

Nieuwe regelen ter bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw en de visserij en in verband daarmee ten behoeve van de afnemers van produkten
(Landbouwwet)

VERSLAG VAN HET MONDELING OVERLEG ¹⁾

No. 12

1. *Artikel 1.* Is de begripsomschrijving van „produkten” niet te ruim en is het niet mogelijk deze scherper te formuleren? Wat valt met name onder lid 1, *b* en *c*?

2. *Artikel 13.* Welke onoverkomelijke moeilijkheden verwacht de Minister, indien „de verzekering van de voedselvoorziening” als zelfstandige doelstelling uit het wetsontwerp zou vervallen en daarvoor in de plaats een bepaling zou worden opgenomen, dat bij de te nemen maatregelen gelet dient te

¹⁾ De naar aanleiding van het mondeling overleg door de Minister ingezonden Nota van Wijzigingen is gedrukt onder no. 11.

Na bestudering van de Memorie van Antwoord achtten verschillende leden van de Commissie van Voorbereiding het wenselijk over een aantal punten mondeling met de Minister van gedachten te wisselen alvorens de openbare behandeling van het wetsontwerp zou aanvangen. Dit overleg, waartoe de bewindsman zich gaarne bereid verklaarde, vond plaats op 29 maart 1956. De Minister had zich daarbij doen vergezellen van de heren mr. G. van Setten, hoofd van de afdeling Wetgeving en andere juridische zaken, en B. Heringa, directeur van de binnenlandse economische landbouwaangelegenheden van zijn Ministerie.

Een verslag van het overleg — waarbij de vragen, welke door de leden der commissie werden gesteld, in de linkerkolom zijn weergegeven — volgt hieronder.

De Minister wees erop, dat in de voorgestelde definitie van produkten onder *a* zijn genoemd alle voor de consumptie door mens of dier geschikte produkten (met hun derivaten en afvallen) en onder *b* de niet tot voedsel bestemde voortbrengselen van de landbouw, waaronder, als gevolg van de eerder in artikel 1 gegeven omschrijving, uitsluitend de Nederlandse landbouw moet worden verstaan. Onder *c* wordt dan de mogelijkheid geopend be- of verwerkte en niet tot voedsel bestemde produkten van de (Nederlandse) landbouw en van de visserij, alsmede zo nodig de derivaten en afvallen daarvan, bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van de wet te brengen. Hier wordt b.v. gedacht aan lijnolie, produkten van vetzuren e.d. Onder normale omstandigheden zullen de onder *c* bedoelde voortbrengselen vrijwel geen rol spelen.

In antwoord op een nadere vraag uit de commissie, waarom het nodig is de wet ook van toepassing te doen zijn op buitenlandse produkten (de omschrijving onder *a* is immers niet beperkt tot voortbrengselen van de Nederlandse landbouw), merkte de Minister op, dat de bevoegdheid om bepaalde maatregelen ten aanzien van de geïmporteerde (eetbare) produkten te treffen, niet gemist kan worden. Naast de voorbeelden, welke in de Memorie van Antwoord (ad artikel 1) reeds gegeven zijn, herinnerde de bewindsman aan de tarwe uit Frankrijk: het prijsbeleid ten opzichte van de binnenlandse tarwe maakt de noodzaak om onder bepaalde omstandigheden ook maatregelen ten aanzien van de importtarwe te treffen evident.

worden op de belangen van de voedselvoorziening? Acht de Minister de bevoegdheden, welke daaruit zouden voortvloeien, niet toereikend om onder normale omstandigheden in voldoende mate te waken voor de belangen van de voedselvoorziening?

De leden, die deze vraag stelden, wezen er ter toelichting nog op, dat bij een deel der Kamer ernstig bezwaar bestaat tegen het verlenen van een ver gaande machtiging aan de Regering om in normale tijden een zelfstandig voedselvoorzieningsbeleid te voeren. Toegegeven kan wellicht worden, dat de Regering in bepaalde situaties bevoegdheden op dit terrein niet zal kunnen ontberen, maar het aanvullende, subsidiaire karakter van dergelijke bevoegdheden ware in de wet (in casu, behalve in artikel 13, ook in de considerans) duidelijk tot uitdrukking te brengen. Zelfs kan betwijfeld worden of het noemen van de voedselvoorziening in deze wet inderdaad noodzakelijk is, daar bepaalde maatregelen ter bevordering van de voedselvoorziening toch ook door middel van in de begroting opgenomen subsidiemogelijkheden en krachtens de Prijsofdrijvings- en hamsterwet genomen zullen kunnen worden.

De Minister verklaarde in zijn antwoord, dat hij bij nader inzien ook zijnerzijds de formulering „ter verzekering van de voedselvoorziening” in artikel 13 en in de considerans niet geheel bevredigend achtte, omdat de desbetreffende maatregelen in feite niet steeds genomen worden ten behoeve van een goede voedselvoorziening, maar b.v. ook wel ten behoeve van de agrarische handel en industrie, als uitvloeisel van de nauwe binding van deze bedrijfstakken aan het landbouwbeleid. De Minister zegde toe, de tekst op dit punt nader te zullen bezien. Daarbij ging de bewindsman ervan uit, dat de Regering ook onder normale omstandigheden bevoegdheden zal moeten hebben om maatregelen op het terrein van de voedselvoorziening te nemen.

Als voorbeeld werden genoemd de beperking van de export van aardappelen en de vaststelling van een maximumprijs voor suiker. Deze bevoegdheden zullen dan, b.v. voor zover het maatregelen ten aanzien van de prijsstelling betreft, ontleend kunnen worden aan de Prijsofdrijvings- en hamsterwet en, voor zover het gaat om regulering van de goederenstroom, aan de te verwachten In-, uit- en doorvoerwet.

3. *Artikel 13.* Moet het opleggen door de Minister van de verplichting tot het betalen van een geldsom niet in strijd worden geacht met artikel 188, eerste lid, van de Grondwet („Geen belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven dan uit kracht van een wet”)?

Ter toelichting herinnerde de steller van deze vraag aan het debat, dat op 31 maart 1953 in de Eerste Kamer heeft plaatsgehad tussen de heer Hellema en Minister Zijlstra over de vraag, of artikel 188 (toen 181) van de Grondwet niet eist, dat ook heffingen ter egalisatie van kolenprijzen bij wet worden opgelegd. (*Handelingen Eerste Kamer 1952—1953, deel III, blz. 3187 e.v.*) Het hierbedoelde lid der commissie deelde het standpunt van de heer Hellema, in wiens opvatting dit inderdaad het geval was. Hetzelfde geldt naar de mening van dit lid ten aanzien van de verplichting tot het betalen van een geldsom, bedoeld in artikel 13 van het wetsontwerp.

De Minister merkte op, dat zich hier twee verschillende kwesties voordoen. In de eerste plaats moet de vraag onder ogen worden gezien, of de heffingen, bedoeld in artikel 13, inderdaad, zoals de vragensteller meent, als „belastingen” moeten worden beschouwd. Ingeval de onderhavige heffingen inderdaad tot de „belastingen” zouden moeten worden gerekend, komt als tweede aan de orde de vraag, of en in hoeverre de woorden „uit kracht van een wet” de mogelijkheid van delegatie openlaten.

Over de vraag of heffingen belastingen in de zin van artikel 188 der Grondwet zijn, zijn de meningen der deskundigen verdeeld. In de gedachtenwisseling in de Eerste Kamer is er reeds op gewezen, dat prof. Adriani blijkens zijn werk „Het Belastingrecht” van oordeel is, dat economische heffingen niet

onder de bepaling van artikel 188 der Grondwet vallen. Daar-
tegenover is dan de opvatting aangevoerd van prof. Smeets
(„Weekblad der Belastingen”, no. 3837) en prof. Meijers (in
de aan prof. Adriani aangeboden jubileumbundel „Tractatus
Tributarii”). Naar het oordeel van anderen blijkt echter uit de
uiteenzettingen van prof. Meijers juist de opvatting, dat de
heffingen, waar het hier om gaat, niet als „belastingen” be-
hoeven te worden aangemerkt.

Ditzelfde verschil van mening is ook in de Sociaal-Econo-
mische Raad tot uiting gekomen. De meerderheid van de raad
heeft zich echter verenigd met de opvatting, dat economische
heffingen als de in het ontwerp bedoelde niet als belastingen
behoren te worden beschouwd. De Regering onderschrijft dit
standpunt, dat ook sedert 1933, toen de mogelijkheid van het
opleggen van heffingen in de Landbouwcrisiswet werd ge-
opend, in de praktijk door de Staten-Generaal is aanvaard.

Wat nu de mogelijkheid van delegatie betreft, de staats-
rechtsgeleerden van de latere tijd zijn eenstemmig van oordeel,
dat een zekere delegatie van wetgevende bevoegdheid als een
geoorloofde figuur in ons staatsrecht moet worden aanvaard.
Zeker is deze mogelijkheid aanwezig, indien de Grondwet, zo-
als in artikel 188, spreekt van „uit kracht van een wet”. Door
deze term te bezigen heeft de Grondwet zelf aan de wetgever
de bevoegdheid tot delegatie gegeven.

Voorts wees de Minister er nog op, dat de consequentie van
het standpunt, dat de Grondwet het toekennen aan de Minister
van de bevoegdheid tot het opleggen van heffingen niet zou
gedogen, zou zijn, dat in het kader van de Landbouwwet ook
aan de produktschappen deze bevoegdheid zou moeten worden
onthouden. Het vervallen van artikel 13 in zijn huidige vorm
zou het vervallen van artikel 14 tot gevolg hebben, waardoor
aan de mogelijkheid van een zelfstandige belangenbehartiging
door de bedrijfslichamen zeer ernstig afbreuk zou worden ge-
daan.

Naar aanleiding van een vraag of op deze wijze de moge-
lijkheden van controle door het Parlement praktisch niet teloor-
gaan, wees de Minister op de jaarlijkse indiening van de be-
groting van het Landbouw-Egalisatiefonds, op de driemaande-
lijkse herziene raming en op het driemaandelijks verslag, dat
in het ontwerp wordt voorgeschreven. Naar aanleiding hiervan
heeft de Volksvertegenwoordiging een ruime mogelijkheid tot
kritische beschouwingen over het gevoerde beleid.

Op een vraag of het — aangenomen, dat ruime delegatie-
mogelijkheden inderdaad niet gemist kunnen worden — geen
aanbeveling verdient, artikel 188 van de Grondwet te wijzigen,
antwoordde de Minister onder verwijzing naar zijn eerdere
uiteenzetting over dit artikel, dat hij vooralsnog van oordeel
was, dat aan zulk een wijziging geen behoefte bestaat.

4. *Artikel 18.* Moet niet verwacht worden, dat zich in de
toekomst meermalen de situatie zal voordoen, dat een bedrijfs-
lichaam bij verordening aangelegenheden regelt, die tevoren
reeds bij de wet waren geregeld? Zo ja, dient hier dan niet
een oplossing te worden gevonden, en zal deze oplossing dan
niet tevens tegemoet komen aan het bezwaar, verbonden aan
de intrekking van een bij de wet bekrachtigde algemene maat-
regel van bestuur, nadat dezelfde materie bij verordening is
geregeld? (Zie Memorie van Antwoord, blz. 4, rechterkolom,
3de en 4de volle alinea.)

Het lid, dat deze vraag stelde, voegde hieraan toe, dat zijns
inziens de behandeling door de Kamers van een wetsontwerp,
strekken tot bekrachtiging van een algemene maatregel van
bestuur, verre de voorkeur verdient boven het houden van de-
batten naar aanleiding van het driemaandelijks verslag over
het gevoerde ministeriële beleid. De ervaring, in de laatste
jaren opgedaan met de parlementaire behandeling van Rege-
ringsnota's e.d., achtte dit lid weinig gunstig; daarbij herin-
nerde hij met name aan het jongste debat over de nota inzake
het melkprijnsbeleid. De Volksvertegenwoordiging kan haar
taak op meer doeltreffende wijze vervullen door de behande-
ling van wetsontwerpen. Enige vertraging in de totstandbren-
ging van de nodige maatregelen kan dit in het onderhavige
geval niet met zich brengen, daar het hier een goedkeuring
achteraf betreft.

De Minister stelde in zijn antwoord voorop, dat de vraag, of aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganen zal worden toegestaan verordeningen ten aanzien van onderwerpen, welke reeds bij de wet geregeld zijn, en die derhalve de wettelijke regeling op het desbetreffende punt overbodig zouden maken, een vraag is, die telkens in concreto beantwoord moet worden en tot herziening van verschillende wetten kan leiden. Ter gelegenheid van de totstandkoming van de Landbouwwet kan hier niet een algemene oplossing worden gebracht.

Wat nu de bekrachtiging van een algemene maatregel van bestuur bij de wet betreft, indien deze procedure zou worden voorgeschreven, zou dit een ernstige barrière vormen voor de produkt- en bedrijfschappen om zelfstandig verordeningen ten aanzien van hetzelfde onderwerp uit te vaardigen. Een wettelijk goedgekeurde regeling kan immers bezwaarlijk zonder meer door een bedrijfslichaam in een verordening worden overgenomen. De weg voor de bedrijfslichamen om verordeningen te maken, wordt echter in ruime mate opengehouden, indien de thans in artikel 18 voorgestelde procedure wordt gevolgd; de intrekking van een algemene maatregel van bestuur toch kan terstond volgen, nadat de desbetreffende materie bij een verordening is geregeld. Op deze wijze schept de Regering dus bij voorbaat ruimte voor de autonomie van de bedrijfslichamen.

Naar aanleiding van een opmerking uit de commissie, dat de langere duur, die gemoeid is met de intrekking van een wet, betrekkelijk irrelevant is, aangezien de materie, waar het om gaat, toch reeds geregeld is en het er dus normaliter weinig toe zal doen, of de verordening van het bedrijfslichaam wat eerder of later in werking treedt, wees de Minister erop, dat het de bedoeling van het vierde lid van artikel 18 is, de voorrang van de verordeningen der produkt- en bedrijfschappen boven de algemene maatregel van bestuur te doen uitkomen: zodra een verordening voorziet in de regeling van een bepaalde materie, wordt de algemene maatregel, voor zover die hetzelfde onderwerp regelt, „automatisch” ingetrokken. Een dergelijke bepaling kan bezwaarlijk in de wet blijven staan, indien de algemene maatregelen bij de wet bekrachtigd zouden moeten worden.

5. *Artikel 18.* Hoeveel van de maatregelen, getroffen bij de ministeriële beschikkingen, welke zijn opgesomd in de bijlage bij de Memorie van Antwoord, zouden zijn uitgevaardigd in de vorm van algemene maatregelen van bestuur, indien artikel 18 van de Landbouwwet in zijn thans voorgestelde vorm toentertijd reeds in werking zou zijn getreden?

6. *Artikelen 42—45.* Verdient het geen aanbeveling om, nu een geheel hoofdstuk van de ontwerp-Landbouwwet handelt over de in- en uitvoer, met de verdere behandeling van dit wetsontwerp op zijn minst te wachten totdat de ontwerp-In-, uit- en doorvoerwet (waarvan thans nog slechts het voorontwerp bekend is) bij de Kamer zal zijn ingediend, opdat de Kamer de consequenties van deze aangelegenheid, in verband met de Landbouwwet, beter zal kunnen overzien?

De Minister antwoordde, dat naar zijn aanvankelijk oordeel geen dezer beschikkingen betrekking heeft op de materie, die op grond van artikel 18 geregeld zou kunnen worden. Van teeltregelingen e.d. zal in het algemeen meer sprake zijn in tijden van neergaande conjunctuur.

De Minister antwoordde, dat de behandeling van de ontwerp-Landbouwwet naar zijn overtuiging ten minste een jaar zou moeten worden opgeschort, indien daarmee gewacht zou moeten worden tot de indiening van de ontwerp-In-, uit- en doorvoerwet. Het advies van de Sociaal-Economische Raad over het voorontwerp, dat thans nog niet ontvangen is, zal door het nieuwe Kabinet in studie genomen moeten worden, alvorens de definitieve opstelling van het wetsontwerp, de raadpleging daarover van de Raad van State en de indiening bij de Staten-Generaal zullen kunnen plaatsvinden. De ervaring heeft geleerd, dat ook indien grote voortvarendheid wordt betracht met een dergelijke procedure geruime tijd gemoeid is.

De bewindsman kon overigens de noodzaak of wenselijkheid om met de behandeling van de ontwerp-Landbouwwet te wachten tot de indiening van de ontwerp-In-, uit- en doorvoerwet niet inzien. De thans voorgestelde artikelen 42—45, die geen enkele bevoegdheid aan de Regering verschaffen, welke zij op dit moment niet reeds bezit, doch integendeel die bevoegdheden beperken, kunnen naar de mening van de Minister zonder bezwaar op hun eigen merites worden beoordeeld. Zal straks de In-, uit- en doorvoerwet tot stand zijn gekomen, dan zal zo nodig de praktijk, gevolgd onder de Landbouwwet, daaraan aangepast dienen te worden. Enig redelijk bezwaar tegen deze procedure kon de Minister niet ontdekken. Tegen uitstel van de behandeling van de Landbouwwet zijn echter wel klemmende argumenten in te brengen. Het moet nl. voor de ontwikkeling der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van belang worden geacht, dat de bedrijfslichamen hun primaire bevoegdheid tot het nemen van maatregelen, als bedoeld in artikel 13 en volgende, zo spoedig mogelijk geregeld zien. En voorts dienen, naar de mening van de Minister, de bezettingsmaatregelen, waarop de bevoegdheden van de Minister thans voor een belangrijk deel steunen, niet langer te worden gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is.

7. *Artikel 45.* Waarom is hier sprake van eventuele overdracht van bevoegdheden, zulks in tegenstelling met het algemeen systeem van de wet, waarin de medewerking van produkt- en bedrijven plaatsvindt langs de weg van het medebewind?

De Minister verklaarde, dat het de bedoeling van dit artikel is, aan de bedrijfslichamen dezelfde ruime armslag te geven met betrekking tot de in- en uitvoer (b.v. het opleggen van heffingen) als zij thans bezitten.

De in het verleden opgedane ervaringen wettigden naar zijn mening niet het zetten van een stap terug. Dit toch zou het geval zijn, indien in artikel 45 de constructie van artikel 23 zou worden overgenomen. Tegen dit laatste zouden, naar het oordeel van de Minister, ook grote feitelijke bezwaren bestaan.

Op een nadere vraag, of het niet principieel juister zou zijn, tot toekenning van autonome bevoegdheden ten aanzien van de in- en uitvoer over te gaan en deze vast te leggen in de wetten tot instelling van agrarische produktschappen, antwoordde de Minister, dat van een dergelijke autonome bevoegdheid geen sprake zal kunnen zij. Overigens achtte de Minister de ernstige vertraging uitermate ongewenst, die bij het volgen van de suggestie zou optreden, omdat binnen de zittingsperiode van het huidige Kabinet een dergelijke wijziging niet meer tot stand zou kunnen komen.

De Commissie van Voorbereiding is van oordeel, dat met de mededeling van het bovenstaande de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende is voorbereid.

Vastgesteld 28 april 1956.

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