

Vergaderjaar 2007–2008

31 039

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 september 2007

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie met betrekking tot de ministeriële goedkeuring van besluiten van bedrijfslichamen.

Tot mijn genoegen constateer ik dat enkele fracties nog wel nadere vragen hebben, maar dat de meeste fracties de opzet en doelstellingen van het voorstel van wet ondersteunen. Daarbij heb ik nota genomen van de meer fundamentele vragen die met name leven bij de leden van de fractie van de VVD over het stelsel van de PBO als zodanig.

De reactie in onderhavige nota naar aanleiding van het verslag op de verschillende vragen en opmerkingen geef ik mede namens de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ik houd daarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp heb ik deze evenwel in de beantwoording samen genomen.

De leden van de fractie van het CDA ondersteunen het stelsel van de PBO en wijzen op het belang van de product- en bedrijfsschappen in de Nederlandse economische ordening. Hun analyse, alsmede de vaststelling dat het overlaten van maatregelen aan de PBO kan leiden tot vergroting van draagvlak en afstemming van maatregelen op de concrete omstandigheden en kenmerken van een bepaalde economische sector, onderschrijf ik.

Dat neemt niet weg dat in het functioneren van het PBO-stelsel bepaald verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. De leden van de fractie van de VVD vragen daar aandacht voor en stellen daarbij de vraag waarom in het voorliggende voorstel van wet niet tevens wijzigingen van de Wet op de bedrijfsorganisatie zijn opgenomen die in dat verband ook gewenst zijn.

Daarover merk ik op dat de onderwerpen die de leden van de fractie van de VVD noemen, zoals bijvoorbeeld het draagvlak voor de schappen en

inspraak en zeggenschap voor de betalende ondernemers, alle aan de orde komen in het kabinetsstandpunt Toekomst PBO (Kamerstukken II 2005/06, 25 695, nr. 35). Bij de uitwerking van dat kabinetsstandpunt speelt het tot stand brengen van een Code Goed Bestuur voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een centrale rol. De Sociaal-Economische Raad en de schappen hebben de opstelling van een dergelijke code onmiddellijk na vaststelling van het kabinetsstandpunt ter hand genomen. Deze Code is op 25 april jongstleden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Kamer gezonden; een eerste beoordeling daarvan van de zijde van het kabinet, mede in het licht van een vijftal moties die de Kamer over het Kabinetsstandpunt heeft aangenomen, is op 11 juli jongstleden aan de Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2006/07, 25 695, nr. 46). Zoals daarbij is aangegeven, zijn de schappen momenteel volop doende om de principes uit de Code te vertalen in concrete acties en deze tot uitvoering te brengen. Aangezien de inhoud en uitwerking van de Code van doorslaggevend belang is om te bepalen in hoeverre de inhoud van het kabinetsstandpunt Toekomst PBO nog moet worden verwerkelijkt door middel van wijzigingen in de Wet op de bedrijfsorganisatie, was het tot nu toe nog niet goed mogelijk en ook niet zinvol een ontwerp-voorstel van wet met het oog op dat kabinetsstandpunt op te stellen. Inmiddels heeft mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opstelling van een dergelijk wetsvoorstel ter hand genomen. Gelet op de aard van de problematiek rond de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBB) hebben ondergetekende en de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid het evenwel noodzakelijk geacht het voorliggende voorstel van wet niet op de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt te laten wachten. Het voorgaande moge er mede toe dienen de indruk die kennelijk bij de leden van de fractie van de VVD is ontstaan, weg te nemen dat het kabinet thans wel, omdat nu er voor de schappen een probleem dreigt, met bekwame spoed het onderhavige voorstel van wet voorlegt, maar wetswijzigingen in het kader van het meerbedoelde kabinetsstandpunt naar achteren schuift omdat die veel meer in het belang van de ondernemers zouden zijn. Zoals ook in de memorie van toelichting is verwoord, acht het kabinet de gevolgen van de uitspraak van het CBB om meerdere redenen ongewenst. Daarbij zijn niet alleen de belangen van de schappen in het geding, maar zeker ook die van de onder de schappen vallende ondernemingen. De uitspraak leidt immers tot rechtsonzekerheid, niet alleen omtrent de verschuldigdheid van bepaalde heffingen maar ook ten aanzien van in diverse verordeningen neergelegde materiële rechtsregels die de uitoefening van beroep of bedrijf beogen te reguleren. Het onderhavige voorstel van wet is dus zeker niet alleen met het oog op de belangen van de schappen opgesteld.

2. Kern van de problematiek

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering het met hen eens is dat de interpretatie van het CBB van de huidige bepalingen in de Wet op de bedrijfsorganisatie veel vraagtekens oproept. In dat verband vragen zij ook of het CBB op de hoogte was van het ministerieel besluit omtrent de taakverdeling bij de goedkeuring van PBO-verordeningen en op grond van welke redenering het CBB dan tot de meerbedoelde uitspraak is gekomen. De leden van de fractie van de SP vragen hoe het kan dat blijkbaar jaren achtereen de wet niet volledig is uitgevoerd.

Met de leden van de fractie van het CDA stel ik vast dat de interpretatie van het CBB vraagtekens oproept, en wel zodanig dat de regering het noodzakelijk acht de vragen en onzekerheden die de uitspraak met zich heeft gebracht door indiening van het voorliggende voorstel van wet weg te nemen. Het CBB was op de hoogte van de vigerende werkafspraken

tussen de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omtrent de goedkeuring en medegoedkeuring van PBO-verordeningen. Deze zijn niet alleen in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie gepubliceerd, maar ook door vertegenwoordigers van het productschap in de onderhavige procedure onder de aandacht van het CBB gebracht. Publicatie van de werkafspraken heeft juist ook plaatsgevonden in het kader van een eerdere uitspraak van het CBB, die met de nu aan de orde zijnde zaak vergelijkbaar is; het CBB liet in die uitspraak echter uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat in beginsel bij een goedkeuring betrokken ministers expliciet kunnen aangeven bij bepaalde verordeningen niet betrokken te hoeven zijn.

Het CBB heeft in zijn uitspraak van 29 november 2006 de vastgestelde en gepubliceerde werkafspraken kennelijk niet onder deze mogelijkheid willen begrijpen en als zijn oordeel uitgesproken dat in beginsel als «medebetrokken ministers» in de zin van de relevante wetsartikelen steeds in elk geval gelden de drie hierboven bedoelde ministers. Zonder hierover inhoudelijk te oordelen, stel ik vast dat het CBB tot deze stellingname komt op basis van het enkele feit dat een wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie uit 1999 waarin onder meer de regels met betrekking tot de goedkeuring van verordeningen zijn aangepast, als ondertekenaars deze drie ministers kende.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe hoog het bedrag is dat het Productschap Wijn op basis van de uitspraak moet terugstorten en wie voor de kosten daarvan op moet draaien.

Met de heffingsverordeningen van het Productschap Wijn die in het geding waren bij de meerbedoelde uitspraak is een totale heffingsopbrengst van € 5 992 300 gemoeid. Vermeerderd met wettelijke rente betekent dat dat in totaal € 7 668 700 aan de heffingsplichtigen zal worden gerestitueerd. Het productschap zal door middel van een aanvullende heffing alsnog voorzien in de financieringsbehoefte die door de uitspraak is ontstaan ten aanzien van de maatregelen die uit de opbrengst van de desbetreffende heffingsverordening zouden worden bekostigd. Het is evenwel niet uit te sluiten dat niet alle noodzakelijke middelen langs die weg door het schap kunnen worden gegenereerd, hetgeen – gelet op de inhoud van de uitspraak – zou kunnen leiden tot schadeclaims jegens de centrale overheid.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel verordeningen en van welke bedrijfslichamen door de meerbedoelde uitspraak worden geraakt, alsmede naar de financiële consequenties indien het voorstel van wet niet wordt doorgevoerd.

Hierover kan worden aangegeven dat ondergetekende en de ministers van EZ en SZW in totaal ruim 600 verordeningen, afkomstig van een groot aantal verschillende bedrijfslichamen, hebben geïnventariseerd die niet door alle drie de ministers zijn goedgekeurd en waarvoor dat overeenkomstig de lijnen van de meerbedoelde uitspraak van het CBB wel noodzakelijk zou zijn geweest.

De financiële – en overige – consequenties van het niet doorvoeren van het wetsvoorstel zijn navenant, waarbij moet vastgesteld dat de nu ontstane situatie in het belang van geen enkele van de betrokken partijen is. Evident is dat voor de centrale overheid, gelet op de mogelijke schadeclaims. De schappen worden geconfronteerd met de dreiging van een financieringsprobleem; het alsnog genereren van de benodigde financiële middelen door naast restitutie van reeds geïnde heffingen te voorzien in een juridische basis voor aanvullende heffingen en de invordering daarvan genereert onnodig veel extra uitvoeringlasten alsmede ook onzekerheden voor de heffingsplichtige ondernemers. Zo is, onder andere door

de extra kosten die voor restitutie van de oorspronkelijke heffing en invordering van een vervangende heffing, maar ook door tussentijdse mutaties in het bestand van heffingsplichtige ondernemers, allerm minst vast te stellen of en zo ja, in welke mate, een vervangende heffing mogelijk niet hoger zou kunnen uitvallen dan de thans te restitueren heffingen. Naast heffingsverordeningen gaat het verder om verordeningen van de schappen waarin concrete gedragsvoorschriften voor de onder de schappen ressorterende ondernemers zijn opgenomen. Deze voorschriften zouden door de uitspraak van het CBB onverbindend zijn hetgeen betekent dat de ondernemers een schadeclaim zouden kunnen formuleren terzake van de extra kosten dan wel gederfde inkomsten die samenhangen met het naleven van deze voorschriften.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat, gelet op ook de grote variëteit aan mogelijke casus, de omvang van eventuele schadeclaims niet op voorhand op een bepaald bedrag kan worden gededd. Het betreft in elk geval wel een in potentie zeer hoog bedrag. Als een voorzichtige indicatie van de orde van grootte van de in het geding zijnde bedragen mag dienen dat heffingsverordeningen van de productschappen veelal strekken tot financiering van bij de Europese Commissie aan te melden steunmaatregelen. In het overzicht van steunmaatregelen in de landbouw over het jaar 2001 zijn voor de gezamenlijke bedrijfslichamen steunmaatregelen opgenomen voor een bedrag van € 114 056 000. Voor dit gehele of nagenoeg dit gehele bedrag geldt dat de heffingsverordeningen op basis waarvan de betrokken middelen zijn geënd zijn goedgekeurd op basis van de meerbedoelde werkafspraken en dat daarbij in het algemeen geen sprake is van een goedkeuring door de drie meerbedoelde ministers gezamenlijk zoals in de lijn van de uitspraak van het CBB noodzakelijk zou zijn geweest. Voor andere jaren dan 2001 liggen de bedragen in dezelfde orde van grootte, waarbij nog dient te worden bedacht dat voor steunmaatregelen buiten de agrarische sector vergelijkbaar cijfermateriaal ontbreekt omdat in die andere sectoren minder strikte steunmeldingsregimes gelden. Het gaat dus potentieel om vele honderden miljoenen euro's in totaal.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het wetsvoorstel bij het CBB is getoetst om te voorkomen dat het CBB weer een uitspraak als hier aan de orde is zou doen.

Het wetsvoorstel is niet aan het CBB voorgelegd. Ondergetekende acht dat ook niet mogelijk in het Nederlandse bestel, waarin wetgevende en rechtsprekende macht gescheiden zijn. Advisering over wetsvoorstellen is de rol van de Raad van State, aan wie het wetsvoorstel ook is voorgelegd. Het is aan het CBB als rechterlijk college te oordelen over de hem voorgelegde zaken en daarover uitspraak te doen. Een rechter zal zich niet op voorhand uitlaten over zijn visie op ontwerp-regelgeving.

3. Opzet en werking van het voorstel van wet

De leden van de fractie van de PvdA vragen of bij goedkeuring door een minister, namelijk «de minister wie het aangaat», waarbij eventueel andere ministers medebetrokken kunnen worden, absoluut geen twijfelgevallen meer kunnen zijn, waar achteraf zou kunnen blijken dat een goedkeuring onjuist is geweest.

Hierover merk ik op dat een op het voorstel van wet te baseren algemene maatregel van bestuur nader zal specificeren bij welke onderwerpen en ter zake van welke economische sectoren bepaalde ministers dienen te worden betrokken. Uitgangspunt voor die op te stellen algemene maatregel van bestuur zullen de vigerende werkafspraken zijn. Op basis van de daarmee opgedane ervaring kan ik meedelen dat de door de hier aan het

woord zijnde leden bedoelde twijfelgevallen in de praktijk van de goedkeuring niet aan de orde zullen zijn.

De leden van de fractie van de PvdA stellen een aantal vragen over de in de Memorie van Toelichting genoemde mogelijkheid dat afspraken tussen ministeries ter zake van de goedkeuring worden genuanceerd of bijgesteld en wat daarvan de praktische gevolgen zijn.

Van een nuancering of bijstelling als hier bedoeld kan sprake zijn in het geval van verschuivingen in takenpakketten van de bij goedkeuring van verordeningen betrokken ministers. In de systematiek van het wetsvoorstel zal dat tot gevolg hebben dat de hierboven bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt gewijzigd. Ofschoon wijzigingen in taakverdeling tussen de ministeries op basis van artikel 44 van de grondwet bij koninklijk besluit worden geëffectueerd, is het voor de duidelijkheid gewenst dat naar aanleiding van dergelijke wijzigingen ook de consequenties die dat kan hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de goedkeuringsprocedure in meerbedoelde algemene maatregel van bestuur worden geëxpliciteerd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld van besluiten van een onbevoegd bedrijfslichaam vaak speelt en wat de gevolgen daarvan zijn voor nu en de (nabije) toekomst.

Hierover zij opgemerkt dat de onbevoegdheid van een bedrijfslichaam in de memorie van toelichting slechts is genoemd als voorbeeld van een denkbaar gebrek aan een verordening. Het voorbeeld is alleen genoemd als illustratie van het feit dat verordeningen van bedrijfslichamen ook op andere gronden onverbindend kunnen zijn dan de in meerbedoelde uitspraak centraal staande kwestie van het al dan niet betrokken zijn van een of meer ministers bij de goedkeuring. De passage in de memorie van toelichting waar de hier aan het woord zijnde leden op doelen, beoogt tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan te waarborgen dat, voorzover op basis van de uitvoeringspraktijk bij de goedkeuring verordeningen tengevolge van de meerbedoelde uitspraak van het CBB als onverbindend zouden moeten worden aangemerkt, die onverbindendheid wordt ondervangen. Daarbij wordt voorts voor de toekomst buiten twijfel gesteld dat de huidige uitvoeringspraktijk verenigbaar is met de relevante wettelijke voorschriften. Of het bedoelde voorbeeld van onbevoegdelijke besluitvorming in de praktijk veel voorkomt, is in het kader van het voorliggende wetsvoorstel gelet op het voorgaande niet onderzocht. Overigens ga ik ervan uit dat dat niet het geval is, aangezien bij de rechtmatigheidstoetsing die in het kader van de ministeriële goedkeuring plaatsvindt mede acht wordt geslagen op de rechtsgrondslagen van een goed te keuren verordening. Uit de wet en uit het instellingsbesluit van het betrokken schap volgt of dat schap al dan niet bevoegdlijk de desbetreffende verordening kon vaststellen.

De leden van de fractie van de VVD stellen de voorgestelde terugwerkende kracht aan de orde. Zij vermelden de door het Europees Hof van de Rechten van de Mens geformuleerde grond «compelling ground of interest». Deze leden wijzen er in dat kader op dat het feit dat ondernemers zich in toenemende mate verzetten tegen de verordeningen en beschikkingen van de bedrijfslichamen, voor hen een teken is dat de schappen niet worden gezien als organisaties die handelen in het belang van de ondernemers. Zij vragen of er nog wel draagvlak is voor deze organisaties waar ondernemers ongevraagd bij worden aangesloten, waarmee het naar hun oordeel twijfelachtig is of er grond is voor terugwerkende kracht.

Ik hecht eraan op te merken dat uit de draagvlakonderzoeken die in het kader van het Kabinetsstandpunt Toekomst PBO zijn gehouden naar het oordeel van het kabinet een positiever beeld naar voren komt omtrent het draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dan de hier aan het woord zijnde leden nu schetsen. Ik verwijs overigens naar hetgeen hierboven in paragraaf 1 is gesteld omtrent de nodige verbeteringen in het functioneren van de schappen. Los evenwel van de onderscheiden visies die men kan hebben op de toekomst van het stelsel, moet worden vastgesteld dat op dit moment zowel bij de bedrijfslichamen als bij de daaronder vallende ondernemingen grote rechtsonzekerheid bestaat over de geldigheid van verordeningen waarin concrete gedragsvoorschriften zijn vervat, over de al dan niet verschuldigdheid van heffingen en als gevolg daarvan ook onzekerheid over de financiële huishouding van de schappen en welke gevolgen daaruit, zowel voor de schappen als ook de ondernemers en de centrale overheid zouden kunnen voortvloeien. Het wegnemen van die onzekerheden achten mijn meergenoemde ambtgenoten van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik een voldoende dringend en algemeen belang. Hierin weten wij ons gesteund door de Raad van State, die doel en strekking van het wetsvoorstel ondersteunt. Daarbij gaat het uit de aard der zaak om een ingreep met terugwerkende kracht, aangezien het nu eenmaal gaat om in het verleden vastgestelde verordeningen en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Anders dan de leden van de fractie van de VVD kennelijk veronderstellen, geldt dit ook voor alle in het geding zijnde verordeningen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de systematiek van het wetsvoorstel geen ongelijkheid uitlokt op het punt van ondernemers die een beroep bij het CBB hebben ingediend en of niet als gevolg van deze systematiek veel ondernemers nog snel beroep zullen aantekenen.

De hier aan het woord zijnde leden doelen kennelijk op het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 128a. De bedoeling van dit lid is om rechterlijke uitspraken waarbij het CBB heeft gelast tot terugbetaling van een aangevochten heffing op de gronden, die ook in de meerbedoelde uitspraak van 29 november 2006, te respecteren. Voor zaken die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in behandeling zijn, geldt dat de rechter daarin – juist door de voorgestelde terugwerkende kracht – zal moeten beslissen op basis van de gewijzigde Wet op de bedrijfsorganisatie. De voorgestelde regeling komt er op neer dat ten aanzien van ondernemers die weliswaar beroep hebben aangetekend, maar waarvan bij inwerkingtreding van het voorliggende voorstel nog niet op het beroep is beslist – overigens net zo als voor hen, die geen beroep hebben aangetekend – moet worden uitgegaan van de verbindendheid van de heffingsverordening in kwestie. Het voorgestelde artikel 128, tweede lid, dat eenmaal onherroepelijke uitspraken ten aanzien van de daarbij betrokken partijen in stand laat, betekent dan ook inderdaad dat ten aanzien van die betrokken partijen een afwijkende regeling geldt. Dit is evenwel – in lijn met het advies van de Raad van State – een uitdrukkelijk beoogd verschil, aangezien ik de opinie van de Raad onderschrijf dat het onwenselijk is de voorgestelde terugwerkende kracht ook uit te strekken over gevallen waar een onherroepelijke rechterlijke uitspraak ligt. Daarbij teken ik aan dat de situatie dat ondernemers nog snel beroep instellen om nog voor inwerkingtreding van het voorliggende voorstel te trachten een rechterlijke uitspraak uit te lokken zich niet kan voordoen aangezien de termijnen voor het instellen van een beroep tegen hier relevante besluiten inmiddels zijn verstreken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het CBB bewust de laatste tijd geen beroepschriften heeft afgedaan en zo ja, wat daarvan de reden is.

Hierover merk ik op dat de regering op geen enkele wijze invloed heeft op de planning en werkwijze van een rechterlijk college als het CBB. Hierin heb ik dan ook geen inzicht.

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