

Vergaderjaar 2006–2007

31 039

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 maart 2007 en het nader rapport d.d. 8 mei 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 2007, nr. 07.000697, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie met betrekking tot de ministeriële goedkeuring van besluiten van bedrijfslichamen, met memorie van toelichting.

In een uitspraak van 29 november 2006 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) geconcludeerd tot onverbindendheid van enkele verordeningen van het productschap Wijn, die waren gebaseerd op artikel 126 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo)². Dit artikel bepaalt dat dergelijke verordeningen moeten worden goedgekeurd door de «betrokken ministers», waaronder volgens het CBB in ieder geval de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV), van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeten worden verstaan. Goedkeuring had in dit geval echter, op grond van gemaakte werkafspraken, slechts plaatsgevonden door de Minister van LNV, terwijl niet vaststond dat deze zijn besluit mede namens de overige ministers had genomen. Het voorstel van wet heeft enerzijds als doel het aanpassen van de wettelijke goedkeuringsbepalingen voor verordeningen en besluiten van bedrijfslichamen voor de toekomst, en anderzijds het ongedaan maken van de gevolgen van de bovengenoemde uitspraak van het CBB voor in het verleden goedgekeurde verordeningen en andere besluiten van bedrijfslichamen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar maakt daarover de volgende opmerking.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 februari, nr. 07.000697, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 maart 2007, nr. W11.07.0039/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Artikel II

Artikel II van het wetsvoorstel bepaalt dat verordeningen of besluiten van bedrijfslichamen die zijn goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² College van Beroep voor het bedrijfsleven 29 november 2006, AWB 05/224 tot en met 234 en 05/851; LJN AZ5800.

onderhavige wijzigingswet maar zonder dat alle ministers die bij de goedkeuring betrokken hadden moeten zijn, daarbij in feite betrokken zijn geweest, niet op grond van dit enkele gebrek onverbindend zijn.

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat beoogd wordt dit gebrek – dat aan een groot aantal verordeningen en andere besluiten kleeft – met terugwerkende kracht te herstellen. De Raad betwijfelt of dit effect volledig wordt bereikt met de voorgestelde tekst van artikel II. Voorzover de verordeningen en besluiten waarop artikel II doelt worden toegepast na de inwerkingtreding van de wijzigingswet, zullen deze als gevolg van artikel II als rechtsgeldig moeten worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor besluiten waartegen een bezwaarschrift is ingediend en waarop na inwerkingtreding van het voorstel wordt beslist. Bij de bestuurlijke heroverweging zal immers «ex nunc», dat wil zeggen met toepassing van het nieuwe recht, worden beslist.

Voor toepassingsbesluiten waartegen beroep bij de rechter aanhangig is, geldt dat de rechter deze «ex tunc» moet beoordelen, dat wil zeggen aan de hand van het recht dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Toen gold de wijzigingswet echter nog niet, zodat er rekening mee moet worden gehouden dat de rechter het gebrek dat aan het desbetreffende goedkeuringsbesluit kleeft als fataal zal aanmerken.

Dientengevolge ligt het in de lijn van het oogmerk van het wetsvoorstel om aan artikel II terugwerkende kracht te verlenen tot 1 juli 1999. Artikel 126 Wbo, op grond waarvan de betrokken verordeningen en besluiten blijkens de hiervoor aangehaalde uitspraak van het CBB onverbindend moeten worden geoordeeld, kent de eis van goedkeuring door de «betrokken ministers» immers sinds die datum. Aldus wordt verzekerd dat het bedoelde gebrek ook voor de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van het voorstel wordt geheeld. De Raad acht het echter niet wenselijk dat de terugwerkende kracht betrekking zou hebben op gevallen waarin ten tijde van het van kracht worden van de wetswijziging reeds een onherroepelijke rechterlijke uitspraak is gedaan.

De Raad adviseert het voorstel nader te bezien in het licht van het bovenstaande.

1. De opmerkingen van de Raad van State zijn aanleiding geweest om het wetsvoorstel overeenkomstig de suggestie van de Raad aan te vullen in dier voege dat aan de voorziening, thans opgenomen in artikel I, onderdeel F, terugwerkende kracht wordt verleend tot 1 juli 1999.

Tevens is, in lijn met het advies van de Raad, daarbij een voorziening getroffen ten aanzien van onherroepelijke rechterlijke uitspraken die voor de inwerkingtreding van het voorstel van wet zijn geweest, waaronder derhalve in elk geval de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 29 november 2006 die aanleiding voor het voorstel van wet is geweest. De gevolgen van dergelijke uitspraken worden door het voorstel van wet onverlet gelaten, doch uitsluitend ten aanzien van partijen die bij de uitspraak in kwestie betrokken waren.

Voor de genoemde uitspraak van 29 november 2006 betekent dat bijvoorbeeld dat de onverbindendheid van de desbetreffende heffingsverordening uitsluitend geldt ten aanzien van die bedrijfsgenoten die het beroep tegen de betrokken productschapsheffingen hadden ingesteld. Het Productschap Wijn is ook uitsluitend jegens die bedrijfsgenoten bij de rechterlijke uitspraak gelast de opgelegde heffingen terug te betalen.

Met de gekozen opzet van het tweede lid van het nieuw in te voegen artikel 128a wordt duidelijk dat hierin door het wetsvoorstel geen verandering wordt gebracht.

Omdat als gevolg van de suggesties van de Raad een gedifferentieerd overgangsregime in het leven wordt geroepen, is er in verband met de kenbaarheid voor belanghebbenden voor gekozen om een en ander rechtstreeks in de tekst van de Wet op de bedrijfsorganisatie zelf onder te brengen, waar in het aan de Raad voorgelegde ontwerp de materie van het eerste lid van het nu voorgestelde artikel 128a was ondergebracht in artikel II van de wijzigingswet.

2. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De eerste en derde redactionele kanttekening van de Raad zijn overgenomen.

De tweede kanttekening is niet overgenomen. De door de Raad voorgestelde formulering is naar mijn oordeel minder duidelijk; met name komt daarin ook niet tot uitdrukking dat indien verordeningen of besluiten ook op andere gronden onverbindend zijn dan alleen het feit dat niet alle door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bedoelde ministers bij de goedkeuringsprocedure zijn betrokken, deze andere formele of materiële gebreken niet door dit voorstel van wet worden geheeld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgenoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
nr. W11.07.0039/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I «Onze andere medebetrokken Minister of Ministers» telkens vervangen door: Onze andere betrokken Minister of Ministers.
- In artikel II de zinsnede «niet onverbindend ... betrokken geweest» vervangen door: niettemin in zoverre rechtsgeldig.
- De ondertekening van de memorie van toelichting beperken tot de Minister van LNV (aanwijzing 221 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).