

Nieuwe regelen ter bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw en de visserij en ter verzekering van de voedselvoorziening
(Landbouwwet)

VOORLOPIG VERSLAG

No. 6

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1954—1955)

Inleidende opmerkingen. Noodzaak van een nieuwe wet.
Van verschillende zijden werd met de indiening van dit wetsontwerp instemming betuigd, in de eerste plaats, omdat de invoering van een nieuwe Landbouwwet de crisiswetgeving en het bezettingsrecht, waarin het landbouwbeleid tot nu toe voor een belangrijk deel zijn juridische basis vond, zal doen verdwijnen en daarnaast ook, omdat de behandeling van dit ontwerp de mogelijkheid opent de vraagstukken, waarom het in deze gaat, opnieuw aan een bespreking te onderwerpen.

Vele van deze leden konden in beginsel volledig akkoord gaan met de opzet van het ontwerp en zich ook met de uitwerking grotendeels verenigen. Daarbij wezen zij erop, dat bij de voorbereiding is geprofiteerd van een jarenlange ervaring met de Landbouw-Crisiswet 1933, het Voedselvoorzieningsbesluit (1940) en het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941. Bovendien stond de Regering een advies van de Sociaal-Economische Raad over een voorontwerp ter beschikking, welk advies degelijk was voorbereid en dan ook zijn stempel op het definitieve ontwerp heeft gedrukt.

In vergelijking met de bestaande wetten en de andere voor- en naoorlogse voorschriften geeft het ontwerp geen nieuwe bevoegdheden, zo merkten deze leden voorts op. Integendeel, de bevoegdheden worden eerder ingeperkt dan uitgebreid. Ook worden geen nieuwe organen gecreëerd. Het Landbouw-Egalisatiefonds is er al jaren en de taak van het voorgestelde in- en verkoopbureau wordt nu door verschillende organen uitgevoerd. In feite brengt het wetsontwerp dus weinig nieuws. Het vereenvoudigt, coördineert en moderniseert wat reeds jarenlang aanwezig is. Het moderniseren slaat dan vooral op de aanpassing aan de nieuwe opvattingen over de sociale en economische bedrijfsorganisatie.

De hier aan het woord zijnde leden waren van mening, dat de uitgebreide bevoegdheden, die de Regering vraagt, op de gronden, die zij zelf in de Memorie van Toelichting aanvoert en die ook door de S.E.R. worden aanvaard, niet gemist kunnen worden. Het waarborgen van bestaanszekerheid aan de ondernemer op een goed geleid sociaal en economisch verantwoord landbouwbedrijf achtten deze leden zonder de gevraagde bevoegdheden niet mogelijk, hetgeen huns inziens zowel binnen- als buitenlandse ervaringen bevestigen.

Sommige leden, die zich bij deze opvatting aansloten (al was hun instemming met de inhoud van het voorstel niet onverdeeld), merkten daarbij nog op, dat de behoefte aan verstrekkende Overheidsbevoegdheden ten aanzien van de landbouw zeker ook in deze tijd bestaat, gezien de gevaren, die op dit gebied dreigen; men denke slechts — aldus die leden — aan de enorme voedselvoorraden in de wereld, die hun invloed op het prijspeil steeds meer doen gelden. Deze leden vroegen zich in dit verband af, of het verschijnsel van de steeds ongunstiger wordende verhouding tussen de prijzen en de kosten der landbouwproducten en de vrees voor een nieuwe agrarische crisis niet mede een reden voor de indiening van het onderhavige ontwerp van wet heeft gevormd.

Zowel de vele eerderbedoelde leden als degenen, die zo juist aan het woord waren, verwierpen de opvatting, dat de gevraagde bevoegdheden alleen in „abnormale” tijden noodzakelijk zijn. De aard van de landbouwproductie en van het inter-

nationale handelsverkeer geeft ook in tijden van militaire vrede geen aanleiding het begrip „normale” tijden te hanteren. Voor Nederland, dat in een zo hoge mate is aangewezen op de in- en uitvoer van produkten van agrarische oorsprong in een wereld, die vooral ten opzichte van de landbouw sterk protectionistisch gezind is, geldt veeleer, dat het z.g. abnormale normaal is. Naar de mening van deze leden zou de Regering er goed aan doen met een aantal recente voorbeelden de mening te staven, dat zij snel en doeltreffend moet kunnen handelen of kunnen doen handelen om uitwassen in het economisch verkeer in de agrarische en voedselvoorzieningssector te kunnen voorkomen of te bestrijden. De Memorie van Toelichting is op dit punt wel erg sober. Evenzeer leek het deze leden gewenst het aantal in de toelichting genoemde voorbeelden ten aanzien van de in artikel 19 gevraagde bevoegdheden (ge- en verbruik van grond- en hulpstoffen, verpakkingsmateriaal, werktuigen, enz.) uit te breiden om een gefundeerd oordeel te vergemakkelijken.

Vele andere leden, die met de hiervóór bedoelde leden van oordeel waren, dat de Landbouw-Crisiswet 1933 en de wet van 1938, welke een verruiming bood ten bate van de voedselvoorziening, verouderd zijn en daarom door een nieuwe wet vervangen dienen te worden, terwijl het Voedselvoorzieningsbesluit en het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 als bezettingsrecht eveneens behoren te verdwijnen, vroegen zich echter wel af, of onder de huidige omstandigheden een Landbouwwet, zoals het ontwerp die biedt, nodig is. Aan de noodzaak van een machtigingswetgeving ten bate van landbouw- en voedselvoorziening heeft tijdens de crisis-, oorlogs- en bezettingstijd en in de schaarstoperiode in de eerste jaren na de bevrijding niemand getwijfeld. Onder de meer normale omstandigheden, welke sindsdien zijn ingetreden en waarin het bedrijfsleven in de agrarische en voedselvoorzieningssector door middel van de Wet op de Bedrijfsorganisatie de mogelijkheid heeft gekregen om via bedrijfs- en produktschappen zelf belangrijke taken te vervullen en maatregelen met algemeen bindend karakter te treffen, is er naar de mening van deze leden alle reden om zich op de noodzaak van een dergelijke wet nader te bezinnen.

Of die noodzaak inderdaad aanwezig is, wilden deze leden in de eerste plaats voor de landbouw en vervolgens voor de voedselvoorziening nagaan.

Wat de landbouw betreft, merkten zij op, dat de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op dit terrein na een moeizame start op gang begint te komen. Niettemin verkeert deze ontwikkeling nog in een aanvangsstadium. Er bestaat nog geen zekerheid, dat de nieuwe organisaties reeds nu de vele maatregelen, die soms nodig kunnen zijn, volkomen zelfstandig en goed gecoördineerd kunnen treffen. Daar komt nog bij, dat zij t.o.v. het buitenland onvoldoende georiënteerd en toegerust zijn. In dit verband vroegen deze leden, of de Regering een overzicht zou kunnen geven van de wetgeving en de maatregelen, die t.a.v. de land- en tuinbouw, en eventueel ten behoeve van de voedselvoorziening, in het buitenland worden toegepast.

De bedrijfsorganisaties — zo vervolgden deze leden — missen bovendien tot nu toe de uiterst belangrijke bevoegdheden met betrekking tot de prijzen. Er zal in de komende jaren veel aandacht geschonken moeten worden aan een gecoördineerde ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganen in de landbouw, opdat zij in de toekomst een groot deel van het werk van de centrale Overheid kunnen overnemen. Voorlopig zijn zij zeker nog niet in staat met belangrijke volmachten het beleid in deze sector zelfstandig te voeren. De hulp van de centrale Overheid is hierbij zeker onontbeerlijk.

De positie van de landbouw in Nederland is — aldus deze leden — uiterst belangrijk, daar zij de voedselvoorziening van ons volk onder alle omstandigheden zo goed mogelijk moet waarborgen. Gezien het langzaam verlopend produktieproces en andere specifieke agrarische omstandigheden is het noodzakelijk, dat er voortdurend een landbouwbeleid kan worden gevoerd, in dier voege, dat de landbouw zijn nuttige functie continu en goed vervult en dat aan werknemers en werkgevers op kritieke ogenblikken bescherming kan worden geboden, o.a.

tegen nadelige invloeden van een sterke conjunctuurschommeling. Ontwrichting van ons landbouwproductieapparaat zou de belangen van ons volk ernstig schaden. Deze bescherming in kritieke omstandigheden is te meer nodig, omdat de landbouw in Nederland sterk is georiënteerd op de export (in vele sectoren meer dan 50 pct. van de produktie). De vraag naar landbouwprodukten is bovendien inelastisch, terwijl de omvang van de produktie en het aanbod sterk aan de seizoenen zijn gebonden en slechts in geringe mate op korte termijn kunnen worden beïnvloed door het te verwachten prijsverloop. Het fokken van een melkkoe b.v. duurt drie jaar en men kan haar produktie niet plotseling stoppen bij een te verwachten ongunstige melkprijs. Bovendien vindt de land- en tuinbouwproduktie plaats op vele bedrijven van beperkte omvang met geringe financiële draagkracht en grote investeringen in verhouding tot de jaaropbrengst. Het is daarom begrijpelijk, dat de landbouw anders dan de industrie is aangewezen op een meer blijvende en soms ook intensievere en diepergaande Overheidszorg. Nu door de eigen bedrijfsorganen niet de zekerheid van een voortdurend en op kritieke momenten goed functionerend landbouwbeleid kan worden geboden — de vraag of dit ooit kan, behoeft naar de mening van deze leden thans niet beantwoord te worden —, meenden deze leden dan ook dat een landbouwwet, welke de land- en tuinbouw en de daarbij betrokken op passende wijze bescherming biedt, inderdaad nodig is. Dat daardoor een verouderde crisis- en bezettingswetgeving kan vervallen, zagen zij als een nevenoordeel.

Met betrekking tot de vraag, of een machtigingswet als de onderhavige ook voor de voedselvoorzieningssector noodzakelijk is, herinnerden deze leden aan de volgende passage uit het advies van de S.E.R. (bijlage II van de Memorie van Toelichting, blz. 8, eerste kolom): „Het is duidelijk, dat het landbouwbeleid belangrijke voedselvoorzieningsaspecten heeft Deze omstandigheid brengt echter nog niet mede, dat nu ook het behartigen van de belangen van de voedselvoorziening een zelfstandig voorwerp van Regeringsbeleid wordt.” Met deze uitspraak waren zij het geheel eens. Maatregelen op het terrein van de agrarische produktie en prijzen zullen herhaaldelijk repercussies hebben op het gebied van voedselvoorziening en consumptie en bij het treffen van deze maatregelen dienen deze gevolgen op het voedselvoorzieningsvlak mede beoordeeld te worden. De noodzaak van een machtigingswet ten bate van het voedselvoorzieningsbeleid vloeit hier echter niet uit voort. Toch stelt de meerderheid van de S.E.R. in haar advies — en de Regering is dezelfde mening toegedaan —, dat er overwegingen zijn, die pleiten voor een zelfstandig te voeren voedselvoorzieningsbeleid op basis van zulk een wet. Men is van mening, dat, nu onder bepaalde omstandigheden aan de producenten wettelijke mogelijkheden worden geboden, ook aan de consumenten dezelfde mogelijkheden dienen te worden gegeven, terwijl daarnaast onder bijzondere omstandigheden (o.a. spanningen op internationaal politiek gebied) wettelijke bevoegdheden ten behoeve van de voedselvoorziening wenselijk worden geacht. Voorshands kwam deze argumentatie de hier aan het woord zijnde leden niet overtuigend voor. De motieven, die worden aangevoerd om onder abnormale omstandigheden deze wetgeving te kunnen benutten, spraken hen aan, maar waarom kan dan niet de weg worden gevolgd, die de wetgever in 1938 bewandelde? De noodzaak van deze voedselvoorzieningswetgeving onder meer normale omstandigheden leek hun te minder noodzakelijk, nu sinds kort in deze sector diverse publiekrechtelijke bedrijfsorganen — zij dachten in het bijzonder aan de produktschappen — tot stand zijn gekomen. Gaarne zouden zij dan ook een meer klemmende motivering voor de noodzaak van deze zelfstandige voedselvoorzieningswetgeving onder de huidige omstandigheden ontvangen. Zolang deze ontbreekt, gaven zij de voorkeur aan de in 1938 gevolgde methode. In de considerans van het wetsontwerp ware dan, evenals in artikel 13, niet te spreken van „de voedselvoorziening te verzekeren”, maar van: „in verband daarmee te waken voor de belangen van de voedselvoorziening”. Uiteraard zou een dergelijke wijziging ook voor een aantal artikelen van het ontwerp haar consequenties medebrengen.

Ten aanzien van de visserij merkten deze leden ten slotte op, dat het ook op dit gebied soms nodig kan zijn door Overheidsmaatregelen snel hulp te bieden. Deze maatregelen zullen ten dele van andere aard zijn dan die, welke in de landbouwsector genomen moeten worden, doch zij kunnen wel hun basis vinden in deze wet. Al heeft de visserij geen behoefte aan een zo uitvoerige regeling als in dit wetsontwerp wordt voorgesteld, toch achten deze leden hetgeen in de toelichting over de visserij wordt gezegd wel erg pover. Dit valt te meer op, wanneer men denkt aan de maatregelen, die nodig kunnen zijn met betrekking tot de haring en aan de ver strekkende maatregelen ten aanzien van oesters en mosselen.

Verscheidene andere leden deelden het standpunt van de Regering en van de meerderheid van de S.E.R., dat het om redenen van praktische aard de voorkeur verdient het landbouwbeleid en het voedselvoorzieningsbeleid in dezelfde wet te regelen. Het behoeft echter huns inziens geen nader betoog, dat deze combinatie van doelstellingen de betekenis van de vraag, op welke wijze de bevoegdheden dienen te worden geregeld, doet toenemen. Er zal, zo meenden deze leden, wel geen verschil van mening over bestaan, dat de Overheid, indien zij de mogelijkheden tot ingrijpen, welke bij ongewijzigde aanneming van het wetsontwerp aan de centrale Overheid worden geboden, ook inderdaad benut, op het economisch leven een wel zeer grote invloed kan uitoefenen. Zij achtten het daarom niet zonder bedenking, dat in het ontwerp aan de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening zo ruime bevoegdheden worden toegekend als volgens het ontwerp het geval is.

Verscheidene leden zagen de toekening van deze uitgebreide bevoegdheden als het belangrijkste punt van het wetsontwerp. Zij wezen erop, dat in de considerans sprake is van het vaststellen van „nieuwe regelen”, hetgeen blijkens de inhoud van het ontwerp meer ziet op de wijze, waarop de regelen tot stand zullen komen dan op de regelen zelf. Deze laatste zoekt men immers, althans voor zover zij van materiële aard zijn, in het ontwerp nagenoeg te vergeefs. Ook al erkent men, dat de bijzondere positie van de landbouw in onze volkshuishouding het onontkoombaar maakt voor het voeren van een constructieve landbouwpolitiek meer Overheidsinvloed te aanvaarden dan men in het algemeen geneigd zou zijn te doen, dan nog waren deze leden van oordeel, dat de Regering in dit ontwerp wel heel ver gaat.

Dit spreekt nog te sterker, zo vervolgden zij, indien men erop let, dat de doelstelling van het landbouw- en voedselvoorzieningsbeleid uitermate vaag wordt geformuleerd. Op blz. 8, eerste kolom, van de Memorie van Toelichting leest men: „Het beleid der Regering in deze dient niet alleen om bestaanszekerheid te scheppen voor de ondernemers en werknemers op sociaal en economisch verantwoorde agrarische bedrijven, maar ook om daartegenover een regelmatige voorziening, zowel van onze bevolking met voedingsmiddelen als van de verwerkende industrie met grondstoffen, tegen redelijke prijzen te bevorderen.” Men vraagt zich af: wat is bestaanszekerheid, wat zijn sociaal en economisch verantwoorde bedrijven, wat is een redelijke prijs? Zelfs het begin van een antwoord wordt noch in het ontwerp, noch in de toelichting gevonden.

De machtiging, die in het ontwerp gevraagd wordt, heeft in het algemeen geen betrekking op bevoegdheden voor de Regering in haar geheel, maar in het bijzonder voor de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. De aanvaarding van het wetsontwerp wordt o.m. aanbevolen met het argument, dat het daardoor mogelijk wordt het thans nog vigerende bezettingsrecht in te trekken. Deze leden vroegen zich echter af, welke de verdiensten van het ontwerp, zakelijk gezien, boven het bezettingsrecht zijn.

Het voorgaande in aanmerking nemende, waren deze leden van oordeel, dat medewerking aan het tot stand brengen van de voorgestelde Landbouwwet slechts in overweging kan worden genomen, indien ten minste aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: de doelstellingen van het landbouw- en voedselvoorzieningsbeleid dienen nader te worden gepreciseerd en de figuur van de ministeriële beschikking zal moeten worden vervangen door die van de algemene maatregel van bestuur met

bekrachtiging achteraf bij de wet. Op dit laatste kwamen zij hieronder nog nader terug.

Naast de enorme bevoegdheden, welke dit ontwerp aan de Regering en bij delegatie aan de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening wil toekennen, voerden verschillende andere leden de vage motivering van de noodzaak der nieuwe wet als bezwaar tegen het voorstel aan. De Regering tracht aan te tonen, dat het in 1939 noodzakelijk geworden voedselvoorzieningsbeleid moet worden voortgezet en nu als afzonderlijk doel op hetzelfde wettelijk niveau moet worden gesteld als het landbouwbeleid. Thans is echter de schaarste reeds lang voorbij en heeft zij plaats gemaakt voor overschotten. Toch wordt het belang van de consument nog gekoppeld aan de beperking van de risico's van de agrarische produktie. Er zijn, aldus deze leden, te grote voorraden; de marktverstoringen, die hiervan het gevolg zijn, komen de consument ten goede. Beter ware het huns inziens geweest, dat het op de crisiswetgeving gebaseerde landbouwbeleid aangepast was aan de te verwachten nieuwe ontwikkelingen en dus uit de crisissfeer was overgebracht in de sfeer van thans normaal geworden verhoudingen. De beslissing over eventuele uitbreiding van de bevoegdheden had dan in overleg met de Staten-Generaal tot stand kunnen komen. Het gebeurt slechts zeer zelden, dat een snel en geheim ingrijpen nodig is om kwalijke gevolgen of manipulaties te voorkomen. Het kwam deze leden dan ook overdreven voor, dat de Minister volledige vrijheid zou moeten hebben, ten einde de mogelijkheid om op zeer korte termijn besluiten uit te vaardigen niet in gevaar te brengen.

Sommige leden merkten op, dat de grote bevoegdheden, aan de Minister toe te kennen, o.a. zullen meebrengen, dat deze als het ware extrabelastingen zal kunnen opleggen. Dit kan toch niet de bedoeling zijn, zo meenden zij. Bovendien dreigt met dit stelsel het gevaar van een zo groot aantal heffingen, dat niemand er meer oog op kan houden en de betrokkenen eronder bezwijken. Hoewel naar hun overtuiging het stelsel van heffingen in tijden van crisis geen stand zal kunnen houden, is er toch nog een groot verschil tussen de heffingen, welke het bedrijfsleven vrijwillig aanvaardt, en die, welke door de centrale Overheid en/of de publiekrechtelijke bedrijfsorganen worden opgelegd. Zagen deze leden het goed, dan zouden er in de toekomst drie soorten heffingen kunnen worden onderscheiden, t.w. vrijwillig door het bedrijfsleven aanvaarde, zoals deze in tal van sectoren reeds bestaan; bij verordening door de bedrijfsorganen opgelegde en door of namens de Minister ten bate van het Landbouw-Egalisatiefonds opgelegde heffingen. Hoewel deze leden ook tegenover de eerstbedoelde heffingen vrij sceptisch stonden, achtten zij het accepteren daarvan een zaak van vrijwilligheid, die alleen het bedrijfsleven zelf aangaat. Voor de twee andere soorten konden zij in het geheel geen sympathie opbrengen. De middelen van het L.E.F. behoren huns inziens door de Overheid te worden gevoteerd, zoals tot dusver ook voor een gedeelte is geschied.

Overigens achtten deze leden uitgebreide bevoegdheden voor de centrale Overheid wel noodzakelijk en zij konden met de verlening daarvan akkoord gaan (mits aan de Volksvertegenwoordiging een zo groot mogelijke invloed wordt toegekend, een voorwaarde, waarop zij in de volgende paragraaf nader ingingen). Wel wensten zij te waarschuwen tegen het nemen van produktiebeperkende maatregelen. Het kwam hun voor, dat met een juiste prijspolitiek tot op zekere hoogte ook een juiste regeling van de produktie kan worden bereikt, dus zonder dat het nodig is tot beperking van de teelt of vernietiging van produkten over te gaan.

Ministeriële beschikking of algemene maatregel van bestuur. De vele, tot verschillende groepen behorende leden, die tegen de ver gaande bevoegdheden van de Regering en de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening bezwaar hadden, althans deze met grote waarborgen omringd wensten te zien, gaven, in overeenstemming met het advies van de meerderheid van de S.E.R., verre de voorkeur aan het tot stand brengen van de nodige regelingen bij algemene maatregel van bestuur, naderhand goed te keuren bij de wet. De argumenten,

welke de Regering hebben geleid tot afwijzing van dit denkbeeld, hadden hen niet overtuigd. Als belangrijkste geldt, dat over de hoofdlijnen van het beleid steeds overleg in de Ministerraad plaatsvindt, ook al worden de desbetreffende maatregelen in de vorm van ministeriële beschikkingen gegoten. Indien dit zo is, valt echter niet in te zien, dat de Regering overwegende bezwaren zou moeten hebben tegen regeling bij algemene maatregel van bestuur. In werkelijk spoedeisende gevallen is ook de Raad van State zonder twijfel tot snel werken bereid en in staat. Bovendien kan de regeling van details aan de Minister zelf worden overgelaten.

Door zich te verzetten tegen de figuur van de algemene maatregel van bestuur acht de Regering zich blijkbaar ontslagen van de noodzaak tot bestrijding van het denkbeeld deze achteraf bij de wet te doen bekrachtigen. Slechts wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt, dat de Regering van oordeel is, „dat de Volksvertegenwoordiging wel op de meest doeltreffende wijze in de gelegenheid moet worden gesteld om haar taak te kunnen vervullen”. Met het oog daarop heeft zij de bepaling doen opnemen, dat de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening ieder half jaar een verslag uitbrengt aan de Staten-Generaal over de toepassing van de in Hoofdstuk III neergelegde bepalingen. De hier aan het woord zijnde leden wilden hier slechts de vraag stellen, of de Regering in ernst op het standpunt staat, dat de taak van de Volksvertegenwoordiging „op de meest doeltreffende wijze” wordt vervuld door een halfjaarlijks debat over een verslag van de Minister. Een bevestigend antwoord op deze vraag zouden zij niet minder dan ontstellend achten.

Bij de vele leden, die overigens met de inhoud van het wetsontwerp vrijwel volledig instemden, bestond t.a.v. de vraag of ministeriële beschikkingen dan wel algemene maatregelen van bestuur de voorkeur verdienen enige aarzeling. Weliswaar zal naar hun mening de voorgestelde praktijk weinig afwijken van de na-oorlogse, die in het algemeen de instemming van de Volksvertegenwoordiging heeft gehad, maar daartegenover staat, dat de Regering geen materiaal verschafft, aan de hand waarvan een nauwkeurige beoordeling mogelijk is. Hoeveel tijd, zo vroegen zij, is bij voorbeeld nodig voor het uitvaardigen van een ministeriële beschikking, resp. voor een algemene maatregel van bestuur? Hoe vaak zullen zich spoedgevallen voordoen en van welke aard zullen deze zijn? Het antwoord op deze vragen zal mede bepalend zijn voor het uiteindelijke standpunt, dat deze leden zullen innemen. De Regering moet efficiënt kunnen werken, doch anderzijds dienen er de nodige waarborgen te zijn, dat de ministeriële politiek ook werkelijk Kabinetspolitiek is, terwijl de parlementaire controle effectief moet kunnen worden uitgeoefend. Om het oordeel te vergemakkelijken, zouden deze leden gaarne een opsomming ontvangen van alle regelingen, die b.v. in 1954 en 1955 zijn getroffen, corresponderend met de regelingen, die in de verschillende artikelen van het wetsontwerp worden genoemd. Ten aanzien van welke regelingen zou overeenkomstig het wetsontwerp overeenstemming met de Minister van Economische Zaken nodig zijn? Over welke beschikkingen zouden naar de mening van de Regering de betrokken produkt- en bedrijfschappen zijn gehoord en over welke niet? Welke nadelen zouden zijn ontstaan, als de regelingen niet door beschikkingen van de Minister, maar bij algemene maatregel van bestuur zouden zijn getroffen? En tenslotte, hoeveel en welke wetsontwerpen zouden aan de Kamer voorgelegd zijn, als bekrachtiging achteraf bij de wet verplicht zou zijn gesteld?

Vele weer andere leden achtten bekrachtiging achteraf door de Staten-Generaal niet in alle gevallen noodzakelijk. Weliswaar gaven ook zij in beginsel aan de algemene maatregel van bestuur de voorkeur boven de beschikking, doch in werkelijke spoedgevallen zou deze methode belemmerend werken. Als uitzondering zouden zij derhalve de procedure van de ministeriële beschikkingen kunnen aanvaarden, doch in andere, en dat zijn h.i. de meeste en de voornaamste, dient de weg van de algemene maatregel van bestuur te worden gevolgd. Overigens wilden deze leden, ten einde de controle van de Staten-Generaal zo effectief mogelijk te doen zijn, aandringen op een drie-maandelijks in plaats van een halfjaarlijks verslag.

Wat de positie van de Minister van Economische Zaken betreft, konden deze leden akkoord gaan met de opvatting van de S.E.R., dat de medewerking van deze bewindsman en diens toestemming niet alleen incidenteel vereist moeten zijn, maar ook ten aanzien van de algemene richtlijnen. Hierbij dachten deze leden met name aan het algemeen prijsbeleid in zijn verhouding tot de situatie van de betalingsbalans. Uitdrukkelijk behoort te worden vastgelegd, dat de Minister van Economische Zaken voldoende waarborgen heeft, dat omtrent elk punt, dat zijn prijsbeleid betreft, zowel incidenteel als in algemene richting zijn voorafgaande goedkeuring gevraagd zal worden.

Verhouding centrale overheid—publiekrechtelijke bedrijfsorganen. Uitgaande van de noodzaak van een machtigingswet als de onderhavige, merkten de vele leden, die het laatst aan het woord waren, op, dat op het punt van de afbakening van de bevoegdheden der Regering enerzijds en die van het (publiekrechtelijk georganiseerde) agrarische bedrijfsleven anderzijds de tekst van het wetsontwerp niet steeds correspondeert met de geest van de Memorie van Toelichting. In laatstgenoemd stuk stelt de Regering de zeggenschap van de bedrijfsorganen sterk op de voorgrond; in het wetsvoorstel behoudt de centrale overheid de bevoegdheden, zoals dit ook onder de huidige wetgeving het geval is (artikelen 13, 18 en 19). In beginsel worden zelfs meermalen bevoegdheden van de produkt- en bedrijfschappen overlapt (artikel 24 en 25).

Ofschoon de hier aan het woord zijnde leden dit onbevredigend achtten, kan men ook naar hun mening bezwaarlijk aan de centrale overheid de nodige bevoegdheden onthouden. Onder de huidige omstandigheden, waarin de bedrijfsorganen nog slechts korte tijd functioneren en er nog geen zekerheid bestaat, dat de naast elkaar werkende schappen eigener beweging tot een juist en goed gecoördineerd beleid komen, kan men zeker deze bevoegdheden niet geheel bij deze organen brengen. De vraag is echter of de Regering de autonomie der schappen niet beter tot haar recht kan doen komen.

Deze leden onderschreven wat de Regering op blz. 8 van de Memorie van Toelichting zegt over de mogelijkheid van de bedrijfsorganen om zelf op te treden en van hun verantwoordelijkheid te doen blijken. Maar in de wetstekst leest men nergens van een voorkeur en een voorrang. Acht de Regering het niet gewenst deze wettelijk vast te leggen? In dit verband zouden zij gaarne vernemen, of b.v. in artikel 13 niet kan worden opgenomen, dat de Minister bepaalde bevoegdheden niet zal hanteren, wanneer de schappen de nodige maatregelen aannemen hebben genomen. Hierbij dachten zij ook aan de artikelen 18, 19, 24 en 25. Het kwam hun wenselijk voor, dat aan de bedrijfs- en produktschappen zoveel mogelijk ruimte gelaten wordt om zelfstandig regelen te treffen en in de wet duidelijk voorop te stellen, dat in beginsel geen met die der bedrijfsorganen concurrerende bevoegdheden door de centrale overheid worden toegepast en dat slechts in één bepaald uitzonderingsgeval, nl. indien de in artikel 18, lid 2, bedoelde noodzaak zich voordoet, daarvan sprake kan zijn.

Door het voorstellen van de artikelen 22 en 23, zo vervolgden deze leden, lost de Regering haar belofte in over de medebewindstaak, gedaan bij de behandeling van wetsontwerp 3343. Deze medebewindvoering is zeer belangrijk voor de zelfwerkzaamheid van de schappen en zij voorkomt, naar men mag hopen, het los van elkaar en naast elkaar in het leven roepen van apparaten van uitvoering. Uit de toelichting op artikel 22 blijkt, dat eventuele prijsregelingen en regelingen betreffende de in- en uitvoer ook onder deze taken kunnen vallen. De adviserende taak van de schappen over de maatregelen, door de centrale Overheid te treffen, is vastgelegd in artikel 13, lid 3: de Minister moet vooraf het advies over een voorgenomen beschikking inwinnen bij de daarbij in belangrijke mate betrokken produkt- en bedrijfschappen. Deze leden achtten dit juist, doch betreurden het, dat de Minister zelf, en alleen hij, bepaalt, wanneer het landsbelang zich hiertegen verzet en het inwinnen van advies dus niet geschiedt. Zij achtten het wenselijk, dat in de wet een bepaling wordt opgenomen om te waar-

borgen, dat het beroep op het landsbelang slechts bij uiterste noodzaak wordt gedaan.

De bevoegdheid tot het geven van adviezen door de S.E.R. wordt door de inschakeling van de schappen niet aangetast en de mogelijkheid om b.v. de commissie, bedoeld in artikel 42 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, te raadplegen, blijft bestaan. Ook bij het beheer van het in- en verkoopbureau worden de bedrijf- en produktschappen en speciale commissies van bijstand ingeschakeld. Met dit alles stemden deze leden gaarne in; maar het was hun niet duidelijk, waarom bij het beheer van een zo uiterst belangrijk fonds als het L.E.F. geen adviescollege of commissie van bijstand wordt genoemd. Gaarne zouden zij hieromtrent nadere inlichtingen van de Regering ontvangen.

Van verschillende andere zijden juichte men de inschakeling van de bedrijfsorganen en de verruiming van hun bevoegdheden eveneens toe. Men achtte het van groot belang, dat van de bedrijfslichamen enerzijds invloed zal kunnen uitgaan op de besluitvorming en dat deze anderzijds met de uitvoering van te nemen maatregelen worden belast. Verscheidene van deze leden waren overigens van mening, dat het, ter verwezenlijking van dezelfde doeleinden, gewenst kan zijn, dat de produktschappen naast de bevoegdheid om heffingen op te leggen de bevoegdheid zullen hebben om toeslagen te verlenen. Men zou deze toeslagen dan kunnen beschouwen als negatieve heffingen. In het wetsontwerp is het verstrekken van toeslagen voorbehouden aan de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. De vraag rijst echter, of het niet logisch en gewenst is in bepaalde gevallen de bevoegdheden van de produktschappen in deze zin te verruimen. In dat geval moet uiteraard tevens worden aangegeven uit welke bronnen de benodigde geldmiddelen moeten worden geput. Gedacht zou b.v. kunnen worden aan het ter beschikking van de produktschappen laten van de opbrengsten uit heffingen krachtens artikel 14 en artikel 45.

Met de mogelijkheid om aan de bedrijf- en produktschappen grote bevoegdheden of medebevoegdheden te verlenen konden sommige leden niet instemmen. Het opleggen van heffingen, het eventueel uit de markt nemen van produkten en het treffen van produktieregelingen achtten deze leden bevoegdheden van een zo ingrijpende aard, dat deze huns inziens uitsluitend door de centrale Overheid onder controle van de Volksvertegenwoordiging mogen worden gehanteerd. Wel zouden, alvorens tot het treffen van belangrijke maatregelen wordt overgegaan (b.v. vaststelling van prijzen), de vrije land- en tuinbouworganisaties gehoord dienen te worden. Is de Regering bereid alsnog een dergelijk voorschrift op te nemen?

Landbouw-Egalisatiefonds. Het Landbouw-Egalisatiefonds, als in de artikelen 2 e.v. omschreven, kan, aldus vele leden, in het systeem van deze wet met haar mogelijkheden van prijsregelingen, heffingen en toeslagen niet gemist worden. Het is een onontbeerlijk instrument bij het voeren van het beleid. Dat de jaarlijks over te leggen begroting van inkomsten en uitgaven tal van memorieposten kent, en dat het uiterst moeilijk is vooraf juiste ramingen op te stellen, achtten zij begrijpelijk. Toch blijft er mede daardoor altijd een sfeer van geheimzinnigheid hangen rond dit zo belangrijke fonds. Het zou daarom naar hun gevoelen gewenst zijn, dat tegelijk met het door hen bepleite drie-maandelijks verslag over de genomen ministeriële beschikkingen ook elke drie maanden een gedocumenteerd verslag over de werkzaamheden van het L.E.F., aan de Staten-Generaal werd overgelegd. Is de Minister bereid dit in de wet vast te leggen? Uit de artikelen 12 en 14 meenden deze leden te moeten lezen, dat de Minister speciale fondsen, gevormd door heffingen van bepaalde publiekrechtelijke bedrijfsorganen, als deel van het L.E.F. wil beschouwen, dat daarmee de volledige zeggenschap verkrijgt over beheer en aanwending van deze fondsen. Het kwam deze leden voor, dat het autonoom heffen van bijdragen voor zelfstandige fondsen en het aanwenden van bijdragen uit deze fondsen door de schappen, alles onder toezicht van de S.E.R., mogelijk moet worden gemaakt, en dat niet alles in het L.E.F. behoeft te worden gecentraliseerd

(vgl. art. 93, sub *p*, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie). Natuurlijk zouden over deze fondsen aan het L.E.F. desgevraagd alle inlichtingen moeten worden verstrekt.

Sommige leden, die ermee konden instemmen, dat het L.E.F. blijft bestaan, was het niet duidelijk, waaruit de middelen van dit fonds zullen worden verkregen. Uit het ontwerp krijgt men de indruk, dat het de bedoeling is de middelen hoofdzakelijk uit heffingen te putten. Voor zover dit heffingen betreft op de export, zoals in het verleden is geschied, ontmoette dit hunnerzijds geen bezwaar. Hierbij zou dan tevens de mogelijkheid moeten bestaan, indien zulks wenselijk is, toeslagen op de export te verlenen. Is dit ook de bedoeling?

Ook wordt de mogelijkheid geopend om uit het L.E.F. geldelijke tegemoetkomingen te verlenen aan handelaren. Wat wordt hiermede bedoeld, zo informeerden deze leden.

In- en verkoopbureau. Met betrekking tot het in- en verkoopbureau vroegen vele leden zich af, of de instelling daarvan in het kader van deze wet inderdaad noodzakelijk is en of de vele organen van het bedrijfsleven de werkzaamheden van een dergelijk bureau niet kunnen vervullen. Tijdens de crisis-, bezettings- en schaarsteperiode waren dergelijke bureaus noodzakelijk. Thans hebben de bestaande aan- en verkoopbureaus zelfs hun bemoeiingen met de import van broodgraan praktisch gestaakt en verrichten zij nog slechts beperkte werkzaamheden ten bate van de opslag van ingeleverde zuivelprodukten en de bacon. De Regering wil thans het in- en verkoopbureau in de wet zelf verankeren, terwijl in het voorontwerp de oprichting bij algemene maatregel van bestuur mogelijk werd gemaakt. Het wilde deze leden voorkomen, mede gezien de opmerkingen in het advies van de S.E.R., dat de laatste methode de voorkeur verdient. Voordat tot uitvaardiging van een dergelijke maatregel zou worden overgegaan, ware dan allereerst het advies van het bedrijfsleven in te winnen.

Afgezien van het vorenstaande waardeerden deze leden in het ontwerp de inschakeling van produkt- en bedrijfsschappen (artikel 32, lid 2) en het imperatief voorschrijven van de instelling van commissies van bijstand (artikel 41), overeenkomstig het advies van de S.E.R. In verband hiermede zouden zij nog gaarne vernemen hoe de Regering deze commissies van bijstand denkt samen te stellen.

Artikelen

Artikel 1. Vele leden merkten op, dat de omschrijving van het begrip „produkten” zo ruim is, dat tal van artikelen onder de werking der wet zullen vallen, die in het geheel niet of nauwelijks met de Nederlandse landbouw te maken hebben; met name dachten deze leden aan allerlei buitenlandse en exotische produkten, als b.v. specerijen, katoen, tabak, koffie en rubber. Deze leden vroegen zich af, welk landbouwbelang ermede gediend zal zijn, de wet ook tot deze produkten uit te strekken.

Voorts vroegen deze leden of b.v. huiden en wol ook tot „produkten” in de zin van het ontwerp gerekend worden. Zo ja, dan kwam het hun onjuist voor, dat de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening een zo grote zeggenschap zal krijgen t.a.v. deze (en eventueel ook andere) importprodukten, die voor de Nederlandse industrie van zoveel belang zijn.

Artikel 3. Opgemerkt werd, dat de opsomming van de artikelen der Comptabiliteitswet in verschillende opzichten afwijkt van die in de overeenkomstige bepaling (artikel 26, lid 1) van de Landbouw-Crisiswet 1933. Welke betekenis moet aan dit verschil worden toegekend?

Voorts werd gevraagd, of het woord „overleg” in punt 4 van de toelichting niet te zwak is. Welke staatsrechtelijke betekenis moet, met name tegenover de Staten-Generaal, aan de op deze wijze beschreven en bekendgemaakte afspraak worden gehecht?

Artikel 4. Is het niet juister, dat een voordelig slot naar 's Rijks schatkist teruggaat?

Artikel 5. Welke bedragen „uit anderen hoofde” worden (onder c) bedoeld?

Artikel 12. Hoe lang moeten de stukken, bedoeld in het derde lid, bewaard blijven?

Artikelen 13 en 14 van het voorontwerp. Gevraagd werd, waarom deze artikelen niet in het wetsontwerp zijn opgenomen.

Artikel 13. Onder verwijzing naar het algemeen gedeelte van dit verslag gaven vele leden te kennen, dat naar hun mening de woorden „dan wel ter verzekering van de voedselvoorziening” (lid 1) vervangen zouden moeten worden door: „dan wel ten einde in verband daarmee te waken voor de belangen van de voedselvoorziening”. Hierdoor zou het uitgesloten zijn, dat dit artikel gehanteerd wordt alleen ten bate van de voedselvoorziening als zelfstandig doel.

Andere leden merkten op, dat in dit artikel geen enkele bepaling voorkomt omtrent de personen, aan wie de heffingen kunnen worden opgelegd. Daarentegen komt er wel een zeer ver gaande omschrijving in voor van produkten, die onder deze wet zullen vallen. De ervaring, hiermede bij de Landbouwcrisiswetgeving opgedaan, is naar de mening van deze leden niet gunstig geweest. De beslissingen, die genomen moeten worden, zijn het gevolg van thans nog onbekende omstandigheden en om alle produkten bij voorbaat onder de werking van de wet te brengen, zoals in artikel 1 geschiedt, achten deze leden niet gewenst.

Wat zijn — zo werd voorts gevraagd — „voortbrengselen”? Verdient het geen aanbeveling hier het woord „produkten” te gebruiken?

Is het de bedoeling, dat de „redelijke prijsvorming” uitsluitend plaatsvindt ten behoeve van agrarische producenten, of wordt ook gedacht aan anderen, die produkten van de landbouw en de visserij tot aan de consument brengen?

Kunnen naar het oordeel van de Regering een toeslag op de prijzen of een steun per oppervlakte-eenheid, om zodoende het ondernemersinkomen te verhogen, nog gerekend worden tot het bevorderen van een redelijke prijsvorming te behoren?

Hoe is een produktieverbod te rangschikken onder de bepalingen van lid 1?

Een aantal leden sloot zich aan bij de bezwaren, die door enkele leden van de S.E.R. in verband met artikel 188, eerste lid, van de Grondwet zijn aangevoerd tegen de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening om heffingen op te leggen (zie bijlage II van de Memorie van Toelichting, blz. 10, tweede kolom).

Gevraagd werd ten slotte naar de samenhang van het bepaalde in artikel 13 met dat in artikel 14, en naar het verband tussen artikel 13 en artikel 42.

Artikel 14. Verwijzend naar de algemene beschouwingen, merkten vele leden op, dat het uitsluiten van het stichten van eigen fondsen voor bepaalde secties, los van het L.E.F., hun instemming niet had.

Zij stelden voorts de vraag, of de Regering van oordeel is, dat de schappen ingevolge artikel 126 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie niet zelfstandig of ingevolge instellingswetten of -besluiten bevoegd zijn autonoom regelen te stellen voor de vorming van eigen fondsen door heffingen. Indien dit wel het geval is, achten deze leden de redactie van artikel 14 niet gelukkig.

Ten slotte werd gevraagd, hoe dit artikel zich verhoudt tot o.a. artikel 4 van de wetten tot instelling van agrarische produktschappen en artikel 10 van het Instellingsbesluit Landbouwschap.

Artikel 16. Vele leden merkten op, dat de redactie van dit artikel, in tegenstelling tot de daarop gegeven toelichting, in het midden laat, of deze kredieten al dan niet uit het L.E.F. verstrekt worden. De wetstekst ware met deze toelichting in overeenstemming te brengen.

Gevraagd werd, of de „rentedragende kredieten” uitgaven zijn ex artikel 5, onder a.

Artikel 17. In het eerste lid wordt de gehele prijsregeling, zij het onder inschakeling van de schappen als adviserende instanties, bij de Minister gebracht. Acht de Regering dit juist, in verband met de ontwikkelingsmogelijkheden van de produktschappen?

Van verschillende zijden werd met betrekking tot het tweede lid gevraagd, of het niet juist zou zijn, in alle gevallen, waarin de maatregelen zich mede richten tot ondernemingen op het gebied van industrie, handel of ambacht, overeenstemming met de Minister van Economische Zaken als eis te stellen.

Ook hier werd gevraagd naar de verhouding van dit artikel tot artikel 4 van de wetten tot instelling van agrarische produktschappen, etc.

Artikel 18. Kan het uitvaardigen van de hierbedoelde teeltregelingen niet subsidiair aan de Minister worden voorbehouden, nl. voor zover ze niet door de schappen worden tot stand gebracht, zo vroegen vele leden. Er is toch zeker alle reden om hier op het punt van de autonomie de schappen een redelijke kans te geven om tot ontplooiing te komen.

Vele andere leden zouden het tweede lid gaarne nader toegelicht zien.

Artikel 19. Vele leden drongen op schrapping van dit artikel aan.

Artikel 21. Onder verwijzing naar hun betoog met betrekking tot een zelfstandige beleidsvoering ten bate van de voedselvoorziening, vrøgen vele leden zich af of dit artikel niet geheel zou kunnen vervallen. In elk geval ware h.i. een zelfde beperking aan te leggen als in lid 2 van artikel 18 is vervat.

Andere leden vroegen, of onder „inleveren” iets anders wordt verstaan dan door de term „afleveren” (artikel 13, lid 2) wordt gedekt. Ook deze leden zouden gaarne vernemen, waarom de Regering deze zelfstandige bevoegdheid nodig heeft.

Sommige leden zouden gaarne meer uitvoerig worden ingelicht in welke gevallen de verplichting tot het ter beschikking houden of inleveren van produkten zal worden opgelegd. Zullen dergelijke maatregelen alleen de bedoeling hebben het prijspeil niet te bederven, of zullen zij ook gericht zijn tegen speculatie? Deze leden drongen erop aan, dat de Minister, ingeval tot verplichte inlevering zou moeten worden overgegaan, de betrokkenen zoveel mogelijk zal vrijwaren van ambtelijke rompslomp.

Artikelen 24 en 25. Vele leden achtten de noodzaak van een juiste landbouwtelling duidelijk. Het kwam hun echter voor, dat in deze artikelen onvoldoende rekening wordt gehouden met het belangrijke werk, dat het Landbouwschap op dit terrein gaat verrichten. Waarom kan hier geen aansluiting worden verzocht, ten einde dubbel werk te vermijden? Ook hier zou de autonomie van de schappen vooropgesteld kunnen worden. Hoe oordeelt de Regering hierover?

Artikel 24. Zijn deze beschrijvingsbiljetten niet nodig voor verwerkingsbedrijven en de handel (vgl. artikel 27)?

Artikel 25. Dient de bekendmaking (lid 3) altijd plaats te vinden, dus ook als het landsbelang zich daartegen zou verzetten?

Artikel 30. Is het niet wenselijk, de verslaggeving uit te breiden tot hoofdstuk II?

Artikel 42. Wordt met deze en volgende bepalingen van hoofdstuk V niet vooruitgelopen op de in uitzicht gestelde in- en uitvoerwet?

Waarom is in dit hoofdstuk geen bepaling opgenomen overeenkomstig artikel 13, lid 3?

Hoe wordt de situatie als de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening en zijn ambtgenoot van Economische Zaken niet te zamen tot een voordracht (lid 3) kunnen komen?

Artikel 43. In hoofdstuk V ontbreekt een bepaling in de geest van artikel 20. Wordt door de Regering het recht op een vergoeding wegens ondervonden ernstig economisch nadeel ontkend, of vallen de „regelen” van artikel 42 ook onder de bepalingen van artikel 20?

Artikel 44. Verscheidene leden vroegen zich af, of de sanctie, omschreven in het derde lid, niet beter vervangen zou kunnen worden door die, welke in het voorontwerp (artikel 31) was opgenomen, nl. verbeurdverklaring van de waarborgsom, welke voor het verwerven van een vergunning moet worden gestort. Tegen zulk een verbeurdverklaring is nog beroep mogelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, zodat voldoende rechtszekerheid aanwezig is.

Artikel 45. Waarom spreekt de Regering hier wel van overdracht van bevoegdheden, maar niet van de medewerking van de schappen? Bestaan tegen dit laatste bezwaren?

Artikel 55. Is het wel juist om, gelet op de doelstelling, te spreken van „Landbouwwet”?

Vastgesteld 3 januari 1956.

C. VAN DEN HEUVEL
GROEN
DE RUITER
DEN HARTOG
HAKEN
VONDELING
NEDERHORST
VAN DIS ¹⁾
JANSSEN
VAN DER PLOEG
EGAS.

¹⁾ Plaatsvervanger van de heer Welter, die wegens ziekte niet aan de vaststelling van dit verslag heeft kunnen medewerken.