen ontdekken dat er in een vorm van het verhalen of (symmetrische) verdeling van kosten bestond. Dit waren echter kwesties die door iedereen in principe gesteund werden, maar waarvan de feitelijke uitvoering sterk uiteenliep. Het lijkt ons waarschijnlijk dat zowel de toenemende financiële beperkingen als de harmonisatie van het beleid op Europees niveau er uiteindelijk toe zullen leiden dat dergelijke algemene principes op grotere schaal zullen worden toegepast. Het zou in onze ogen een gunstige ontwikkeling zijn als andere landen een vergelijkbare inschattingen zouden maken op het gebied van vergoedingen zoals dat nu door de MDW-DH werkgroep is gedaan. We hebben gehoord dat dergelijke activiteiten in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk plaatsvinden. Dit onderzoek staat echter nog in de kinderschoenen en het is daarom nog te vroeg om in te kunnen schatten wat de resultaten zijn.

ALGEMENE CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN VOOR BELEID**ALGEMENE OPMERKINGEN**

Er blijkt noch op alle onderzochte beleidsterreinen, noch in een van de onderzochte landen een algemene aanpak te bestaan voor de doorberekening van handhavingskosten. De beslissing om kosten door te berekenen, de keuze van de door te berekenen kosten, de manier waarop handhaving wordt uitgeoefend, het vergoedingstelsel dat wordt gehanteerd, de hoogte van de vergoedingen en de manieren waarop opbrengsten worden verdeeld, lopen allen sterk uiteen. Ook de principes op grond waarvan besluiten op dit gebied worden genomen zijn verschillend; dit geldt voor het moment waarop een eerste wetsontwerp wordt opgesteld tot aan de uiteindelijke implementatie ervan.

Veel van de verschillen die we tegenkwamen hadden eerder te maken met wat in het verleden gebruikelijk was, welke precedentes er bestaan of met andere regelgevingsaspecten op een bepaald beleidsterrein dan met overwegingen die specifiek met handhavingskosten te maken hebben. Deze contextuele aspecten zijn belangrijk voor het interpreteren en inschatten van de onderzoeksresultaten. Daarom hebben wij bijzonderheden over de regelgeving, de organisatie en de geschiedenis opgenomen, die misschien niet direct relevant lijken. Bovendien moet men voorzichtig zijn beweegredenen voor bepaalde authentieke beslissingen uit bestaande situaties te halen. Dit geldt vooral wanneer dit gebeurt om de principes en praktijk in een Nederlandse context te plaatsen en eventueel zelfs op andere, niet onderzochte beleidsgebieden toe te passen. Van land tot land zijn er verschillende opvattingen over hoe verstandig het is om iets te reguleren en wat de beste manier is om de last van de kosten en uitvoering van de regelgeving te verdelen over particuliere en openbare organen. Sommige landen die in ons onderzoek werden betrokken hebben vertrouwen in concurrerende markten. Anderen vertrouwen voor een groot deel op monopolies die door een langdurige relatie met de overheid onder controle worden gehouden. In landen waar de voorkeur uitgaat naar directe regelgeving kunnen er verschillen van opvatting bestaan over de vraag of het bekostigen van

regelgeving door bedrijven waarop deze betrekking heeft, de integriteit van de regulerende instantie geweld aandoet. Ook moet worden gezegd, dat schijnbaar gelijksoortige beleidsgebieden per land of jurisdictie kunnen verschillen. Zo verschilt de omvang van waterverontreiniging in een land als Nederland, waar deze kwestie dwingender aan de orde komt door de relatieve grotere rol van waterhuishouding, van de situatie in Frankrijk, terwijl de regelgeving op het gebied van speelautomaten in één van de Duitse Länder iets heel anders is dan op federaal niveau. Ten slotte zij opgemerkt dat onze onderzoeksresultaten, ondanks dat hierin primaire en secundaire literatuur met directe vraaggesprekken werden gecombineerd, uiteraard tijdelijke opnames zijn van een complex proces dat zich blijft ontwikkelen. De feitelijke resultaten moeten daarom niet gezien worden als de manier waarop zaken *noodzakelijkerwijs* aangepakt moeten worden in deze landen of waarop ze in de toekomst aangepakt zullen worden; ze vormen een redelijk nauwkeurig beeld van hoe men het op dit moment aanpakt. Zelfs voor de specifiek onderzochte beleidsgebieden zou een te snelle veralgemenisering op de Nederlandse situatie vermeden moeten worden. Dit geldt vooral, omdat de twee meest toegepaste "principes" die we niet expliciet vermeld hebben voortvloeiden uit de "historische precedentes" en de "beoordeling per geval" procedures of zelfs ad-hoc beslissingen waren.

DE OPERATIONELE AFWEGING VAN PRINCIPES EN PRAKTIJKEN

De verscheidenheid aan praktijken is groot en boeiend en de manier waarop de verschillende principes tegen elkaar worden afgewogen geeft het nodige te overwegen. Dit kan worden geïllustreerd door een overzicht te geven van een operationeel principe dat volgens ons in praktische zin op vrijwel elke situatie van toepassing is. Dit kan eerder worden gezien als een samenvatting van de onderzoeksresultaten wat betreft implementatie van principes dan als een aanbeveling voor een specifiek land of beleidsgebied.

Een algemeen en wijdverbreid probleem is de verwarring over zaken die conceptueel wezenlijk van elkaar verschillen:

- Het aanvankelijke doel van regelgeving;

- Acties die ondernomen worden om de regelgeving te handhaven (naar de letter of naar de geest)
- De kosten van deze handhavingsactiviteiten;
- De vergoedingen die op grond van deze geldverbruikende activiteiten worden gevraagd;
- De gunstige uitwerking die uit handhavingsactiviteiten voortvloeien;
- Andere kosten van naleving; en
- De inkomsten voortvloeiend uit vergoedingen.

Soms werden we door degenen die we interviewden op deze verwarring gewezen, soms bleek het uit de secundaire literatuur over beleidsevaluatie. Hierdoor werd het vermoeden gesteund dat deze verwarring tot een aantal averechtse uitwerkingen kan leiden:

- Te veel, te weinig of de verkeerde soort handhaving - dit ligt vooral voor de hand wanneer kosten niet berekend en vergeleken kunnen worden met alternatieve procedures, wanneer er discrepanties zijn tussen de normen van de regelgeving en de vergoedingen of wanneer vergoedingen voor uiteenlopende zaken gecombineerd worden opgelegd;
- Een gebrek aan duidelijkheid over waarvoor men een vergoeding betaalt en vooral over de werkelijke kosten van handhaving en dergelijke diensten. Dit kan de publieke acceptatie van vergoedingen ondermijnen en specifieke reacties uitsluiten, die de kosten van handhaving zouden kunnen verminderen of de naleving zouden kunnen verbeteren;
- Een aantal belangen en overwegingen die de discussie rond de werkelijke sociale kosten en voordelen van de regelgevende activiteit versluieren. Zo zou de discussie rond het milieubeleid zowel gebaseerd op de sociale kosten en baten van mogelijk vervuilende economische activiteiten moeten zijn als op de kosten en baten van een specifiek mechanisme waarmee specifieke regelgeving wordt gehandhaafd. Het zou mogelijk moeten zijn overeenstemming te bereiken over een 'beste praktijk' voor een specifiek soort regelgeving en vervolgens over te gaan tot een beslissing over welke regelgeving zal worden gehanteerd;

- Verstoorde relaties tussen degenen die voor de handhaving moeten betalen en instanties die voor handhaving verantwoordelijk zijn. Dit is een specifiek probleem wanneer de instantie die de vergoedingen oplegt zich niet met de handhaving bezighoudt of wanneer de handhavende instantie voor zijn operationele budget direct afhankelijk is van de vergoedingen. Ook als vergoedingen worden opgelegd voor andere doeleinden (bijvoorbeeld om bedrijven de sociale kosten van hun activiteiten of die van corrigerend beleid te laten dragen) kan een laten terugvloeien van die vergoedingen naar de regulerende instantie een negatieve invloed hebben op hun prikkelingen; en
- Gebrek aan flexibiliteit, dat betere manieren om naleving te verzekeren, verbergt of belemmert.

Na overweging van de vele principes en praktijken in de onderzochte landen en op de onderzochte beleidsgebieden, zijn we tot de formulering van een alternatief, operationeel principe gekomen, dat mogelijk duidelijkheid kan verschaffen over de opties om handhavingskosten door te berekenen en over de consequenties van een beslissing daarover. Dit is *geen* bepaling over welke kosten doorberekend moeten worden, maar een poging de valkuilen bij en de mogelijkheden van een dergelijk besluit te verduidelijken. Ook is het *geen* bindende aanbeveling of een reeks richtlijnen die in alle gevallen gevolgd moeten worden. Het principe kan als volgt omschreven worden:

Kosten kunnen het meest effectief worden doorberekend als ze:

- geïntegreerd zijn in de doelstellingen en de aard van de oorspronkelijke regelgeving;
- duidelijk worden verantwoord;
- expliciet verbonden zijn aan het gehele niveau van vergoedingen; en
- uitgedrukt worden in termen die expliciet de mogelijkheid, voor zover doelmatig en geloofwaardig, open laten voor:
 - ⇒ zelfhandhaving;
 - ⇒ wederzijdse handhaving; of
 - ⇒ handhaving door een derde partij.

Het is niet de bedoeling dat handhaving zoals hier beschreven staat een inbreuk maakt op het prerogatief van de overheid. Het komt neer op een meer expliciete aanvaarding van aansprakelijkheid.

Zelfhandhaving kan bijvoorbeeld betekenen dat er volgens bepaalde systemen gegevens moeten worden verstrekt en gecontroleerd; wederzijdse handhaving kan betekenen dat er wordt samengewerkt om vergelijkende gegevens of gegevens over het milieu te verzamelen en te analyseren. Handhaving door een derde partij kan inhouden dat er bedrijven komen die door gereguleerde bedrijven worden betaald om naleving te verifiëren. Dit kunnen bedrijven zijn die financiële, of milieutechnische gegevens controleren, of functioneren zoals DANAK (zie Speelautomaten, Denemarken).

DE STRUCTUUR VAN REGULERENDE ACTIVITEITEN EN VERGOEDINGEN

Bij de besluitvorming over handhavingskosten moet rekening worden gehouden met de manier waarop de vergoedingen zijn gestructureerd en welk effect dit op een bedrijfssector kan hebben. Hier wordt het relevant om een duidelijk onderscheid te maken tussen toelatings-, post-toelatings-, controle- en vervolgingskosten en -vergoedingen.

Toelatingsactiviteiten zijn bepalend voor mogelijke toetreding tot een bedrijfstak. Ze moeten de zekerheid verschaffen dat degenen binnen de bedrijfstak voldoen aan de vergunningsnormen, maar ook concurrentie voorkomen of beperken. Bedrijven zien toelatingsvergoedingen vaak als vaste kosten; ze zijn van invloed op een besluit om al dan niet tot toetreding tot een markt over te gaan, maar niet op het gedrag na toetreding of bij uittreding van de markt. Met andere woorden, zowel de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning als de daaraan verbonden kosten kunnen de mate van concurrentie beïnvloeden. De meest toepasselijke beslissing over de kosten zal per omstandigheid verschillen; in sommige bedrijfstakken is competitie wenselijk, in andere niet. Op dit soort overwegingen beroept men zich om de veel lagere vergoedingen te rechtvaardigen die gelden voor de goedkeuring van generieke geneesmiddelen in vergelijking met merkgeneesmiddelen (hoewel de beoordeling van generieke geneesmiddelen ook wat goedkoper is).

Post-toelatingsactiviteiten kunnen duidelijk een gunstige uitwerking hebben op de markt door handhaving van normen, de bevordering van overdracht van of variaties op vergunningen en controle op uittreding. Vanuit een bedrijf gezien zijn dit ofwel quasi-vaste kosten³⁵, die van invloed zijn op een beslissing om uit te treden, of variabele kosten, die van invloed kunnen zijn op de activiteiten van een actief bedrijf.

Controle waarbij de last van regelgeving wordt overgedragen kan waardevolle informatie opleveren over de situatie van of het gedrag binnen een bedrijfstak, die essentieel kan zijn voor goede regelgeving. Het maakt daarbij niet uit of dit door een regulerende instantie wordt uitgevoerd, waarbij de kosten van regelgeving worden doorberekend, of door een particulier bedrijf. Hier is het van groot belang hoe aan vergoedingen vorm wordt gegeven: als een vaste vergoeding, waarin de huidige of voorgaande activiteiten van bedrijven of de gezamenlijke acties van alle bedrijven worden uitgedrukt.

Wanneer prikkelingseffecten en de morele waarden van regelgeving en vergoedingenstelsels geen uitwerking hebben gehad dan is vervolging of andere vormen van repressieve handhaving het laatste middel. In bijna alle gevallen is vervolging een taak die niet door de regulerende instanties wordt uitgevoerd, maar door een combinatie van politie, openbare aanklagers en rechterlijke macht. De kosten van deze activiteiten worden maar zelden direct verhaald; men komt meestal niet verder dan administratieve boetes voor geringe overtredingen of het verhalen van gerechtskosten op de verliezer van een rechtszaak. Zo lang dit soort handhaving door een toegewijde instantie wordt verzorgd, is er weinig reden de manier waarop dergelijke kosten worden doorberekend, te veranderen.

HET COMBINEREN VAN VERGOEDINGEN: VERHANDELBARE LOZINGSRECHTEN

Het voorgaande betekent niet dat vergoedingen voor handhavingskosten geheel gescheiden gehouden moeten worden van andersoortige

³⁵ Kosten die alleen door actieve bedrijven moeten worden gedragen, maar die geen verband houden met de omvang van hun activiteiten.

vergoedingen. Er zijn goede praktische, administratieve en wettelijke redenen om vergoedingen te combineren. Er zijn ook theoretische redenen die voortvloeien uit het algemene doelmatigheidsprincipe dat personen de volledige marginale kosten voor hun acties moeten dragen. Hierbij kan ook vastgesteld worden dat noodzakelijke kosten van handhaving onderdeel vormen van de sociale kosten. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een bekend voorbeeld: verhandelbare vervuilingsvergunningen.

In weerwil van veel theoretische analyses en politieke discussie is er relatief maar weinig vooruitgang geboekt op het gebied van 'verhandelbare lozingsvergunningen', een systeem waarbij de vergunning om te lozen in eerste instantie wordt verstrekt aan actieve bedrijven (een toelatingsactiviteit), die ze vervolgens onderling verhandelen. Het onderliggende idee is dat die bedrijven waar de maatschappij het meeste prijs op stelt, een hoger bod kunnen doen op die vergunningen dan anderen zonder dat zij - qua vervuiling - aan sociale waardering inboeten. In de relatief weinige gebieden waar dit idee aan de praktijk is getoetst, wordt maar een bescheiden eerste vergoeding voor vergunningen gevraagd. Alle opbrengsten van het verhandelen van vergunningen komen ten goede aan het verkopende bedrijf. Als gevolg daarvan moet de financiering voor controle, vervolging en andere daarmee samenhangende handhavingsactiviteiten op een andere manier worden verkregen. De meeste experimenten zijn vastgelopen op krachten binnen de markt; de marktprijs van een vergunning stijgt maar mondjesmaat, waardoor vergunninghouders er meer aan verdienen als ze hun vergunning niet aanbieden op de markt, dan wanneer ze hem gebruiken of verkopen aan bedrijven die hem zullen gebruiken; de speculatieve winsten zijn domweg te hoog. Op de lange termijn leidt dit ertoe dat vergunningen uit de markt worden teruggenomen, wat tot gevolg kan hebben dat bedrijven zonder vergunning gaan lozen.

Daar staat tegenover dat als een vergunning in eerste instantie verstrekt zou worden tegen een vergoeding die de kosten van uitgifte zou dekken (inclusief de kosten die gemaakt worden om het correcte aantal van dergelijke vergunningen te berekenen) en als op de overdracht of het behouden van een vergunning post-toelatings- of

toezichtskosten zouden geheven worden, dan zouden "slapende" vergunningen niet langer zo winstgevend zijn. Als bovendien nieuwe vergunningen volgens een stijgende prijstabel zouden kunnen worden uitgegeven, zou het mechanisme voor handhavingskosten gebruikt kunnen worden om de optimale niveaus van vervuiling en controle te bepalen.

DE BESTEMMING VAN VERGOEDINGEN

Uit de onderzoeksresultaten bleek dat, zelfs wanneer vergoedingen werden gebaseerd op de kosten van specifieke handhavingsactiviteiten, de opbrengsten zelden werden besteed aan die activiteiten. Maar naarmate er meer sprake is van decentralisatie en delegatie van regulerende taken, mag verwacht worden dat in dit patroon verandering komt. Het is daarom zinvol stil te staan bij de voordelen van de bestemming van opbrengsten.

De bestemming van opbrengsten uit gebruikers- en handhavingsvergoedingen kan accurate en tijdige informatie geven over de mate waarin geplande en feitelijke handhavingsactiviteiten en de daaraan verbonden kosten parallel lopen en over de vraag of in één van beide veranderingen noodzakelijk zijn.

Instanties wier handhavingsactiviteiten geheel of bijna kostendekkend zijn kunnen waarschijnlijk makkelijker de nodige middelen verkrijgen binnen het budgettaire proces van de overheid. Een specifieke bestemming kan ook de algemene acceptatie van een vergoedingstelsel verbeteren. Dit komt vooral op lokaal niveau voor. Ook in situaties waarbij een vergoeding sterk gerelateerd is aan de dienst die een betaler wordt verleend. Dit suggereert dat doorberekening van handhavingskosten het makkelijkst geaccepteerd wordt, wanneer de handhavingsactiviteit als een dienst gepresenteerd kan worden; het verstrekken van vergunningen en het bijhouden van registers zijn hiervan uitstekende voorbeelden. Zo kunnen vergoedingen voor handhavingskosten gezien worden als *gebruikersvergoedingen*: betalingen in ruil voor waardevolle diensten.

Veel auteurs³⁶ hebben gewezen op de gevaren van bestemming. Het meest voor de hand liggende gevaar is de mogelijkheid dat de starheid van een stelsel van kostenverhaal waarbij handhavingsvergoedingen doelgericht worden besteed, zal leiden tot inefficiënte, een te groot of een te klein budget voor handhaving, toewijzing van overheidsgelden. Een kwestie die hier nauw mee samenhangt is de relatie tussen het geld dat wordt verhaald en het bedrag dat aan handhaving wordt uitgegeven. Er wordt beweerd³⁷, dat de hoogte van vergoedingen moet worden afgestemd op de (verwachte) handhavingskosten en dat het niveau en de aard van handhavingsactiviteiten niet ondergeschikt mogen worden aan de omvang van de opbrengsten. Aan de andere kant kan het in bepaalde gevallen ook zo zijn dat de doelmatigheid verbeterd kan worden wanneer betalers van vergoedingen door zelfregulering de gelegenheid krijgen hun financiële aansprakelijkheden te verminderen. Het kan derhalve belangrijk zijn ervoor te zorgen dat over een langere periode de hoogte van vergoedingen niet systematisch de hoogte van kosten te boven gaat. In dat geval overschrijden ze de grens tussen gebruikersvergoedingen (die duidelijk herleid kunnen worden tot specifieke diensten - of de betaler van vergoedingen die nu op prijs stelt of niet) en belastingen. Expliciete bestemming of een verantwoording van de kosten en baten kan ertoe bijdragen dat dit niet gebeurt.

³⁶ Flexman *et. al.* (1968), OECD (1974, 1976, 1996), Smith (1995)

³⁷ OECD (1996)

BIJLAGE A: VERGOEDINGEN VOOR WATERVERONTREINIGING IN DETAIL

Dit hoofdstuk bevat aanvullende informatie over vergoedingenstelsels in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 8: German Unit Pollution Levels and Charges

Pollutant	Weight/unit (kg)	Year	Rate/unit (DM)
AOX ^a	2	1981	12
Cadmium	0.1	1982	18
Chromium	0.5	1983	24
COD ^b	50	1984	30
Copper	1	1985	36
Lead	0.5	1986	40
Mercury	0.02	1991	50
Nickel	0.5	1993	60
Nitrogen	25	1997 (est.)	70
Phosphorous	3		

1. a AOX = adsorbable organic halogens (as bound Cl)

2. b COD = chemical oxygen demand

**Tabel 9: UK: Industries and Processes Subject to Fees under
Integrated Pollution Control Policies**

Fuel, Power, etc.	The Chemical Industry	Waste disposal
<ul style="list-style-type: none"> · Coal Gasification · Carbonization · Combustion proc. · Petroleum proc. 	<ul style="list-style-type: none"> · Petrochemical processes · Organic chemicals · Acid processes 	<ul style="list-style-type: none"> · Incineration · Fuel from waste · Waste recovery processes
	<ul style="list-style-type: none"> · Halogen processes 	
<p>Metal Production</p> <ul style="list-style-type: none"> · Iron and Steel · Non-ferrous metals · Smelting processes 	<ul style="list-style-type: none"> · Inorganic chemical processes · Inorganic chemical processes · Chemical fertilizer production 	<p>Other Industries</p> <ul style="list-style-type: none"> · Paper and pulp manufacturing · Di-isocyanate processes
	<ul style="list-style-type: none"> · Pesticide production 	<ul style="list-style-type: none"> · Uranium processes
<p>Mineral Industries</p> <ul style="list-style-type: none"> · Cement and Lime manufacture · Processes involving asbestos · Other mineral fibers · Glass manufacture · Ceramic production 	<ul style="list-style-type: none"> · Pharmaceutical production · Storage of chemicals in bulk 	<ul style="list-style-type: none"> · Coating processes · Dyestuff, ink, etc. manufacture · Timber processes · Rubber processes · Treatment and processing of animal or vegetable matter

Tabel 10: UK: IPC Fees and Charges

(per component except where noted)

Cost Item	Authority	
	Enforcing	Consulted
Application fee: new process	£3120	£500
Application fee: substantial change	£1040	£200
Application fee: existing schedule process	£2500	£500
Annual Charge	£625	*See note

1. * Costs as per annual planned program of monitoring, sampling, analysis, etc.

BIJLAGE B: INFORMATIEBRONNEN

In this section, we identify some of the organizations from which we obtained information about principles and practices. In every case, the interviews were conducted on an unofficial basis, and the information we obtained does not, cannot and should not be construed as the official position of those we interviewed, the agencies they work for, or the governments they represent. For that reason, we do not identify the names, numbers or official positions of those we interviewed, but simply list the regulatory agencies within which they work.

1. Water Pollution

1.1. Denmark

1.1.1. Environmental Protection Agency

1.2. France

1.2.1. Agence de l'Eau Rhin-Meuse

1.3. The United Kingdom

1.3.1. The (UK) Environment Agency

1.3.2. The Scottish Environmental Protection Agency

2. Gaming Machines

2.1. Denmark

2.1.1. Justitsministeriet (Ministry of Justice)

2.1.2. Dansk Akkreditering (DANAK)

2.2. France

2.2.1. Ministry of the Interior

2.2.2. Police de Jeux

2.3. Germany

2.4. The United Kingdom

2.4.1. HM Customs & Excise

2.4.2. The Gaming Board

2.4.3. The British Amusement and Catering Trade
Association

3. Medicines

3.1. The European Union

3.1.1. European Commission, Directoraat-Generaal III

3.1.2. EMEA

3.2. Denmark

3.2.2. Danish National Board of Health, Medicines
Division (Lægemiddelafdelingen)

3.3. France

3.3.1. Agence du Medicament

3.4. Germany

3.4.1. Bundesinstitut für Arzneimittel und
Medizinprodukte

3.5. The United Kingdom

3.5.1. Medicine Control Agency

3.5.2. Ministry of Health

LITERATUURVERWIJZINGEN

1. The Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 297/95 of 10 February 1995 on Fees Payable to the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, Official Journal of the European Communities, No L 35, 15 February 1995.
2. Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, Harmonisatie tarieven DCBG [Harmonization DCBG Tariffs], Den Haag, May 1995.
3. European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, First General Report on the Activities of the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products 1995, EMEA/MB/065/95, 15 January 1996.
4. European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, Provisional Work Programme of the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products 1996-1997, EMEA/MB/007/96, 20 February 1996.
5. The Council of the European Union, Verordening (EEG) nr. 1768/92 van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de invoering van een aanvullend beschermingscertificaat voor geneesmiddelen [Council Regulation (EC) No. 1768/92 of 18 June 1992 on the Introduction of an Additional Protection Certificate for Medicines] , Official Journal of the European Communities No. L 182, 2 July 1992.
6. The Council of the European Union, Verordening (EEG) nr. 2309/93 van de Raad van 22 juli 1993 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen voor en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling [Council Regulation (EC) No. 2309/93 on the Determination of Communal Procedures for the Lending of Licenses for and the Supervision on the Use of Medicines with Human and Veterinarian Purposes and on the Foundation of a European Agency for the Evaluation of Medicinal Products] , Official Journal of the European Communities No. L 214, 24 August 1993.
7. Environment Agency, Annual Charges for Discharges to Controlled Waters 1996-1997, Bristol, March 1993.
8. Federal Government, Ordinance on the Industrial Sources of Waste Water, Bonn, 3 July 1987.
9. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Environmental Policy in Germany, Bonn, March 1994.
10. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, General Administrative Framework Regulation on Minimum Requirements for the Discharges of Waste Water into Waters, Bonn, 25 November 1992.

11. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, *Pertaining to Charges Levied for Discharging Waste Water into Waters*, Bonn, 6 November 1990.
12. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, *Act on the Regulation of Matters Relating to Water*, Bonn, 23 september 1986.
13. Flexman, F.R., M.R. Hancock, A.T. Hawker and P.J. Wiggins, *Local Charges as a Source of Local Government Finance*, London, The Institute of Municipal Treasurers & Accountants, December 1968.
14. Forth River Purification Board, *Charges for discharges; Cost Recovery Schemes; An Explanatory Leaflet*, Edinburgh, April 1992.
15. Forth River Purification Board, *Schemes of Charges under Section 53 of the Control of Pollution Act 1974; Explanatory Note*, Edinburgh, 1974.
16. Forth River Purification Board, *Control of Pollution Act 1974; Scheme of Charges under S.53 Enforcement Policy*, Edinburgh, January 1992.
17. Forth River Purification Board, *Control of Pollution Act 1974; Schemes of Periodic Charges for Discharges*, Edinburgh, February 1991.
18. HM Custom & Excise, *Excise: Amusement Machine License Duty*, Notice 454, October 1995.
19. Justitsministeriet, *Bekendtgørelse af lov om Spillekasinoer [Legislation regarding Games of Chance]*, København, Bekendtgørelse nr. 861, J.nr. 1994-902-0006, 10 October 1994.
20. Justitsministeriet, *Bekendtgørelse om Spilleautomater i restaurationer m.v. [Legislation regarding Games of Chance in Restaurants]*, København, Bekendtgørelse nr. 860, J.nr. 94-901-0006, 10 October 1994.
21. Justitsministeriet, *Bekendtgørelse om Spillekasinoer [Legislation regarding Games of Chance]*, København, Bekendtgørelse nr.496, J.nr. 1994-912-0001, 13 June 1994.
22. Justitsministeriet, *Cirkulære om Ændring af Justitsministeriets cirkulære om Offentlige Forlystelser*, København, J.nr. 1996-901-0058, 4 February 1988.
23. *Kostenverordnung für die Zulassung von Arzneimitteln durch das Bundesgesundheitsamt [Regulation of the Costs regarding the Admittance of Medicines by the "Bundesgesundheitsamt"]*, Bundesgesetzblatt Teil 1, 1993.
24. Macrory, R. and J. Wilkins, *Module 5: Legal Aspects of Water Pollution; Work Unit 4: Effluent Discharges into Sewers*, London, Water Pollution Control, 1986.

25. Macrory, R. and J. Wilkins, *Module 5: Legal Aspects of Water Pollution; Work Unit 5: Effluent Discharges into Waters*, London, Water Pollution Control, 1986.
26. *Medicines Act 1971*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1971.
27. Medicines Control Agency, "License Fees: MCA Fees for 1996/97", *MAIL: The MCA Updating Service 94*, London, March/April 1996, p. 3.
28. Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, *Décret no. 93-1321 du 20 décembre 1993 relatif au montant de la redevance prévue lors du dépôt des demandes de visas de publicité pharmaceutique et du dépôt préalable à la diffusion [Decree No. 93-1321 of 20 December 1993 on the Rising of Fees regarding the Application for Certification of Pharmaceutical Distribution and the Storage preliminary to the Distribution]*, *Journal Officiel de la République Française*, 23 December 1993.
29. Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, *Décret no. 93-1322 du 20 décembre 1993 portant application de l'article L 602 du code de la santé publique [Decree No. 93-1322 of 20 December on the Application of Article L 602 of the Public Health Law]*, *Journal Officiel de la République Française*, 23 December 1993.
30. Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, *Décret no. 93-1323 du 20 décembre 1993 relatif au montant de la taxe annuelle sur les spécialités pharmaceutique bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché [Decree No. 93-1323 of 20 December 1993 on the Rising of the Annual Tax on Pharmaceutical Patents to Bring Products on the Market]*, *Journal Officiel de la République Française*, 23 December 1993.
31. National Council of Social Service, *Voluntary Organisations and the Law Relating to Lotteries and Gaming: Including Competitions for Prizes--Pool Betting*, London, 1972.
32. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Implementation of Pollution Charges*, Paris, Environment Directorate, 1976.
33. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Implementation Strategies for Environmental Taxes*, Paris, 1996.
34. Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Polluter-Pays Principle; Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle*, Paris, Environment Directorate, 1974.
35. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Survey of Pollution Control Cost Estimates Made in Member Countries*, Paris, Environment Directorate, 1972.
36. *Requirements to be Met by Effluent Discharges into Waters Pursuant to Article 7a of the Federal Water Act (WHG)*, 15 October 1987.

37. RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment and Institute for Environmental Studies, *Waste Water Charge Schemes in the European Union; Part 1: Comparison and Evaluation*, Lelystad, RIZA, January 1995.
38. RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment and Institute for Environmental Studies, *Waste Water Charge Schemes in the European Union; Part 2: Country Descriptions*, Lelystad, RIZA, January 1995.
39. The Scottish Office, *Environmental Protection Act 1990; Pollution Control Fees and Charges, Scotland 1992-1993 and 1993-1994*, Edinburgh, March 1992.
40. Smith, S., *"Green" Taxes and Charges: Policy and Practice in Britain and Germany*, London, The Institute for Fiscal Studies, November 1995.
41. Statutory Instruments, *Environmental Protection; The Environmental Protection (Determination of Enforcing Authority Etc) (Scotland) Regulations 1992*, Edinburgh, No. 530(S.61), March 1992.
42. Statutory Instruments, *The Medicines (Products for Human Use-- Fees) Regulations 1995*, London, HMSO Publications, No. 1116, April 1995.
43. Statutory Instruments, *The Medicines (Products for Human Use-- Fees) Amendment Regulations 1996*, London, HMSO Publications, No. 683, March 1996.
44. United Nations, *Strategies, Technologies and Economics of Waste Water Management in ECE Countries*, New York, Economic Commission for Europe, 1984.
45. United Nations, *Strategies and Policies for Air Pollution Abatement; 1990 Review*, New York, Economic Commission for Europe, ECE/EB.AIR/271991.

BIBLIOGRAFIE

A. WATERVERONTREINIGING:

1. UK

Department of Agriculture and Fisheries for Scotland Control of Pollution Act 1974. - Part II: (Pollution of water). code of good agricultural practice approved by the Secretary of State for Scotland for the purposes of s. 31 (2) (c) of the act. - Edinburgh : HMSO, 1985. ISBN 0 11 492437 6.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 85.2547 Control of Pollution Act 1974: Implementation of Part II Consultation Letter No. 4: Phased Withdrawal of Exemptions. - 20 September 1984.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 85.2548 Control of Pollution Act 1974: Implementation of Part II Consultation Letter No. 5: Public Registers. - 31 October 1984.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 86.1595 The Control of Pollution Act 1974: The Water Environment: Policies and Procedures for the Control of Water Authority Effluent Discharges: Statement by the Department of the Environment and Welsh Office. - January 1985.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 89.1101 Paying for Water Pollution Control: The Government's Consultative Proposals for Charging by the National Rivers Authority for Consents to Discharge into Controlled Waters. - February 1989.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 89.2752 The Water Bill. 4. A New Structure for Pollution Control: The National Rivers Authority. - May 1989.

Department of the Environment - 1 microfiche: . - 93.3325 Urban Waste Water Treatment Directive (England and Wales). - 22 April 1993.

Department of the Environment Access to Information on Effluent Discharges into Water. - 18 July 1985.

Department of the Environment Colin Moynihan Announces Sewage Discharges Limits to Protect the Environment. - 9 August 1989.

Department of the Environment Government Seeks Higher Water Pollution Penalties. - 25 September 1990.

Department of the Environment National Rivers Authority Charging Scheme in Respect of Effluent Discharges to Water. - 13 June 1991.

Department of the Environment Polluters Will Pay for Water Pollution Control. - 22 February 1989.

Department of the Environment. HM Inspectorate of Pollution.
Regulatory Standards Division - 1 microfiche: . - 91.1484
Memorandum of Understanding between HM Inspectorate of Pollution (HMIP) and The National Rivers Authority (NRA) on Regulation of Discharges to Controlled Waters. - 7 December 1990.

Department of the Environment. Water Directorate - 1 microfiche: . - 84.698 Water Act 1983: Guidelines Issued by the Secretary of State on the Representation of Consumers' Interests. - 19 October 1983.

Department of the Environment. Water Directorate - 1 microfiche: . - 83.2644 Water Act 1983: Second Draft of Guidelines on the Representation of Consumers' Interests. - 23 June 1983.

Department of the Environment. Water Division - 1 microfiche: . - 91.1500 The Control of Pollution (Sludge, Slurry and Agricultural Fuel Oil) Regulations 1991: Guidance Notes for Farmers. - February 1991.

Department of the Environment. Water Division - 1 microfiche: . - 91.3911 The Principles and Practice of Monitoring in UK Coastal Waters: The Government Response to a Report from the Marine Pollution Monitoring Management Group (MPMMG). - 1991.

Department of the Environment. Water Legislation Division - 1 microfiche: . - 88.1619 Statutory Water Companies: Conversion to Public Limited Companies. - 26 August 1987.

Department of the Environment. Yorkshire and Humberside Regional Office Government Seeks Higher Water Pollution Penalties. - 25 September 1990.

Department of the Environment. Yorkshire and Humberside Regional Office National Rivers Authority Charging Scheme in Respect of Effluent Discharges to Water. - 13 June 1991.

Hazardous waste 'problem' sites : report of an expert seminar. - Organisation for Economic Co-operation and Development. Environment Committee. Waste Management Policy Group. - Paris : O.E.C.D. ; London : Her Majesty's Stationery Office, 1983. ISBN 92 64 12401 2.

House of Commons. 1st Standing Committee on European Community Documents European Community Document No. 10139/89 (Com(89)518) relating to municipal waste water treatment : Wednesday 18 July 1990. - London : HMSO, 1990. ISBN 0 10 997990 7.

House of Commons. 1st Standing Committee on European Community Documents Minutes of proceedings on European Community document no.

10139/ /89 relating to municipal waste water treatment :
[Wednesday 18th July 1990] / 1st Standing Committee on European
Community Documents. - London : HMSO, 1990. ISBN 0 10 258890 2.

House of Commons. Select Committee on European Legislation 22nd
report, session 1989-90 : together with the proceedings of the
Committee on 16 May 1990 : documents considered by the Committee
including : Municipal waste water treatment (10139/90), Live
bivalve molluscs (marketing) (4699/90), Veterinary medicinal
products (4228/ /89), (COM(90)135). - London : HMSO, 1990. ISBN 0
10 293790 7.

House of Lords. Select Committee on the European Communities 10th
report, session 1990-91 : municipal waste water treatment. - Vol.
1: Report. - London : HMSO, 1991. ISBN 0 10 483791 8.

House of Lords. Select Committee on the European Communities 10th
report [session 1990-91] : municipal waste water treatment / Select
Committee on the European Communities. - London : HMSO, 1991. ISBN
0 10 483891 4.

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food Increases in Payments for
Nitrate Sensitive Areas Scheme. - 21 December 1993.

National Rivers Authority - 1 microfiche: . - 93.4443 Charging for
Discharging. Consultation Document. - 1993.

National Water Council - 2 microfiche: . - 80.1473 Leakage Control
Policy and Practice / by Technical Working Group on Waste of Water.
- Technical Working Group on Waste of Water. - July 1980. ISBN 0
904561 95 X.

Office of Water Services - 1 microfiche: . - 92.1718 Paying for
Water: A Time for Decisions: Annex 6: Waste Water Charges. - 1991.

Office of Water Services - 1 microfiche: . - 93.2045 Illegal
Discharges Seminar: Ramside Hall, Durham: 6 May 1993.

Office of Water Services - 1 microfiche: . - 93.2050 Trade Effluent
Appeals. - May 1993.

Office of Water Services The Urban Waste Water Treatment Directive. -
Revised ed.. - June 1995.

Organisation for Economic Co-operation and Development Control
policies for specific water pollutants. - Paris : O.E.C.D. ; London
: Her Majesty's Stationery Office [distributor], 1983. ISBN 92 64
12386 5.

Organisation for Economic Co-operation and Development. Environment Committee. Water Management Policy Group Eutrophication of waters : monitoring, assessment and control. - Paris : O.E.C.D. ; London : Her Majesty's Stationery Office [distributor], 1982. ISBN 92 64 12298 2.

Scottish Office. Environment Department - 1 microfiche: . - 92.1195 Urban Waste Water Treatment Directive and Nitrates Directive. Consultation Paper. - 11 March 1992.

Scottish Office. Environment Department. Engineering, Water and Waste Directorate - 1 microfiche: . - 93.2149 Regulations to Implement the Urban Waste Water Treatment Directive in Scotland. - 4 June 1993.

Scottish Office. Environment Department. Engineering, Water and Waste Directorate - 1 microfiche: . - 93.4781 Deregulation Initiative: Water Pollution and Reservoirs Legislation. Consultation Paper. - 27 October 1993.

The Pollution of Waters by Dangerous Substances (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1992. - Belfast : HMSO, 1992. ISBN 0 337 90301 8.

The Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations 1994. - London : HMSO, 1994. ISBN 0 11 045841 9.

The Urban Waste Water Treatment (Scotland) Regulations 1994. - London : HMSO, 1994. ISBN 0 11 045842 7.

The Urban Waste Water Treatment Regulations (Northern Ireland) 1995. - Belfast : HMSO, 1995. ISBN 0 337 91169 X.

The Water (Prevention of Pollution) (Code of Practice) (Scotland) Order 1992. - London : HMSO, 1992. ISBN 0 11 023395 6.

The Water (Prevention of Pollution) (Code of Practice) Order 1991. - London : HMSO, 1991. ISBN 0 11 015285 9.

Water Authorities Association Privatisation and Regulation of Water. - October 1987.

Water Authorities Association Report of the Sub-Committee on the Economics of Sewage Sludge Disposal (STC No. 19). - June 1981. ISBN 0 904561 72 0.

B. SPEELAUTOMATEN:**1. UK**

Department of Health and Social Services for Northern Ireland - 1 microfiche: . - 89.2924 Changes in Off-Sales Hours and New Laws on Gaming Machines. - 11 April 1989.

European Communities Commission Gambling in the single market - a study of the current legal and market situation / European Communities Commission. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities : HMSO [distributor], 1991. ISBN 0 11 972865 6.

HM Customs and Excise - 1 microfiche: . - 81.1942 Gaming Licence Duty. - April 1981.

HM Customs and Excise - 1 microfiche: . - 81.1943 Gaming Machine Licence Duty. - April 1981.

Home Office - 1 microfiche: . - 91.4035 Increase in Fees for Bookmakers' Permits, Betting Agency Permits , Betting Office Licences and Permits for Amusements with Prizes. - 30 October 1991.

Home Office - 1 microfiche: . - 91.4036 Increase in Fees for Registration of Pools Promoters, Track Betting Licences, Permits for Amusements with Prizes and Registration of Society Lotteries. - 30 October 1991.

Home Office - 1 microfiche: . - 95.1782 Deregulation: Gaming Machines and Facilities in Betting Offices. A Consultation Paper. - March 1995.

Home Office - 1 microfiche: . - 95.305 Proposed Changes to Betting Licensing. A Consultation Paper. - January 1995.

Home Office A. Gaming Act 1968 and Lotteries and Amusements Act 1976: Increases in Certain Monetary Limits. B. Bingo Act 1992. - 23 March 1992.

Home Office Gaming Act 1968: Changes in Certain Charges and Prizes: The Gaming (Small Charges) Order 1992 (SI No. 2648/1992): The Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No. 3) Order 1992 (SI No. 2646/1992). - 9 November 1992.

Home Office Gaming Fees. - 13 March 1984.

Home Office Gaming Licensing Fees. - 27 March 1981.

- Home Office Gaming, Lotteries and Amusements: Licensing Fees Increase. - 16 February 1983.
- Home Office Increase in Gaming Charges and Prizes. - 1 February 1982.
- Home Office Increase in Gaming Machine Prizes. - 30 November 1983.
- Home Office Increases in Certain Fees Payable under the Gaming Act 1968. - 8 April 1981.
- Home Office Increases in Certain Fees Payable under the Gaming Act 1968 and the Lotteries and Amusements Act 1976, and Increases in Certain Maximum Charges and Prizes in Licensed Bingo Clubs. - 10 April 1987.
- Home Office Increases in Certain Gaming Charges and Prizes. - 30 May 1985.
- Home Office Increases in Certain Maximum Charges and Prizes Permitted under the Gaming Act 1968. - 19 January 1981.
- Home Office The Gaming (Amendment) Act 1990. - 7 August 1990.
- Home Office The Gaming Act (Variation Fees) Order 1992.
- Home Office. Research and Statistics Department - 1 microfiche: . - 95.425 Betting Licensing Statistics: Great Britain: Supplementary Tables: June 1993-May 1994. - November 1994.
- Home Office. Statistical Department - 1 microfiche: . - 92.3111 Betting Licensing: Great Britain: June 1991-May 1992. - 22 October 1992. - ISSN 0143-6384.
- Northern Ireland Information Service Changes in Off-Sales Hours and New Laws on Gaming Machines. - 11 April 1989.
- Northern Ireland Information Service New Gaming Limits and Charges. - 19 December 1989.
- Scottish Home and Health Department 1. Lotteries and Amusements Act 1976: Increase in Fees. 2. Gaming Act 1968: Increase in Fees. - 31 March 1989.
- Scottish Home and Health Department Gaming Act 1968: Increase of Fees. - 21 April 1989.
- Scottish Home and Health Department The Gaming (Amendment) Act 1990. - 10 August 1990.

Scottish Office. Home and Health Department A. The Gaming Act 1968 and Lotteries and Amusements Act 1976: Increases in Certain Monetary Limits. B. The Bingo Act 1992. - 2 April 1992.

Scottish Office. Home and Health Department Betting Licensing Statistics. - 18 June 1992.

Scottish Office. Home and Health Department Casinos: The Gaming Clubs (Bankers' Games) Regulations 1994. - 29 November 1994.

Scottish Office. Home and Health Department I. The Betting, Gaming and Lotteries Act (Schedule 4) Amendment Order 1995. II. The Licensed Betting Offices (Scotland) Amendment Regulations 1995.

Scottish Office. Home and Health Department I. The Lotteries (Gaming Board Fees) Order 1992. II. The Gaming Act (Variation of Fees) (Scotland) Order 1992. - 13 March 1992.

Scottish Office. Home and Health Department Increase in Fees for Registration of Pools Promoters, Track Betting Licences, Bookmakers' Permits, Betting Agency Permits, Betting Office Licences, Permits for Amusements-with-Prizes and Registration of Society Lotteries. - 29 November 1991.

Scottish Office. Home and Health Department The Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (Scotland) (No. 2) Order 1992: The Gaming (Small Charges) (Scotland) Order 1992. - 16 November 1992.

Scottish Office. Home and Health Department The Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (Scotland) (No. 3) Order 1992 (SI No. 3022/1992). - 8 December 1992.

2. EU

Gambling in the single market - a study of the current legal and market situation. Volume I. Executive summary and pan-European Community market review - June 1991. Document. Luxembourg. 1991.

Gambling in the single market - a study of the current legal and market situation. Volume II. Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland. Document. Luxembourg. 1991.

Gambling in the single market - a study of the current legal and market situation. Volume III. Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, United Kingdom. Document. Luxembourg. 1991.

C. GENEESMIDDELEN

1. UK

Department of Health and Social Security. Medicines Division
Compendium of licensing requirements for the manufacture of certain
biological medicinal products : issue 2. - Medicines Commission. -
London : Her Majesty's Stationery Office, 1982. ISBN 0 11 320824 3.

Department of Health and Social Security. Medicines Division
Medicines Act 1968: Proposed Amendments to the Medicines
(Prescriptions Only) Order 1980 and the Medicines (Pharmacy and
General Sale Exemption) Order 1980. - 25 August 1982.

Department of Health. Medicines Control Agency - 1 microfiche: . -
94.4339 Compliance Cost Assessment: Implementation of EC Directive
92/73/EEC : Registration of Homeopathic Medicinal Products. -
1994.

Department of Health. Medicines Control Agency - 1 microfiche: . -
94.4340 Compliance Cost Assessment: Medicines (Fees relating to
Medicinal Products for Human Use) Amendment Regulations 1994.

Department of Health. Medicines Control Agency - 1 microfiche: . -
94.1100 Business Plan 1993-94. - 1993.

Department of Health. Medicines Control Agency - 2 microfiche: . -
94.3428 Annual Reports for 1993: Medicines Commission, Committee on
Safety of Medicines, Committee on Dental and Surgical Materials,
British Pharmacopoeia Commission, Veterinary Products Committee. -
1994.

Department of Health. Medicines Control Agency Compliance Cost
Assessment: Medicines (Products for Human Use: Fees) Regulations
1995. - 16 March 1995.

Medicines Control Agency Medicines Control Agency annual report and
accounts 1994/95 : accounts, prepared pursuant to section 4 (6) of
the Government Trading Funds Act 1973, of the MCA Trading Fund as
at 31 March 1995 together with the report of the Comptroller and
Auditor General thereon / Medicines Control Agency. - London :
HMSO, 1995. ISBN 0 10 252395 9.

Medicines Control Agency Rules and guidance for pharmaceutical
manufacturers 1993 : incorporating - EC guide to GMP - EC
directives on GMP - code of practice for qualified persons -
standard provisions for manufacturer's licences / Medicines Control
Agency. - London : HMSO, 1993. ISBN 0 11 321633 5.