

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige voorstel strekt er voornamelijk toe een ruimere basis te scheppen voor de keuring en het toezicht op de naleving van de Landbouwkwaliteitswet door privaatrechtelijke controle-instellingen. De bevoegdheden van deze instellingen vormen niet langer een afgeleide van de aansluiting door betrokkenen – producenten, handelaren en exporteurs – bij één van de instellingen. Bij algemene maatregel van bestuur kan een instelling ten algemene met de uitvoering van de wet worden belast. Het privaatrechtelijke karakter van de controle-instellingen blijft bestaan. Omtrent de wijze van uitvoering kunnen ten aanzien van niet-aangeslotenen aanwijzingen worden gegeven. Daarnaast wordt de grondslag tot het heffen van bedragen ter bestrijding van de kosten van de instellingen aangepast. De bevoegdheid tot het vaststellen van deze bedragen komt alleen met betrekking tot de niet-aangeslotenen te liggen bij ondergetekende indien het betrokken bedrijfsleven zelf niet in de kosten voorziet. Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 15, dat de bevoegdheden nodig voor een goede naleving van de wet regelt, aan te scherpen en om artikel 16 dat de geheimhouding regelt, in overeenstemming te brengen met de desbetreffende modelbepaling.

De aanleiding voor het onderhavige voorstel is gelegen in de wenselijkheid de doelmatigheid van de controle op basis van de landbouwkwaliteitswet te vergroten. Zoals gezegd berusten de bevoegdheden van de privaatrechtelijke controle-instellingen, welke bij de uitvoering van de Landbouwkwaliteitswet een centrale plaats innemen op de aansluiting van betrokkenen bij de instelling. Aangezien mede in verband met de hieronder aan te snijden problematiek niet alle betrokkenen tot aansluiting kunnen worden verplicht, vindt het toezicht op de voor deze betrokkenen gelijkelijk geldende regelgeving, niet bij allen gelijkelijk plaats. Zo dient op een aantal plaatsen de Algemene Inspectiedienst te worden ingeschakeld. Een dergelijke verdeling van de uitvoering van taken is ondoelmatig – zo dienen de verschillende diensten zich de benodigde specifieke deskundigheid eigen te maken – en doet schade aan de rechtsgelijkheid.

Het belang van het onderhavige voorstel is eveneens ontstaan door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake de aansluitingsplicht bij privaatrechtelijke instellingen op grond van de Landbouwkwaliteitswet (vgl. Zaak 29/82, Fa. Van Luipen en Zn. B.V., Jur. 1983, p. 151 en Zaak 237/82, Jongeneel Kaas B.V., Jur. 1984, p. 483). Het Hof bepaalde dat een Lid-Staat een controle-orgaan kan instellen waaraan producenten zich verplicht moeten aansluiten, teneinde de naleving van bepaalde voorschriften te verzekeren. Het Hof achtte het daarentegen in strijd met het Gemeenschapsrecht wanneer een Lid-Staat het in het verkeer brengen, verder verhandelen en in- en uitvoeren en ten uitvoer aanbieden slechts toestaat aan degenen die bij een daartoe aangewezen controle-orgaan zijn aangesloten.

In de praktijk betekent dit dat voor bijvoorbeeld handelaren of exporteurs die handelingen verrichten met produkten na de produktiefase, geen verplichte aansluiting kan worden voorgeschreven. De arresten van het Hof hebben tot gevolg dat een eenvormige handhaving van de Landbouwkwaliteitswet niet langer op de aansluitingsplicht kan worden gebaseerd. De onderhavige wijziging is erop gericht de controle door privaatrechtelijke controle-instellingen te waarborgen. Eén van de belangrijkste uitgangspunten bij de uitvoering van de Landbouwkwaliteitswet is dat slechts een regeling wordt vastgesteld, indien deze in essentie wordt gedragen door het bedrijfsleven. Dit uitgangspunt blijft onverkort gehandhaafd. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de regelgeving, waarvoor de overheid uiteraard primair verantwoordelijk is, uit zich verder voornamelijk in keuring en toezicht door de privaatrechtelijke controle-instellingen, waarin het betrokken bedrijfsleven ruim is vertegenwoordigd.

Advisering

De volgende organisaties zijn in de gelegenheid gesteld hun mening omtrent de voorgenomen wijziging van de Landbouwkwaliteitswet kenbaar te maken: Het Landbouwschap, het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, het Produktschap voor Groenten en Fruit, het Produktschap voor Siergewassen, het Produktschap voor Pluimvee en Eieren, het Produktschap voor Zuivel, het Produktschap voor Vis en Visprodukten, het Produktschap voor Vee en Vlees, de Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole, het Kwaliteitscontrole Bureau voor Groenten en Fruit, de Stichting Bloembollenkeuringsdienst, de Stichting Scharreleierencontrole.

Van de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed van landbouwgewassen, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten- en Bloemzaden, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen is gezamenlijk een reactie ontvangen. Met deze reacties, welke voornamelijk betrekking hadden op het privaatrechtelijk karakter van de controle-instellingen, is in het onderhavige voorstel van wet rekening gehouden.

Inschakeling van privaatrechtelijke instellingen

Zoals in het algemene deel van deze memorie is uiteengezet noopt de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie tot het laten vervallen van de aansluitplicht voor anderen dan producenten en daarmee tot een herbezinning van de taken van de controle-instellingen. Deze herbezinning heeft de wenselijkheid aan het licht gebracht om de controle-instellingen de bevoegdheid te verlenen om ook bij niet-aange-

slotenen op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de Landbouwkwaliteitswet toe te zien. Daarmee wordt aangesloten bij andere wetten: Plantenziektenwet (Stb. 1951, 96) en Zaaizaad- en plantgoedwet (Stb. 1966, 455) die inmiddels een dergelijke voorziening kennen of daarmee zullen worden uitgebreid. Aangezien het weinig zinvol zou zijn privaatrechtelijke instellingen die daarvoor niet voelen met overheidstaken te belasten, is ook in het onderhavige wetsvoorstel de bereidheid van de controle-instelling als voorwaarde gesteld.

Enkele organisaties hebben hun bezorgdheid uitgesproken over het feit, dat op aangeslotenen bij een controle-instelling het tuchtrecht van die controle-instelling van toepassing is en op niet-aangeslotenen het regime van de Wet op de Economische delicten (Stb. 1950, K 258). Zij vrezen dat zulks een ongelijkheid van behandeling kan opleveren. Dit wordt echter voorkomen door coördinatie van het beleid van het Openbaar Ministerie (O.M.) met de tuchtrechtspraak, gelet op artikel 18 van de wet. Om deze coördinatie te effectueren gelden de volgende afspraken met het O.M.

Uitgangspunt is dat overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de Landbouwkwaliteitswet door aangeslotenen tuchtrechtelijk wordt afgedaan. Echter met betrekking tot een aantal categorieën van overtredingen is vastgelegd dat moet worden overlegd met het O.M. over de beslissing inzake tuchtrechtelijke of strafrechtelijke afdoening.

Deze categorieën van overtredingen hebben o.a. betrekking op:

- ernstige verontreiniging,
- opzettelijk toevoegen van verboden additieven,
- ernstige administratieve tekortkomingen,
- meerdere overtredingen binnen een jaar van hetzelfde voorschrift,
- het opzettelijk onjuist gebruik van aanduidingen, certificaten, merken, bewijsstukken enz.

De keuringsinstelling legt, indien er sprake is van een van bovengenoemde «zwaardere» overtredingen, deze voor aan de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze treedt in overleg met het O.M. Indien de Officier van Justitie beslist tot tuchtrechtelijke afdoening, stelt de AID de directeur van de desbetreffende controle-instelling hiervan op de hoogte, zodat deze een tuchtzaak kan initiëren.

Indien tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan, maakt de AID een proces-verbaal op, dat wordt voorgelegd aan de Officier van Justitie. Daarnaast stellen de tuchtgerechten overzichten op van de afgedane zaken die aan het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het O.M. worden toegezonden.

Aangezien ik van oordeel ben, dat het risico van ongelijke behandeling zich niet pas in de fase van de vervolging, maar ook reeds in de fase van toezicht en opsporing kan voordoen, voorziet het voorstel in de bevoegdheid de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om aan de controle-instellingen algemene, dus niet op individuele gevallen gerichte aanwijzingen te geven met betrekking tot toezicht, keuring, uitbetaling naar kwaliteit en het uitreiken van merken, tekenen en bewijsstukken ten aanzien van niet-aangeslotenen. Ten aanzien van aangeslotenen wordt zulks overbodig geacht, aangezien betrokkenen zich, door zich niet aan te sluiten of hun aansluiting te beëindigen, aan deze hoedanigheid kunnen onttrekken.

Overigens doen de ervaringen tot nog toe met de controle-instellingen vermoeden, dat van deze bevoegdheid tot ingrijpen slechts bij wijze van hoge uitzondering gebruik gemaakt zal moeten worden.

Kosten van keuringen, onderzoeken en verrichtingen

Een ander element van dit voorstel behelst, zoals hiervoor reeds is aangegeven een verandering van de bevoegdheid heffingen aan de bedrijfsgenoten op te leggen. De bevoegdheid tot het vaststellen van een tarief ter zake van de kosten van de in het kader van de uitvoering van deze wet gedane keuringen, onderzoeken en verrichtingen voor de aangeslotenen ligt bij de controle-instellingen. De bevoegdheid tot het vaststellen van deze tarieven komt alleen voor de niet-aangeslotenen bij ondergetekende te liggen.

Het opleggen van deze tarieven zal achterwege blijven indien het betrokken bedrijfsleven zelf in de kosten voorziet. Zo is het opleggen van een heffing uiteraard overbodig als produkt- of bedrijfsschappen voorzien in de kosten verbonden aan de keuringsactiviteiten.

Deze verandering vloeit voornamelijk voort uit het voorstel de bevoegdheden van de controle-instellingen niet alleen afhankelijk te stellen van de aansluiting bij deze instellingen. Indien ten algemene overheidstaken aan de instellingen worden opgedragen waardoor niet-aangeslotenen worden gebonden ligt het in de rede dat de overheid de financiële consequenties indien nodig reguleert. Overigens kan de controle-instelling met de uitvoering worden belast indien dit uit doelmatigheidsoogpunt nuttig is.

Voor een aanpassing van het huidige stelsel met betrekking tot heffingen is aanleiding gezien artikel 104 van de Grondwet, dat bepaalt dat heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld. Uit de Memorie van Toelichting bij de Grondwet (Kamerstukken II, 15 575, nr. 3, p. 5) volgt dat het aanbeveling verdient dat de grondslag van de heffing, de basis van het tarief en de kring van betalingsplichtigen in de wet zelf worden benoemd. Het voorstel komt aan deze eisen tegemoet.

Artikelsgewijs

Bij de redactie van het voorstel is zoveel mogelijk de huidige structuur van de Landbouwkwaliteitswet gehandhaafd.

Artikel 8 vormt de basis voor de inschakeling van privaatrechtelijke instellingen ten aanzien van aangeslotenen.

Het voorgestelde artikel 8 treft een overeenkomstige voorziening ten aanzien van niet-aangeslotenen, aangevuld met de reeds besproken mogelijkheid om algemene aanwijzingen te geven.

Het voorgestelde artikel 10 kent een vereenvoudigde redactie ten opzichte van de huidige tekst.

In artikel 11 is de mogelijkheid opgenomen bedragen te heffen door de controle-instellingen voor aangeslotenen en door ondergetekende voor niet-aangeslotenen. De uitvoering van de heffingsbevoegdheid voor niet-aangeslotenen kan aan de betrokken controle-instellingen worden overgedragen. De wijziging van artikel 15 hangt in de eerste plaats samen met de uitbreiding van de toezichthoudende taken van de controle-instellingen. Voor een adequate uitvoering is het uiteraard vereist dat medewerkers van instellingen onderzoeksbevoegdheden verkrijgen ten aanzien van niet-aangeslotenen indien de minister ten aanzien van deze groep aanwijzingen heeft gegeven. Daarnaast is het artikel meer in het algemeen aangescherpt. Het huidige artikel 15 kent bevoegdheden toe aan medewerkers van controle-instellingen en opsporingsambtenaren.

In tegenstelling tot de meeste modernere wetten op het gebied van landbouw en visserij voorziet de Landbouwkwaliteitswet thans niet in de mogelijkheid dat ambtenaren ten algemene worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Gegeven het feit dat het wenselijk

kan zijn ambtenaren – los van opsporingsbevoegdheden – te belasten met het toezicht op de naleving en gelet op de wenselijkheid van harmonisatie van wetgeving wordt artikel 15 aangepast. In artikel 16 is de model-geheimhoudingsbepaling opgenomen.

Deregulering

Bij een beoordeling van het wetsvoorstel als geheel op aspecten van deregulering dient als uitgangspunt dat het voorstel geen betrekking heeft op de materiële normstelling op basis van de Landbouwkwaliteitswet en daarmee de omvang van de regelgeving voor het betrokken bedrijfsleven niet beïnvloedt. Het voorstel strekt ertoe het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde doelmatiger te doen plaatsvinden.

Uit oogpunt van deregulering maakt het ten opzichte van de justitiebelen in beginsel geen verschil of zij door algemene of bijzondere opsporingsambtenaren worden gecontroleerd of door ambtenaren van een controle-instelling.

Voor zuivelprodukten, bloembollen, groenten en fruit en scharreleieren geldt thans een verplichte aansluiting bij de desbetreffende privaatrechtelijke controle-instelling. Voor vleeswaren en bacon is de aansluiting niet verplicht, doch niettemin wordt 97% van de bacon-productie door aangeslotenen geproduceerd. Alleen in de sector consumptie-aardappelen functioneert geen privaatrechtelijke controle-instelling. Gelet op deze hoge aansluitingsgraad, die naar ik verwacht gehandhaafd zal blijven, zal het wetsvoorstel voor de bestaande controle-instellingen geen vergroting van de belasting betekenen. Zo zulks zich echter voor zou doen, dan gebeurt dit wat de controle-instelling betreft bewust en gewild, aangezien de uitbreiding van taken alleen met hun instemming kan plaatsvinden. Er zijn overigens geen indicaties die een gebrek aan deze instemming doen vermoeden.

Gelet op het bovenstaande is volstaan met een beknopte dereguleringsstoets, zoals voorzien in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (Stcrt. 1985, 18).

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. D. Gabor