

Vergaderjaar 2006–2007

31 039

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie met betrekking tot de ministeriële goedkeuring van besluiten van bedrijfslichamen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 29 november 2006 deed het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBB) uitspraak in een aantal zaken tegen het Productschap Wijn, waarin handelaren en importeurs in wijn de geldigheid van enige heffingsverordeningen en derhalve ook de verschuldigheid van de hen door het productschap opgelegde heffingen betwisten (uitspraak in de zaken AWB 05/224 tot en met AWB 05/234 en AWB 05/851).

De uitspraak komt er, voorzover hier van belang, op neer dat het CBB de ingediende beroepen tegen de opgelegde heffingen honoreerde en uitsprak dat een aantal van de in het geding zijnde heffingsverordeningen onverbindend zijn. Dit op de grond dat zij naar het oordeel van het CBB niet op de juiste, door artikel 126, vierde lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie (verder: Wbo) voorgeschreven wijze zijn goedgekeurd. Uit de uitspraak valt af te leiden dat het CBB van oordeel is dat de gebruikelijke uitvoeringspraktijk, waarbij de meest bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie betrokken ministers op basis van tussen hen gemaakte werkafspraken de werkzaamheden met betrekking tot goedkeuring van verordeningen onderling hebben verdeeld, niet in lijn is met de bewoordingen van de Wbo.

De regering acht de gevolgen van deze uitspraak ongewenst. Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot een zodanige aanpassing van de artikelen uit de wet die over goedkeuring van verordeningen gaan dat de hierboven bedoelde uitvoeringspraktijk kan worden voortgezet, alsmede tot opheffing van potentiële negatieve gevolgen van de uitspraak.

2. Kern van de problematiek

2.1 Wettelijke regeling

Artikel 126, vierde lid, van de Wbo bepaalt dat in een aantal gevallen heffingsverordeningen van bedrijfslichamen de goedkeuring behoeven van «Onze betrokken Ministers». De Wbo bevat verder geen bepalingen omtrent wie die betrokken ministers zouden moeten zijn.

Behalve artikel 126, vierde lid, schrijven ook artikel 100, derde lid, en artikel 104, tweede lid, van de Wbo goedkeuring door «Onze betrokken Ministers» voor respectievelijk verordeningen van bedrijfslichamen die niet voor vaststelling zijn voorgehangen in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie en voor verordeningen waarbij strafbare feiten worden aangewezen. Besluiten van bedrijfslichamen tenslotte waarbij toezicht-houders worden aangewezen behoeven ingevolge artikel 104, derde lid, goedkeuring van «Onze betrokken Ministers». Hetgeen hierna over verordeningen wordt gesteld, geldt evenzeer voor dergelijke besluiten. Kortheidshalve zal evenwel in het vervolg van deze memorie in het algemeen alleen over verordeningen worden gesproken.

Voor een goed begrip zij nog gememoreerd dat de hier aan de orde zijnde goedkeuringsbepalingen betrekking hebben op autonome verordeningen. Voorzover bedrijfslichamen in medebewind verordeningen vaststellen, zijn de eisen omtrent ministeriële goedkeuring vervat in de wetten waarop dat medebewind is gebaseerd.

2.2 Toepassingspraktijk

Van oudsher zijn de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder: SZW), van Economische Zaken (verder: EZ) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (verder: LNV) nauw bij de goedkeuring van verordeningen van bedrijfslichamen betrokken. Sinds decennia is de praktijk dat de bedrijfslichamen hun verordeningen in het algemeen ter goedkeuring zenden aan ofwel de minister van Economische Zaken ofwel aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, afhankelijk van de sector waarin het betrokken bedrijfslichaam werkzaam is. In de huidige situatie betekent dit dat het Bosschap en alle productschappen, met uitzondering van het Productschap Dranken, hun verordeningen gewoonlijk aanbieden aan de minister van LNV, terwijl het Productschap Dranken en alle bedrijfschappen met uitzondering van het Bosschap hun verordeningen aanbieden aan de minister van EZ. Deze ministers betrekken elkaar zo nodig over en weer bij goedkeuring, alsmede in voorkomend geval de minister van SZW. Deze is primair politiek verantwoordelijk voor de publieke bedrijfsorganisatie als geheel, en bovendien hebben veel verordeningen, mede gelet op de onderwerpen die in artikel 93 van de Wbo als het autonome terrein van de bedrijfslichamen worden beschreven ook betrekking op het beleidsterrein van die minister.

Naast de drie genoemde ministers zijn incidenteel ook andere ministers, afhankelijk van de inhoud van goed te keuren verordeningen, bij de goedkeuring betrokken. Zo wordt bij verordeningen met aspecten als volksgezondheid en eerlijkheid in de handel ook de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betrokken, en geschiedt de goedkeuring van besluiten als bedoeld in artikel 104, derde lid, uit hoofde van de materie steeds in overeenstemming met de Minister van Justitie.

De ministers van SZW, EZ en LNV hebben onderling, op basis van de bovenstaande praktijk, in 1999 werkafspraken vastgelegd; deze zijn in 2004 nog aangevuld en gepreciseerd, toegezonden aan alle bedrijfslichamen en gepubliceerd in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie.

Samengevat kan worden gesteld dat de toepassingspraktijk van de artikelen 100, 104 en 126 Wbo aldus is, dat goedkeuring van verordeningen plaatsvindt door die ministers die beleidsverantwoordelijkheid dragen voor de sector of de onderwerpen waarop de goed te keuren verordeningen betrekking hebben.

2.3 De opvatting van het CBB

In de meergenoemde uitspraak heeft het CBB geoordeeld dat voor een aantal in het geding zijnde heffingsverordeningen van het Productschap Wijn geen juiste toepassing is gegeven aan artikel 126, vierde lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Net als de regering stelt het CBB vast dat de Wbo geen nadere definitie kent van «Onze betrokken Ministers». Het CBB is echter van oordeel dat hier in elk geval de ministers van SZW, EZ en LNV dienen te worden verstaan.

Dit leidt het CBB tot de stellingname dat op enige wijze uit enig schriftelijk document zal moeten blijken dat een verordening mede is goedgekeurd door de ministers van LNV, SZW en EZ dan wel dat deze expliciet terzake van het onderwerp van de verordening te kennen hebben gegeven niet te hoeven worden betrokken bij de goedkeuring.

2.4 Oordeel van de regering

De regering stelt vast dat deze uitspraak zodanig ongewenste gevolgen kan hebben dat een ingreep op het niveau van de formele wet geboden is om deze gevolgen af te wenden.

De uitspraak leidt tot een in de ogen van de regering onnodige uitvoeringslast omdat de ministers van SZW, EZ en LNV steeds voor elke verordening die hun ter goedkeuring wordt voorgelegd, de andere twee van hen zullen moeten consulteren, ook als op voorhand volstrekt duidelijk kan zijn dat deze andere ministers niet betrokken zijn. Immers, de meergenoemde werkafspraken zijn voor het CBB niet voldoende. Ten aanzien van alle individuele verordeningen die aan één van de ministers van SZW, EZ of LNV zijn voorgelegd zal steeds ofwel medegoedkeuring door de anderen moeten plaatsvinden dan wel een expliciete schriftelijke bevestiging door die anderen moeten worden verstrekt dat voor die verordening (en eventueel nagenoeg gelijklopende verordeningen in de toekomst) de desbetreffende minister zich niet betrokken acht.

Hiermee wordt ook de goedkeuringsprocedure onnodig verzaamd, mede ten detrimente van de bedrijfslichamen. Het is dan ook gewenst om de Wbo zodanig te wijzigen dat de bestaande werkwijze kan worden voortgezet. Hiertoe strekt artikel I van het wetsvoorstel, op de werking waarvan in hoofdstuk 3 van deze memorie nog nader zal worden ingegaan.

Bezwaarlijker echter is dat de uitspraak ook leidt tot rechtsonzekerheid bij bedrijfsgenoten en bedrijfslichamen en mogelijk ook tot grote financieringsproblemen bij de bedrijfslichamen.

Elk besluit van een bedrijfslichaam gebaseerd op een verordening die niet door alle drie de ministers van SZW, EZ en LNV is goedgekeurd of waarbij de «ontbrekende» ministers niet expliciet en toegespitst op de specifieke verordening in kwestie hebben bericht niet betrokken te zijn, kan door de bedrijfsgenoten die door dat besluit worden getroffen worden aangevochten met een beroep op de onverbindendheid van de verordening. Gelet op de tot nu toe gevolgde uitvoeringspraktijk bij de ministeriële goedkeuring betreft het hier een groot aantal verordeningen. De realisatie van de beleidsdoelen, met het oog waarop een bedrijfslichaam een verordening heeft vastgesteld, wordt uiteraard illusoir als die verordening onverbindend zou blijken te zijn.

Aangezien verordeningen de bedrijfsmatige activiteiten van bedrijfsgenoten reguleren en daarmee bepaalde verplichtingen dan wel beperkingen in de vrijheid van handelen van de desbetreffende ondernemers in het leven roepen, is het ook zeer goed denkbaar dat bedrijfsgenoten met een beroep op de onverbindendheid van een bepaalde verordening scha-

declaims gaan indienen bij het desbetreffende bedrijfslichaam. Aangezien de onverbindendheid van die verordening het gevolg zou zijn van een door het CBB vastgestelde onjuiste toepassing van de Wbo door ondergetekenden, zouden de bedrijfslichamen op hun beurt schadeclaims kunnen indienen bij de Staat.

Specifiek voor de heffingsverordeningen geldt nog dat onverbindendheid daarvan leidt tot een financieringsprobleem voor de bedrijfslichamen ter zake van de activiteiten waarvoor de heffing wordt ingesteld. Aangezien het hier gaat om naar schatting rond de honderd heffingsverordeningen per jaar en over een grote reeks van jaren, belopen de potentiële gevolgen vele honderden miljoenen euro's. Ook dit zou kunnen leiden tot schadeclaims van de bedrijfslichamen in de richting van de Staat, al ligt veeleer voor de hand dat bedrijfslichamen besluiten tot het opnieuw vaststellen van een heffingsverordening over heffingsjaren en belastbare feiten die al een aantal jaren in het verleden, namelijk in de heffingsperiode waarover de oorspronkelijke, onverbindend geachte verordening betrekking had, zijn gelegen. Deze verordening kan vervolgens ten genoegen van het CBB door alle drie de ministers van SZW, EZ en LNV worden goedgekeurd. In beide gevallen zijn er grote administratieve en bestuurlijke lasten en ook langdurige periodes van onzekerheid in het geding waarmee noch de bedrijfslichamen en de Staat, noch de bedrijfsgenoten uiteindelijk zouden zijn gebaat.

3. Opzet en werking van het voorstel van wet

Het voorliggende wetsvoorstel heeft een tweeledige doelstelling:

- a. het zodanig redigeren van de artikelen 100, 104 en 126 dat de bestaande werkwijze bij de ministeriële goedkeuring kan worden voortgezet;
- b. het tegengaan van de gevolgen van de meerbedoelde uitspraak voor in het verleden goedgekeurde verordeningen van bedrijfslichamen.

Aan de *eerste doelstelling* geeft artikel I, onderdelen A, B, D en E vorm. In plaats van de onbepaalde term «Onze betrokken Ministers» wordt in de desbetreffende artikelen voor de toekomst helder gemaakt dat goedkeuring geschiedt door één minister, nl. de minister «wie het aangaat», waarbij eventueel door deze minister andere ministers medebetrokken kunnen worden. Kortom, als een verordening geheel op het beleidsterrein van de goedkeurende minister ligt, hoeft deze minister de verordening niet voor te leggen aan andere ministers. Als de goedkeurende minister echter van oordeel is dat er ook onderwerpen in de verordening worden geraakt die onder de verantwoordelijkheid van een of meer andere ministers vallen, dan legt hij de verordening aan hen voor met de vraag of zij goedkeuring mede namens hen geboden achten, en zo ja, of zij ook met de voorgelegde verordening kunnen instemmen. Dit is ook de basis van de bestaande werkafspraken.

De concrete verdeling tussen de onderscheiden ministers is een zaak die zich minder goed voor regeling op het niveau van de formele wet leent. Gelet op de altijd aanwezige mogelijkheid van departementale herindelings, maar vooral ook omdat het in de praktijk nodig kan blijken bepaalde verdelingen wat te nuanceren of bij te stellen, is ervoor gekozen hiervoor een delegatiegrondslag naar een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Een uitzondering hierop is gemaakt in onderdeel D van artikel I aangezien goedkeuringen op basis van artikel 110 steeds primair door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden behandeld.

In onderdeel C van artikel I worden enkele aanpassingen doorgevoerd in artikel 106, die het gevolg zijn van de herformulering van de artikelen over

de ministeriële goedkeuring. Daarbij is ervoor gekozen om de in het tweede lid van dat artikel neergelegde verplichting van bedrijfslichamen tot verslaglegging over heroverweging van de bestaansgrond van verordeningen, die tot nu toe bestaat jegens «Onze betrokken Ministers» zodanig te herformuleren dat het bedoelde verslag moet worden uitgebracht aan de primair betrokken minister. Zo er meerdere ministers bij de goedkeuring van de verordening waren betrokken, kan de primair betrokken minister uiteraard zorgdragen voor toezending van het verslag aan de overige ministers.

De *tweede doelstelling* van het wetsvoorstel wordt via artikel I, onderdeel F, gerealiseerd. Bij formele wetsbepaling worden de gevolgen van de meergenoemde uitspraak opgeheven. De bepaling is geformuleerd overeenkomstig de systematiek die is gevolgd in artikel V van de wet tot wijziging van de Landinrichtingswet en enige andere inrichtingswetten (Stb. 2004, 223) waarbij de rechtsgeldigheid van besluiten, die eerder door een rechterlijke uitspraak werden aangetast, bij formele wet is hersteld. Voor een «reparatie» bij formele wet is gekozen omdat elke andere oplossing geen volledige zekerheid biedt omtrent de verbindendheid van de verordeningen en besluiten in kwestie. Nog daargelaten of de in het verleden gegeven goedkeuringsbesluiten, waarbij niet alle drie de bewindspersonen van SZW, EZ en LNV betrokken zijn geweest, zouden kunnen worden ingetrokken en met terugwerkende kracht kunnen worden vervangen door goedkeuringsbesluiten waarbij deze drie ministers wel zijn betrokken, is het aantal verordeningen waarop een en ander betrekking heeft zodanig groot dat het risico niet denkbeeldig is dat daarbij een of meer verordeningen ten onrechte buiten beschouwing worden gelaten.

Het nieuw in de wet te voegen artikel 128a is zodanig geformuleerd dat verordeningen waarbij de ministers van SZW, EZ en LNV niet alledrie zijn betrokken – hetzij door mede-goedkeuring, hetzij door een expliciete en op de verordening toegespitste schriftelijke mededeling dat de minister in kwestie zich niet betrokken acht – niet om die enkele reden onverbindend zijn. Voor deze formulering is gekozen omdat het voorliggende wetsvoorstel niet beoogt allerhande mogelijke oorzaken van onverbindendheid van verordeningen op te heffen maar uitsluitend de gevolgen van de meerbedoelde uitspraak van het CBB. Mogelijke andere gebreken, zoals bijvoorbeeld onbevoegdheid van het desbetreffende bedrijfslichaam, worden door het voorgestelde artikel niet geheeld.

De wijze waarop het nieuwe artikel 128a is geformuleerd, in samenhang met de terugwerkende kracht die daaraan in artikel II is gegeven, maakt bovendien duidelijk dat ook die verordeningen, waarop de meergenoemde uitspraak van het CBB betrekking had, alsmede een aantal verordeningen waarover momenteel nog vergelijkbare zaken bij het CBB spelen, of waarover nog bezwaarprocedures aanhangig zijn, door dit artikel worden bestreken. Bij beslissingen op bezwaar en beroep zal dus voor alle verordeningen, die sinds 1 juli 1999, het tijdstip waarop de Wbo op het punt van de vereiste ministeriële goedkeuring is gewijzigd, met inachtneming van artikel 128a, eerste lid, moeten worden beslist. Hiervoor is in het tweede lid van het nieuwe artikel een uitzondering gemaakt ten aanzien van die zaken waarin al een onherroepelijke uitspraak is gedaan. Ten aanzien van de partijen in de zaak waarop de uitspraak betrekking heeft, blijven de gevolgen van die rechterlijke uitspraak in stand. Concreet zal het dan gaan om de vaststelling dat de betrokken verordening onverbindend is en in het geval van een heffingsverordening zal in het algemeen terugbetaling van de heffing zijn gelast.

4. Tot slot

Verspreid in de Wet op de bedrijfsorganisatie komen wel meer artikelen voor die betrekking hebben zaken als ministeriële goedkeuring van verordeningen van de Sociaal-Economische Raad (bijvoorbeeld artikel 74, vierde lid), dan wel andere bevoegdheden die zijn toegewezen aan «Onze betrokken Ministers», zoals bijvoorbeeld de voordracht van een algemene maatregel van bestuur tot instelling van een bedrijfslichaam (artikel 67). Het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin geen wijzigingen aan, maar is beperkt tot die onderdelen die rechtstreeks worden geraakt door de meerbedoelde uitspraak van het CBB. Het wetsvoorstel gaat daarin ook niet verder dan het bestendigen van de tot nu toe gevolgde uitvoeringspraktijk.

Op geen enkele wijze loopt dit wetsvoorstel dan ook vooruit op een eventuele herbezinning op de inrichting van de goedkeuringsprocedures van verordeningen en besluiten in het kader van de Wet op de bedrijfsorganisatie, die zo nodig aan de orde zal komen in een op een later tijdstip in te dienen voorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie in het kader van de uitwerking van het kabinetsstandpunt over de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Kamerstukken II 2005/06, 25 695, nr. 35).

Gelet op het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel, waarbij slechts door de bedrijfslichamen en de betrokken ministeries te volgen procedures aan de orde zijn, vloeien hieruit geen administratieve lasten voor burgers of bedrijven voort. Het wetsvoorstel is daarom niet ter toetsing aan Actal voorgelegd.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg