No.W15.13.0471/IV 's-Gravenhage, 27 februari 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 6 januari 2014, no.2014000001, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot opheffing van de product- en bedrijfschappen. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (hierna: pbo’s) zijn openbare lichamen voor het bedrijfsleven, zogenoemde functionele lichamen. Zij hebben tot taak een bedrijfsuitoefening door ondernemingen te bevorderen die het algemeen belang dient, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen.[[1]](#footnote-1) In dit kader zijn pbo’s bekleed met de bevoegdheid om aan de gehele sector verordeningen en heffingen op te leggen.

Voorgesteld wordt om de publieke taken die nu door de pbo’s worden uitgevoerd, over te dragen aan de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het betreft de volgende publieke taken:

* de medebewindstaken;
* de bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn;
* de voedselveiligheid en gezondheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren gelet op de recente wetswijziging waarin draagvlakonderzoeken en een ‘code goed bestuur’ zijn geïntroduceerd en gelet op het draagvlak onder de ondernemers voor de uitvoering van publieke taken door pbo’s. Voorts adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitswet 2001 door geen middelen buiten het begrotingsverband te boeken, die niet als zodanig zijn aangewezen door de Minister van Financiën. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Motivering van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot opheffing van de pbo’s in verband met de kritiek op de kerneigenschappen van de pbo’s. De toelichting vermeldt dat de kritiek op de pbo’s zich toespitst op twee aspecten. Het betreft ten eerste het bindende karakter van verordeningen en heffingen. Pbo’s hebben een autonome verordenende bevoegdheid en kunnen sectorondernemingen via heffingen dwingen een bijdrage te leveren aan de financiering van de schappen. Het tweede punt van kritiek betreft het gebrek aan democratische legitimatie bij de pbo’s. Bedrijfslichamen hebben, in tegenstelling tot andere decentrale overheden, geen eigen democratisch gekozen eigen orgaan. De ongeorganiseerde ondernemers geven regelmatig aan zich niet te herkennen in activiteiten van pbo’s en daarvan geen meerwaarde te ervaren. Dit vormt een belangrijke beperking van het ondernemerschap en belemmert de doelmatigheid in de sector, aldus de toelichting. De verplichte heffingen beperken de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe ondernemingen, aldus het kabinet. Het kabinet ziet in de kritiek op de kerneigenschappen van de pbo’s aanleiding tot opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen en concludeert dat het om doelmatigheidsredenen voortzetten van het stelsel niet opportuun is.[[2]](#footnote-2) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

*a. Draagvlakonderzoeken*

De Wet op de bedrijfsorganisatie is in 2009 gewijzigd in verband met de modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.[[3]](#footnote-3) Daarbij zijn onder meer ‘de code goed bestuur’ en het draagvlakonderzoek geïntroduceerd. Pbo’s zijn verplicht om iedere vier jaar te onderzoeken of er voldoende draagvlak is voor de handhaving van een product- of bedrijfschap. Indien het draagvlak bij de ondernemers die onder de werkingssfeer van een pbo vallen onvoldoende is, kan dit leiden tot opheffing van het pbo. De regering was bij de introductie van dit instrument van oordeel dat dit een van de belangrijkste middelen is voor zowel georganiseerde als ongeorganiseerde ondernemers om zich uit te spreken over de pbo waar zij onder ressorteren.[[4]](#footnote-4)

Uit onderzoek blijkt voorts dat er bij de betrokken ondernemingen groot draagvlak bestaat voor de uitvoering van publieke taken op het gebied van dierziekten en dierenwelzijn, en van voedselveiligheid en gezondheid. Het uitbreken van een plant- of dierziekte raakt immers aan de wortels van het bestaan van deze bedrijven.[[5]](#footnote-5) Indien de taak van de pbo’s dus beperkt zou worden tot de uitvoering van uitsluitend publieke taken zou dit tegemoet komen aan de kritiek van ondernemers dat zij zich niet herkennen in de activiteiten van de pbo’s en daarvan geen meerwaarde ervaren.

Door het wegvallen van niet-publieke taken zouden bovendien de heffingen aanzienlijk lager uitvallen, wat de belemmering van de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe ondernemingen substantieel vermindert (jaarlijks is € 31 miljoen bestemd voor publieke taken en € 189 miljoen voor niet-publieke taken).

*b. Algemeen verbindend verklaren niet-publieke taken*

De toelichting vermeldt dat producenten- en brancheorganisaties in de land- en tuinbouw in de toekomst gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt om te voorzien in niet-publieke taken.[[6]](#footnote-6) Op grond hiervan kunnen lidstaten beslissen dat bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van die organisaties op verzoek algemeen verbindend worden verklaard voor een beperkte periode.[[7]](#footnote-7) Het betreft onder meer voorschriften over:

* productievoorschriften die stringenter zijn dan de nationale / Europese regelgeving;
* studies om de productkwaliteit te verbeteren;
* maatregelen om het potentieel van producten te bevorderen;
* rapportage over productie en afzet;
* de afzet.[[8]](#footnote-8)

In dit kader kunnen ook niet-leden van organisaties worden verplicht om bij te dragen aan de kosten die daaruit voortvloeien.[[9]](#footnote-9)

Hieruit blijkt dat op grond van de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt nieuwe constructies kunnen worden geïntroduceerd die vergelijkbare effecten kunnen hebben als pbo’s. De Afdeling merkt op dat hiertegen dezelfde bezwaren opgeworpen kunnen worden als waarvoor het onderhavige wetsvoorstel een oplossing wil bieden, namelijk dat bedrijven die zich niet bij een brancheorganisatie willen aansluiten, toch verplicht worden tot betaling van een bijdrage. De vraag is derhalve of de gesignaleerde problemen die de aanleiding vormen voor het voorstel niet eenvoudigweg worden verplaatst van de pbo’s naar de organisaties die betrokken zijn bij de algemeenverbindendverklaring. De toelichting schenkt hieraan geen aandacht.

*c*.  *Conclusie*

Gelet op de recente wetswijziging waarin draagvlakonderzoeken en een ‘code goed bestuur’ zijn geïntroduceerd en gelet op het draagvlak onder de ondernemers voor de uitvoering van publieke taken en de ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, adviseert de Afdeling de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren.

2. Het boeken van middelen buiten het begrotingsverband

Het wetsvoorstel bepaalt dat alle rechten en verplichtingen van de huidige pbo’s onder algemene titel overgaan op de Staat. Deze rechten en verplichtingen worden, voor zover het liquide middelen betreffen, op een rekening buiten het begrotingsverband van het Rijk geboekt.[[10]](#footnote-10) De toelichting vermeldt dat de waarden van de overige vermogensbestanddelen van de pbo’s (zoals vorderingen, schulden, onroerende goederen) die overgaan naar de Staat, op de comptabel gebruikelijke wijze in de rijksadministratie moeten worden verwerkt. Zodra niet-liquide activa te gelde worden gemaakt, worden deze als kasontvangsten op de rekening buiten het begrotingsverband bijgeschreven. Uitgaven in het kader van de vereffening, zoals het voldoen van schulden, zullen ten laste van die rekening buiten het begrotingsverband worden gebracht.[[11]](#footnote-11) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat de Minister van Financiën categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten kan aanwijzen die op een rekening buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt, indien deze met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.[[12]](#footnote-12) De betrokken minister fungeert dan louter als ‘doorgeefluik’/ beheerder. Voor deze categorieën wordt van het universaliteitsbeginsel afgeweken. Dit beginsel houdt in dat alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die binnen het Rijk plaatsvinden in de rijksbegroting worden geraamd, in de rijksadministratie worden opgenomen en in de rijksrekening worden verantwoord.

Het beheren van middelen buiten het begrotingsverband heeft onder meer tot gevolg dat het budgetrecht van de Staten-Generaal daarop niet van toepassing is en dat de uitgaven en ontvangsten niet jaarlijks in begrotingswetten aan de Staten-Generaal ter autorisatie worden voorgelegd. Voor het aanwijzen van boekingen buiten het begrotingsverband dienen derhalve bijzondere redenen aanwezig te zijn.[[13]](#footnote-13)

Ingevolge het wetsvoorstel worden middelen buiten het begrotingsverband geboekt, die als zodanig niet zijn aangewezen door de Minister van Financiën. Het wetsvoorstel is derhalve niet in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en heeft onder meer tot gevolg dat een lacune ontstaat in de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten. Dit zou de controlerende taak van de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer in de weg kunnen staan.

Anders dan de uitzonderingen die worden genoemd in de Comptabiliteitswet 2001 heeft het wetsvoorstel geen betrekking op middelen van een ander onderdeel van het Rijk waarvan de verplichtingen en uitgaven worden opgenomen in de rijksbegroting en waarvoor de verantwoording op die manier gewaarborgd is. Voorts heeft het wetsvoorstel geen betrekking op middelen die aan derden toebehoren en waarvoor derhalve geen verantwoording verschuldigd is in het kader van het begrotingsverband. Het wetsvoorstel bepaalt daarentegen dat de vermogensbestanddelen van de pbo’s onder algemene titel overgaan op de Staat, zonder dat wordt voorzien in de verantwoordingsverplichtingen op grond van de Comptabiliteitswet 2001.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitswet 2001. Indien de vermogensbestanddelen van de pbo’s *niet* onder algemene titel overgaan op de staat en derhalve geen eigendom worden van de staat, zouden deze middelen overeenkomstig de Comptabiliteitswet 2001 buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt wanneer de Minister van Economische Zaken optreedt als vereffenaar. Indien daarentegen beoogd is om de vermogensbestanddelen van de pbo’s *wel* onder algemene titel over te laten gaan op de staat, is er geen grond om op dit punt af te wijken van het universaliteitsbeginsel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Bepalingen tuchtrecht Landbouwkwaliteitswet

Ingevolge het wetsvoorstel worden bepalingen uit de Wet tuchtrechtspraak 2004 integraal opgenomen in de Landbouwkwaliteitswet en het Tuchtrechtbesluit Landbouwkwaliteitswet. De toelichting vermeldt dat de bepalingen over tuchtrechtelijke sancties, hoger beroep en de uitspraken van het tuchtgerecht of het College van Beroep voor het bedrijfsleven op wettelijk niveau worden geregeld. Enkele aanvullende onderwerpen over het hoger beroep worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *Tuchtrechtelijke maatregel*

Het wetsvoorstel bevat bepalingen over de tuchtrechtelijke maatregelen van berisping en geldboete.[[14]](#footnote-14) In afwijking van de Wet tuchtrechtspraak 2004 voorziet het wetsvoorstel niet in een bepaling over de openbaarmaking van de uitspraak op kosten van de betrokkene en de wijze waarop aan die last uitvoering wordt gegeven. Gelet op het feit dat een dergelijke openbaarmaking eveneens een tuchtrechtelijke sanctie betreft, adviseert de Afdeling om deze bepaling ook in het wetsvoorstel op te nemen overeenkomstig de andere tuchtrechtelijke maatregelen.[[15]](#footnote-15)

b. *Procedurele bepalingen*

Anders dan in de Wet tuchtrechtspraak 2004 ontbreken in het wetsvoorstel enkele procedurele bepalingen over het hoger beroep. Het betreft onder meer bepalingen omtrent de openbaarheid van de zitting, het schorsen van de zitting, het sluiten van het onderzoek ter zitting en de vertegenwoordiging door een advocaat. Deze bepalingen bieden procedurele waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden door de overheid.[[16]](#footnote-16) Gelet daarop adviseert de Afdeling deze bepalingen in het wetsvoorstel op te nemen in plaats van in een amvb. De Afdeling wijst in dit verband eveneens op de consistentie van het regelgevingsniveau, nu in artikel XV, onderdeel D, van het wetsvoorstel deze bepalingen wel op het niveau van de wet worden geregeld.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in het licht van het vorenstaande aan te passen.

4. De Boswet, regels ten aanzien van houtopstanden

De Boswet regelt in artikel 15 dat provincies en gemeenten niet bevoegd zijn regels te stellen ter bewaring van bepaalde houtopstanden. Dat betreft onder meer houtopstanden buiten de bebouwde kom behorende bij bosbouwondernemingen die zijn geregistreerd bij het Bosschap.[[17]](#footnote-17) Het Bosschap is bevoegd regels te stellen over deze registratie. De voorgestelde opheffing van het Bosschap brengt met zich dat artikel 15, derde lid van de Boswet wordt aangepast.

Het wetsvoorstel voorziet echter *niet* in een vervangende bevoegdheid voor de provinciale staten of de gemeenteraad tot het stellen van regels voor houtopstanden die deel uitmaken van bosbouwondernemingen. Hiermee wordt beoogd om de lasten voor burgers en bedrijven te beperken. De toelichting vermeldt voorts dat de houtopstanden al op verschillende manieren worden beschermd onder de huidige wetgeving, in aanvulling op de bescherming die de Boswet biedt.[[18]](#footnote-18)

Onlangs is het wetsvoorstel natuurbescherming bij de Tweede Kamer ingediend. Dat wetsvoorstel zal de Boswet vervangen. De toelichting daarop vermeldt dat het niet wenselijk is dat gemeenten of provincies regels stellen in aanvulling op het beschermingsregime van het wetsvoorstel: “De houtopstanden die onderdeel uitmaken van bosbouwondernemingen zijn geregistreerd bij het Bosschap. Deze ondernemingen hebben zich in dat verband gecommitteerd aan voorschriften die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen, zodat aanvullende regels van gemeenten of provincies niet nodig zijn.”[[19]](#footnote-19)

De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en de toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming zijn niet eenduidig. Onderhavige toelichting vermeldt niets over voorschriften van het Bosschap die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen. Derhalve is niet uit te sluiten dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel een lacune zal ontstaan in de voorschriften die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen indien het Bosschap wordt opgeheven.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van 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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.13.0471/IV

* In artikel II, onderdeel G, van het wetsvoorstel bepalen dat het beroep tegen besluiten en handelingen van de Raad door de wet wordt geregeld.
* In artikel XV, onderdeel D, artikel 43 b, van het wetsvoorstel de zinsnede “het derde lid van het voorgaande artikel” vervangen door: artikel 43a, derde lid.
* In artikel XV van het wetsvoorstel de onderdelen E en F samenvoegen.
* In artikel XXIII, onderdeel C, van het wetsvoorstel de voorgestelde delegatiegrondslag niet toevoegen aan het tweede lid van artikel 13, maar opnemen in een nieuw derde lid.
* In artikel XXVII, onderdeel E, artikel 2.21, het zesde lid van het wetsvoorstel aanpassen nu in het zesde lid van artikel 2.21 het derde lid van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, maar het derde lid vervalt op grond van het wetsvoorstel.
* In artikel XXXVII, derde lid, van het wetsvoorstel, overeenkomstig aanwijzing 124h Ar, toevoegen: Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijke Wetboek is niet van toepassing.
* In de artikelen XXXVII en XXXVIII van het wetsvoorstel, de zinsnede: “de staat” vervangen door: de Staat.
* Artikel XLVIII vormgeven overeenkomstig aanwijzing 124i van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
* In het slotformulier van het wetsvoorstel, gelet op aanwijzing 193 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de zinsnede “ambtenaren wie zulks” vervangen door: ambtenaren die zulks.
* In de toelichting tot uitdrukking brengen dat de kosten die gemoeid zijn met de overdracht van publieke taken aan de Rijksoverheid niet voor rekening komen van de pbo’s, zie Kamerstukken I 2012/13, 32 615, C, blz. 5.
1. Artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie. [↑](#footnote-ref-1)
2. Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-2)
3. Stb. 2009, 26. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2007/08, 31 419, nr. 3, blz. 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken II 2011/12, 32 615, nr. 3, bijlage, blz. 81 en 93. [↑](#footnote-ref-5)
6. Paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-6)
7. Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 164, vierde lid van Verordening (EU) nr. 1308/2013. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 165 van Verordening (EU) nr. 1308/2013. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel XXXVII van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting bij artikel XXXVII. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 28 van de Comptabiliteitswet 2001. [↑](#footnote-ref-12)
13. Staatscourant 6 april 2004, nr. 67, blz. 13. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel XXIV, onderdeel D van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 13 van de Landbouwkwaliteitswet. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 15, derde lid van de Boswet. [↑](#footnote-ref-17)
18. Toelichting bij artikel XX. [↑](#footnote-ref-18)
19. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 280. [↑](#footnote-ref-19)