

Vergaderjaar 2003–2004

**29 650**

## **Nieuwe regeling voor het toelaten van rassen, het in de handel brengen van teeltmateriaal en het verlenen van kwekersrecht (Zaaizaad- en plantgoedwet 20..)**

**Nr. 4**

### **OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD**

*A. Wetsvoorstel*

– Artikel I luidde:

#### **Artikel 1**

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- b. Raad: Raad voor plantenrassen als bedoeld in artikel 2;
- c. ras: plantengroep binnen één botanisch taxon van de laagst bekende rang, welke groep, ongeacht of volledig wordt voldaan aan de voorwaarden die deze wet stelt voor de verlening van een kwekersrecht, kan worden
  - gedefinieerd aan de hand van de expressie van de eigenschappen die het resultaat is van een bepaald genotype of een combinatie van genotypen,
  - onderscheiden van elke andere plantengroep op grond van de expressie van ten minste één van die eigenschappen, en
  - beschouwd als een eenheid, gezien zijn geschiktheid om onveranderd te worden vermeerderd;
- d. rassenregister: Nederlands rassenregister als bedoeld in artikel 25;

e. opstand: afgebakende, wat samenstelling betreft voldoende uniforme populatie bomen;

f. teeltmateriaal: planten en plantendelen, die bestemd zijn om voor de teelt van gewassen of ter vermeerdering te dienen dan wel daartoe gebruikt worden;

g. in de handel brengen: bedrijfsmatig ter beschikking of in voorraad houden, uitstellen of te koop aanbieden, verkopen, bezitten met het oog op de verkoop, alsmede tegen of zonder vergoeding aan derden beschikbaar stellen, leveren of overdragen;

h. leverancier: elke natuurlijke of rechtspersoon die, anders dan voor gebruik in het eigen bedrijf, beroepshalve teeltmateriaal vermeerdert, produceert, bewaart, be- of verwerkt, importeert of in de handel brengt;

i. kweker: degene die een ras door eigen arbeid heeft gekweekt of die het ras heeft ontdekt en ontwikkeld, of diens rechtverkrijgende;

j. Unie: Unie tot bescherming van kweekprodukten, gevormd door de staten die partij zijn bij het op 2 december 1961 te Parijs tot stand gekomen Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekprodukten (Trb. 1962, 117), zoals dit laatstelijk is herzien bij Akte van 19 maart 1991 (Trb. 1992, 52);

k. Unie-staat: staat die deel uitmaakt van de Unie.

– Artikel 70, derde lid, luidde:

3. Naast schadevergoeding kan worden gevorderd, dat de gedaagde veroordeeld wordt de door de inbreuk genoten winst af te dragen en dienaangaande rekening en verantwoording af te leggen; indien de rechter echter van oordeel is dat de omstandigheden van het geval geen aanleiding geven tot een dergelijke veroordeling, zal de rechter de gedaagde tot schadevergoeding kunnen veroordelen.

– Artikel 78 luidde:

#### **Artikel 78**

1. De arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage is in eerste aanleg bij uitsluiting bevoegd voor vorderingen tot vernietiging en opeising van het kwekersrecht als bedoeld in de artikelen 75 en 76.

2. De arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage en de president van die rechtbank zijn in eerste aanleg bij uitsluiting bevoegd voor:

- a. vorderingen als bedoeld in de artikelen 70 en 71;
- b. vorderingen, die worden ingesteld door een ander dan de

houder van een kwekersrecht om te doen vaststellen dat bepaalde verrichte handelingen niet strijdig zijn met een kwekersrecht.

– Artikel 83 (vgl. artikel 86 nieuw) luidde:

### **Artikel 83**

In afwijking van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht, is voor beroepen ingesteld tegen besluiten op grond van deze wet de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd.

– Artikel 84 (vgl. artikel 87 nieuw) luidde:

### **Artikel 84**

1. Indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven, kan deze geschieden bij algemene maatregel van bestuur.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen de regels worden gesteld die noodzakelijk zijn voor uitvoering van verdragen of van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen die zich richten op een in deze wet geregeld onderwerp.

3. Indien uitvoering van een bindend besluit als bedoeld in het tweede lid noodzaakt tot wijziging van deze wet binnen een termijn van twaalf maanden na de datum van dagtekening van het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen waarin dat besluit bekend is gemaakt, kan ter uitvoering van dat besluit bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk worden afgeweken van deze wet.

4. Indien uitvoering van bindend besluit als bedoeld in het tweede lid noodzaakt tot wijziging van deze wet of van een krachtens deze wet vastgestelde algemene maatregel van bestuur binnen een termijn van vier maanden na de datum van dagtekening van het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen waarin dat besluit bekend is gemaakt, kan ter uitvoering van dat besluit bij ministeriële regeling tijdelijk worden afgeweken van deze wet respectievelijk die algemene maatregel van bestuur. De regeling wordt in het Staatsblad geplaatst.

5. Tenzij de maatregel strekt tot uitvoering van een Europese verordening wordt de voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, is niet van toepassing.

6. Tenzij de regeling strekt tot uitvoering van een Europese verordening wordt een krachtens het vierde lid vast te stellen regeling niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, is niet van toepassing.

7. Een voorstel van wet om de afwijking, bedoeld in het derde of vierde lid, te beëindigen, wordt zo spoedig mogelijk ingediend. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur om de afwijking daarvan, bedoeld in het vierde lid, te beëindigen wordt zo spoedig mogelijk gedaan.

### *B. Memorie van Toelichting*

– Paragraaf 6 van hoofdstuk 9 van de Memorie van Toelichting luidde:

### **§ 6. Kwekersrechtelijke geschillen**

Paragraaf 7 van hoofdstuk 7 ziet op de afdoening van kwekersrechtelijke geschillen.

De huidige Zaaizaad- en Plantgoedwet bepaalt dat vorderingen tot opeising en vernietiging van het kwekersrecht niet rechtstreeks bij de rechter kunnen worden ingesteld. Op dit punt verschilt de Zaaizaad- en Plantgoedwet van andere wetten betreffende intellectuele eigendomsrechten. Een dergelijke vordering moet eerst voorafgegaan worden door een verzoek om vernietiging of opeising bij de Raad voor het Kwekersrecht. Tegen de beslissing van deze Raad staat beroep open bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage en cassatieberoep bij de Hoge Raad. In het MDW-rapport is na vergelijking met andere wetten de aanbeveling gedaan dit bestuurlijk voorportaal te laten vervallen.

Dientengevolge wordt in artikel 78 van het wetsvoorstel bepaald, dat de

rechtbank Den Haag in eerste aanleg uitsluitend bevoegd is te oordelen over civielrechtelijke vorderingen tot vernietiging en opeising van het kwekersrecht. Ter zake van de in de artikelen 70 en 71 bedoelde vorderingen zijn op grond van artikel 78, tweede lid, van het wetsvoorstel in eerste aanleg de rechtbank Den Haag en de president van die rechtbank bevoegd.

Met deze bepaling is aangesloten bij het octrooirecht en het recht met betrekking tot merken en tot tekeningen en modellen. Tegen beslissingen van de rechtbank staat vervolgens automatisch beroep open bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage, eventueel gevolgd door cassatieberoep bij de Hoge Raad. Aan de in de artikelen 61 tot en met 68 van de huidige Zaaizaad- en Plantgoedwet opgenomen bijzondere bepalingen over de benoeming van deskundige leden in het Gerechtshof te 's-Gravenhage bestaat als gevolg van deze wijziging geen behoefte meer.

– Paragraaf 2 van hoofdstuk 11 van de Memorie van Toelichting luidde:

### **§ 2. Bepalingen over het in de handel brengen van teeltmateriaal**

In de huidige situatie ligt het accent in de handhaving van de bepalingen met betrekking tot het in de handel brengen van teeltmateriaal op de toepassing van tuchtrecht ten aanzien van bedrijven die zijn aangesloten bij de keuringsinstellingen.

In periode van 1997 tot en met 2001 zijn door de keuringsinstellingen gezamenlijk in ongeveer 100 gevallen maatregelen opgelegd; op jaarbasis derhalve 20 zaken per jaar.

Deze maatregelen bestonden in de meeste gevallen uit het opleggen van een boete; in 5% van de gevallen bestond de maatregel uit het onder verscherpte controle plaatsen van de aangeslotene, voor een duur van een tot twee jaar. Op grond van deze maatregel wordt een aangeslotene gedurende een bepaalde periode vaker gecontroleerd, waarbij de kosten van de extra controles voor rekening van de aangeslotene komen.

Het strafrecht vervult een vangnetfunctie, voor de meer ernstige vergrijpen waarbij sprake is van fraude of moedwillig misbruik. Dit betreft jaarlijks slechts enkele gevallen.

Onder het onderhavige

wetsvoorstel vervalt de aansluitplicht en de zelfstandige regelgevende bevoegdheid van de keuringsinstellingen, gelet op de in hoofdstuk 3 gesignaleerde problemen en bezwaren en conform de aanbevelingen van het MDW-rapport. Met het vervallen van de aansluitplicht en het schrappen van de regelgevende bevoegdheid van de keuringsinstellingen kan niet langer worden gesproken van rechtsregels die slechts voor een beperkte groep belanghebbenden van belang zijn en zich om die reden lenen voor tuchtrechtelijke handhaving.

Dit betekent dat in plaats van handhaving door tuchtrecht sprake zal moeten zijn van een andere systematiek van handhaving.

In het wetsvoorstel wordt daartoe gekozen voor een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Bestuursrechtelijke handhaving op grond van dit wetsvoorstel behelst de mogelijkheid tot het schorsen, intrekken dan wel doorhalen van een erkenning of registratie (artikel 45), de bevoegdheid van de keuringsinstellingen om – zo nodig op kosten van de overtreder – ondeugdelijk teeltmateriaal uit de handel te halen (artikel 47 van het wetsvoorstel) alsmede de bevoegdheid tot bestuursdwang, neergelegd in artikel 89 van het wetsvoorstel. Op de beide eerste mogelijkheden is in hoofdstuk 8 van deze memorie al ingegaan. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang impliceert tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit instrument in bepaalde situaties een nuttige functie zal kunnen vervullen, bijvoorbeeld om herhaling van een eenmaal gepleegde overtreding tegen te gaan. In de last zou dan kunnen worden bepaald, dat de overtreder bij elke volgende overtreding een dwangsom verbeurt. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang berust bij de minister, maar kan desgewenst op basis van mandaat ook aan anderen toekomen. Het gaat hier om een algemene bevoegdheid, die bestaat naast en in aanvulling op de specifieke bevoegdheden die ingevolge dit wetsvoorstel aan de keuringsinstellingen zijn toegekend.

Naast bovengenoemde bestuursrechtelijke mogelijkheden tot handhaving, zal in bepaalde situaties ook behoefte blijven bestaan aan de

mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving. Het gaat dan vooral om situaties, waarin eerst achteraf wordt vastgesteld dat er in strijd met de wettelijke regels teeltmateriaal in de handel is gebracht, terwijl het niet meer mogelijk is de overtreding ongedaan te maken of de schade als gevolg hiervan te beperken. Hoewel in deze situaties in principe ook een – tijdelijke – schorsing van een erkenning of registratie denkbaar is, zal die sanctie niet in alle gevallen een proportionele reactie op de overtreding vormen. Als alternatief voor bestuursrechtelijke handhaving komt dan de strafrechtelijke handhaving in beeld. Het strafrecht zal in de toekomst mogelijk niet alleen een functie vervullen bij gevallen van fraude of misbruik, maar ook in situaties waarin sprake is van kleinere overtredingen die niettemin om een adequate reactie vragen, ter correctie en bestraffing van de inmiddels gepleegde en niet meer te herstellen overtreding. Deze overtredingen worden thans veelal met een tuchtrechtelijke boete bestraft; in de toekomst zullen deze overtredingen hetzij langs bestuursrechtelijke weg, hetzij door middel van een strafrechtelijke boete aangepakt worden.

Gelet op het bovenstaande moet rekening worden gehouden met een toename van het aantal strafrechtelijk te handhaven zaken: waar dit aantal thans ongeveer 5 per jaar bedraagt, komen daaruitgaande van het aantal tuchtrechtzaken over de afgelopen vijf jaar ongeveer maximaal twintig zaken op jaarbasis bij.

Voor de rechterlijke macht zal de wijziging van handhavingssystematiek nauwelijks gevolgen hebben: tegenover de mogelijke toename van het aantal zaken bij de strafrechter staat een afname van het aantal zaken bij de bestuursrechter. Tegen beslissingen tot het opleggen van tuchtmaatregelen zoals die thans door de organen van de keuringsinstellingen worden genomen, staat immers beroep open bij de rechtbank en daarna bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

– De artikelsgewijze toelichting op artikel 83 luidde:

#### **Artikel 83**

De Zaaizaad- en Plantgoedwet voorziet voor verschillende besluiten

in verschillende rechtsgangen. Daarnaast wordt op diverse plaatsen in de wet de mogelijkheid van beroep opengesteld maar de status van deze rechtsgang heeft na de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor veel onduidelijkheid gezorgd, zoals in paragraaf 8 van hoofdstuk 3 van deze memorie is uiteengezet.

Daarom is in navolging van de aanbevelingen van het MDW-rapport in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten bij het stelsel van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat de bezwaarschriftenprocedure van de Awb automatisch van toepassing is op de besluiten die op grond van de wet worden genomen. Voor het instellen van beroep is – in afwijking van het MDW-rapport – in artikel 85 van het wetsvoorstel bepaald dat tegen besluiten ingevolge de wet beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank 's-Gravenhage. Deze bepaling sluit aan bij artikel 81 van de Rijksoctrooiwet 1995 en strekt ertoe te verzekeren dat over zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke geschillen in eerste aanleg geoordeeld wordt door hetzelfde rechterlijk college, te weten de rechtbank te 's-Gravenhage.

De voorgestelde bepaling zal ook van toepassing zijn op beslissingen van de Raad tot vaststelling van een rasbenaming. Ingevolge artikel 26 van de huidige Zaaizaad- en Plantgoedwet staat tegen een dergelijke beslissing beroep open op de Afdeling van Beroep van de Raad voor het kwekersrecht en vervolgens op het Gerechtshof te 's-Gravenhage met aansluitend de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad der Nederlanden. Gesteld kan echter worden dat de vaststelling van een benaming een besluit is in de zin van artikel 1.3 van de Awb. Derhalve is in het onderhavige wetsvoorstel geen specifieke beroepsinstantie aangegeven. Dit betekent dat tegen dergelijke beslissingen op grond van de Awb in samenhang met het voorgestelde artikel 85 bezwaar en beroep zal openstaan, voor zover de desbetreffende beslissingen zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

– De artikelsgewijze toelichting op artikel 84 luidde:

## Artikel 84

### *Eerste lid*

In de uitvoeringspraktijk van wetgeving blijken zich van tijd tot tijd situaties voor te doen, die bij het opstellen van de wet niet zijn voorzien en waarbij het onverkort volgen van de letter van de wet tot ongewenste of ongerijmde uitkomsten zou leiden. Een algemene bepaling op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels kunnen worden gesteld over in de desbetreffende wet geregelde onderwerpen, kan in voorkomende situaties uitkomst bieden, zonder de noodzaak van een wetswijziging. Uiteraard kan het bij een algemene maatregel van bestuur als hier bedoeld alleen gaan om aanvullende regels over onderwerpen die in de wet geregeld zijn en kunnen geen regels worden gesteld die strijdig zijn met de doelstelling en de systematiek van de wet. Daarnaast moet het gaan om regels in het kader van een goede uitvoering van de wet; de bevoegdheid kan derhalve niet worden gebruikt voor het formuleren van nieuw beleid. Bovengenoemde beperkingen brengen met zich dat van de voorgestelde bepaling naar verwachting slechts spaarzaam gebruik gemaakt zal worden. Bepalingen als deze komen overigens vaker voor, zowel in wetgeving van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als in wetgeving van andere departementen. Voorbeelden zijn onder meer artikel 61, eerste lid, van de Meststoffenwet, artikel 89 van de Wet inzake de luchtverontreiniging, artikel 62 van de Gezondheidswet en artikel 64, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

### *Tweede tot en met zevende lid*

Conform de aanbevelingen 22 en 23 van het MDW-rapport is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen, die ertoe strekt een algemene basis te verschaffen voor de implementatie van toekomstige en bestaande communautaire en internationale regelgeving in ons nationale recht. Aan een dergelijke bepaling bestaat behoefte, omdat de materiële inhoud van de in de wet

geregelde onderwerpen voor een belangrijk deel wordt bepaald door UPOV-Verdrag 1991, alsmede door verschillende Europese richtlijnen met betrekking tot het in de handel brengen van teeltmateriaal van diverse soorten gewassen. Met name de diverse Europese richtlijnen worden regelmatig gewijzigd.

Naast de opname van een algemene delegatiegrondslag ter implementatie, voorziet het voorgestelde artikel tevens in de introductie van de bevoegdheid om, voor zover dat nodig is uit het oogpunt van tijdige implementatie van Europese maatregelen, bij gedelegeerde regelgeving tijdelijk af te wijken van de wet, of van hetgeen bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Het is allerminst denkbeeldig dat op het vlak van de regelgeving met betrekking tot plantaardig materiaal op korte termijn maatregelen moeten worden uitgevoerd waarvoor afwijking van de wet of een algemene maatregel van bestuur nodig is. Vaak gelden voor nieuwe communautaire maatregelen die moeten worden uitgevoerd door lidstaten implementatietermijnen van korte duur.

Als voorbeeld kan gewezen worden op de recente voorstellen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van richtlijn 2001/18/EG (Pb EG 2001, C 304 E). Bedoelde ontwerpverordeningen, die ook relevant kunnen zijn voor genetisch gemodificeerde plantenrassen, moeten binnen zes maanden na de datum van publicatie ten uitvoer worden gelegd in de lidstaten. Voor zover het de verrichting van nog nader door de lidstaten te bepalen controle- en inspectiemaatregelen betreft, geldt zelfs een termijn van tenuitvoerlegging van uiterlijk drie maanden na de datum van publicatie. De vormgeving van de voorgestelde bepaling is, conform aanbeveling 23 van het MDW-rapport over de Zaaizaad- en Plantgoedwet, in lijn met hetgeen is verwoord in het

kabinetsstandpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten» (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) en een daarop betrekking hebben de vervolgotitie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79).