

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige voorstel strekt ertoe om een ruimere basis in de Zaaizaad- en Plantgoedwet te scheppen voor de uitvoering van de keuring en het toezicht op voorschriften met betrekking tot kwaliteit indien een keuringsinstelling niet of niet voldoende kan voorzien in voorschriften met betrekking tot kwaliteit.

De bevoegdheden van de keuringsinstellingen berusten op de aansluiting van de betrokkenen bij de instelling. Aangezien mede in verband met de hieronder aan te snijden problematiek niet alle betrokkenen tot aansluiting kunnen worden verplicht, kunnen deze bevoegdheden niet bij alle betrokkenen gelijkelijk worden uitgeoefend.

Het voorstel behelst een verandering van de bevoegdheid heffingen aan de bedrijfsgenoten op te leggen en de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven ten aanzien van niet-aangesloten met betrekking tot de uitvoering van de werkzaamheden.

De aanleiding van het onderhavige voorstel is gelegen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake de aansluitingsplicht bij privaatrechtelijke instellingen (zie onder meer de arresten van 26 februari 1980, zaak 94/79, Vriend, Jur. 1980, bladzijde 327 van 7 februari 1984, zaak 237/82, Jongeneel, Jur. 1984, bladzijde 497 en van 31 mei 1989, zaak 43/88, niet gepubliceerd). Het Hof bepaalde dat de aansluitingsplicht althans met betrekking tot het verhandelen strijdig is met het EEG-recht. De onderhavige wijziging is erop gericht de controle door de keuringsinstellingen, welke ik van groot belang acht, ook bij niet-aangesloten te waarborgen.

In een voorstel van Wet houdende wijziging van de Landbouwkwaliteitswet, dat één dezer dagen aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt deze materie eveneens geregeld. Het onderhavige voorstel sluit op deze wijziging aan.

De Zaaizaad- en Plantgoedwet biedt thans al een mogelijkheid voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van teeltmateriaal voor niet-aangesloten te treffen zodat beide voorstellen van wet niet gelijk-luidend zijn. Het privaatrechtelijk karakter van de keuringsinstellingen zal door de onderhavige wijziging niet worden aangetast.

Advisering

Van de organisaties die in de gelegenheid zijn gesteld hun mening omtrent de voorgenomen wijziging in de Zaaizaad- en Plantgoedwet kenbaar te maken is een reactie ontvangen van: Het Landbouwschap, het Produktschap voor Siergewassen, de Nederlandse Bond van Boomkwekers, de Nederlandse Federatie van de Handel in Pootaardappelen, de Vereniging voor de handel in landbouwzaaizaden, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten- en Bloemzaden, de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen en de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen. De keuringsdiensten hebben hun bezorgdheid geuit met betrekking tot de uitvoering van de vaststelling van de tarieven voor niet-aangeslotenen en met betrekking tot de bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van niet-aangeslotenen. Ook het Landbouwschap uit zijn bezorgdheid ten aanzien van de uitvoering van de vaststelling van de tarieven. Tevens hebben deze organisaties erop gewezen dat voor de niet-aangeslotenen een voorziening van het tuchtrecht ontbreekt. Op deze in de adviezen genoemde onderwerpen wordt hieronder nader ingegaan.

Keuring, onderzoek, verrichting en de kosten

Naar aanleiding van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is de aansluitingsplicht met betrekking tot het verhandelen opgeheven. Of hierdoor het aantal niet-aangeslotenen een grote groep zal worden valt hier niet aan te geven. Tot voor kort gold voor een ieder de aansluitingsplicht. De aansluitingsplicht bestaat thans alleen voor degenen die bedrijfsmatig teeltmateriaal voortbrengt, bewaart en bewerkt, anders dan voor privégebruik in eigen bedrijf. De verwachting is dat veel bedrijven in de betrokken sectoren aangesloten zullen blijven, aangezien het voortbrengen, bewaren en bewerken enerzijds en het verhandelen anderzijds veelal door dezelfde bedrijven geschiedt. De detailhandel, de tuinartikelenbedrijven en de loonbedrijven vallen in het algemeen niet onder de aansluitingsplicht. Het blijkt echter dat een aantal loonbedrijven wel vrijwillig zijn aangesloten.

Voor niet-aangeslotenen moet voorzien worden in regelgeving, financiering en toezicht. De Zaaizaad- en Plantgoedwet biedt een basis (artikel 91, vierde lid) om kwaliteitsvoorschriften en de uitvoering van de keuring voor aangeslotenen en niet-aangeslotenen dezelfde te laten zijn.

Op grond van genoemd artikel 91, vierde lid, zijn inmiddels in de sectoren, waarvoor een keuringsinstelling is aangewezen, kwaliteitsvoorschriften geldend voor niet-aangeslotenen gesteld.

Voor wat betreft de kosten van de keuringen, onderzoekingen en verrichtingen hebben de keuringsinstellingen de bevoegdheid om tarieven vast te stellen voor de bij hun instelling aangeslotenen, zowel voor de verplicht als voor de vrijwillig aangeslotenen. De bevoegdheid tot het vaststellen van deze tarieven komt bij de minister te liggen voor de niet-aangeslotenen. In artikel 91, eerste lid, onderdeel f, en 91a zijn deze bevoegdheden opgenomen. De tarieven voor de aangeslotenen en voor de niet-aangeslotenen zullen in principe op elkaar zijn afgestemd daar de tarieven voor aangeslotenen dezerzijds dienen te worden goedgekeurd. Het opleggen van deze tarieven zal achterwege blijven indien het betrokken bedrijfsleven zelf in de kosten voorziet. Het opleggen van een heffing is uiteraard overbodig, als de produkt- of bedrijfsschappen voorzien in de kosten verbonden aan de keuringsactiviteiten.

De aanpassing van het huidige stelsel met betrekking tot heffingen van

het Rijk is noodzakelijk gezien artikel 104 van de Grondwet, dat bepaalt dat heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld.

Aanwijzingen

In artikel 91b is de mogelijkheid opgenomen algemene aanwijzingen te geven ten aanzien van niet-aangeslotenen met betrekking tot de controle op de naleving van voorschriften als vermeld in artikel 91, eerste lid. Naast artikel 91, vierde lid is een aanwijzingsbevoegdheid van de minister gewenst. Het geven van voorschriften staat los van de aanwijzingsbevoegdheid en is een andere bevoegdheid. Immers, de voorschriften richten zich tot de niet-aangeslotenen, terwijl de aanwijzingen zich tot de keuringsinstellingen richten. Deze aanwijzingen zullen geen betrekking op individuele gevallen hebben. Deze bevoegdheid ten aanzien van niet-aangeslotenen is nodig om de relatie tussen niet-aangeslotenen en keuringsinstellingen te waarborgen. Op deze wijze moet – naast het reeds bestaande stelsel van rijkstoezicht – een adequate taakuitvoering worden gewaarborgd. Het wordt niet wenselijk geacht in het wetsvoorstel zelf op te nemen binnen welk kader van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, zoals voorgesteld door de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen en de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen. Het betreft namelijk een algemene bevoegdheid die ertoe strekt een goede naleving van de normen te waarborgen. Met deze bevoegdheid dient in de eerste plaats elk risico van ongelijke behandeling tussen aangeslotenen en niet-aangeslotenen te worden voorkomen. Tevoren is niet aan te geven in welke situaties dit risico zich voordoet. Wel zij opgemerkt dat van de bevoegdheid terughoudend gebruik zal worden gemaakt, gelet op de verantwoordelijkheid die aan de keuringsdiensten is toegekend.

Aangeslotenen en niet-aangeslotenen

In enkele adviezen is gewezen op de ongelijkheid die kan ontstaan, indien door aangeslotenen enerzijds en door niet-aangeslotenen anderzijds in strijd met de regels wordt gehandeld. De kwaliteitsvoorschriften, die gelden voor niet-aangeslotenen op basis van artikel 91, vierde lid, van de Zaaizaad- en Plantgoedwet, zijn namelijk als economisch delict strafbaar gesteld, terwijl de keuringsvoorschriften die gelden voor de aangeslotenen tuchtrechtelijk zijn gesanctioneerd. Uiteraard dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat zulks tot een ongelijkheid in behandeling tussen aangeslotenen en niet-aangeslotenen leidt. Hiertoe zal in de praktijk als volgt worden opgetreden. In beginsel is het de keuringsdienst die een overtreding constateert. De keuringsdienst controleert immers zowel bij aangeslotenen als bij niet-aangeslotenen. Indien de overtreding geschiedt door een aangeslotene zal de keuringsdienst een tuchtrechtelijk rapport opmaken. De overtreding wordt vervolgens langs tuchtrechtelijke weg afgehandeld. Wanneer het een niet-aangeslotene betreft vindt een strafrechtelijk vervolg plaats. De Algemene Inspectiedienst (AID) zal worden ingeschakeld en deze dienst zal proces-verbaal opmaken. Het door de AID opgemaakt proces-verbaal wordt naar het Openbaar Ministerie doorgeleid. Een goede coördinatie tussen het Openbaar Ministerie, de keuringsinstellingen en de AID dient te voorkomen dat een ongelijkheid in behandeling tussen aangeslotenen en niet-aangeslotenen kan optreden. Om deze coördinatie te effectueren zullen met het Openbaar Ministerie, de AID en de keuringsdiensten afspraken worden gemaakt.

Overigens vindt inschakeling van de AID en het Openbaar Ministerie ook thans reeds plaats, indien de overtreding van een keuringsvoorschrift

door een aangeslotenen tevens een strafbaar feit oplevert. Voor deze situatie is een voorziening getroffen in artikel 98 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet. Het openbaar Ministerie beslist dan na overleg met de AID en de Keuringsdienst of de overtreding door een aangeslotenen al dan niet tuchtrechtelijk wordt afgedaan en is daardoor bij voortduring in de gelegenheid een goede coördinatie tussen de strafrechtelijke en de tuchtrechtelijke bejegening te bewerkstelligen.

Geheimhouding

In artikel 94a is de model-geheimhoudingsbepaling, die voortvloeit uit de Aanwijzingen voor de Wetgevingstechniek van 14 februari 1994, 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 Zaaizaad- en Plantgoedwet en daarmee de regeldruk voor het betrokken bedrijfsleven niet beïnvloedt. Het ligt niet in de verwachting dat uit deze wijziging een aanzienlijke belasting voor de instellingen voortvloeit, gezien de praktische samenhang tussen de bevoegdheden en de keuring. Een aanpassing van de structuur van het heffen van bijdragen is vanwege het feit dat werkzaamheden voor zowel aangeslotenen als niet-aangeslotenen zullen worden verricht noodzakelijk. Ook aan niet bij een instelling aangeslotenen zal een heffing kunnen worden opgelegd. Zo er al van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, leidt deze er slechts toe dat een heffing kan worden opgelegd welke in de plaats treedt van de thans door de privaatrechtelijke keuringsinstellingen op te leggen heffingen. Gelet op het voorgaande kan volstaan worden 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). Het wetsvoorstel ontmoet uit deze oogpunten geen bezwaren.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman