

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

§ 1. *Inleiding*

Tot de oudste wetten op het gebied van de landbouw behoren in Nederland die tot regeling van de kwaliteit van zijn voortbrengselen. Het eerste dat daartoe in aanmerking kwam was de boter. Oogmerk was te voorkomen, dat de afzet – vooral naar het buitenland – zou inkrimpen tengevolge van gerechtvaardigde klachten over de kwaliteit. Positief uitgedrukt zou deze regeling moeten dienen als wettelijke grondslag voor het hooghouden van de naam van het Nederlandse produkt en voor het verwerven, behouden en uitbreiden van afzetgebieden. Een en ander uiteraard ten einde de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren.

Sedertdien is een bonte rij van wetten en andere voorzieningen verschenen, betreffende de kwaliteit van een groot aantal landbouwprodukten. Zij hebben veelal hetzelfde karakter: nl. sanctionering van datgene wat uit particulier initiatief in het bedrijfsleven tot stand is gebracht. Dientengevolge zijn de voorschriften steeds gericht tot de producenten, d.w.z. tot landbouwers en be- en verwerkers; vaak ook tot handelaren, met name exporteurs.

Anders dan de marktordening, welke vrijwel aan de aanvang één wet tot grondslag had, de Landbouw-Crisiswet 1933 (*Stb.* 261; laatste wijziging *Stb.* 1950, K 258), thans de Landbouwwet (*Stb.* 1957, 342; laatste wijziging *Stb.* 1966, 278), is de kwaliteit meestal ad hoc geregeld. Slechts de Landbouwwet 1938 (*Stb.* 600; laatste wijziging *Stb.* 1963, 312) biedt een grondslag voor de regeling van de kwaliteit van een aantal voortbrengselen van landbouw en visserij, voor uitvoer bestemd. Het spreekt vanzelf dat het naast elkaar bestaan van vele regelingen, op het ontstaan waarvan in § 2 nader wordt ingegaan, de overzichtelijkheid niet bevordert. Zij zijn bovendien alle onderling afwijkend, zelfs indien de kwaliteit van eenzelfde produkt wordt geregeld, nl. naarmate dit voor de binnenlandse markt of voor uitvoer bestemd is. Die verschillen betreffen niet alleen de kwaliteitseisen, welke inderdaad naar gelang van de bestemming van het produkt uiteen kunnen lopen, maar ook de organisatie van de controle, hetgeen soms minder voor de hand ligt.

Het komt de ondergetekenden gewenst voor meer eenheid te brengen in de wettelijke regeling der kwaliteit van voortbrengselen van landbouw en visserij. Zij weten zich daarbij gesteund door een, weliswaar uit 1954 daterend, en in § 3 nader besproken, advies van de Sociaal-Economische Raad. Ook heeft, meer recent, een aantal publiekrechtelijke bedrijfslichamen, na kennisneming van een voor-ontwerp van wet, instemming betuigd met een stelsel, zoals neergelegd in dit wetsontwerp. De redenen, welke ertoe hebben genoopt thans tot indiening van een wetsontwerp over te gaan, worden uiteengezet in § 4.

Aanvankelijk hebben de ondergetekenden overwogen, een bestaande wet aan te passen aan het gestelde doel. Daartoe hadden zij het oog gevestigd op de Landbouwwet 1938. Evenwel bleken zoveel wijzigingen nodig te zijn dat, zelfs bij een uiterste beperking, de wet nagenoeg herschreven zou

moeten worden. Een andere mogelijkheid, wellicht zelfs met minder wijzigingen, zou de Landbouwwet bieden. Hiertegen rijst echter het, naar de mening van de ondergetekenden doorslaggevende, bezwaar, dat deze wet in beginsel en bij uitstek het instrument is voor de marktordening. Weliswaar kan soms verband bestaan tussen marktordening en kwaliteitsregeling, doch in beginsel dienen deze onderwerpen duidelijk te worden onderscheiden. In het algemeen is het marktordeningbeleid een politiek op korte termijn, het kwaliteitsbeleid daarentegen een op lange termijn. Daar ook de uitvoeringsmaatregelen veelal onderling geheel verschillend zijn, verdient het geen aanbeveling de Landbouwwet met een kwaliteitsregeling uit te breiden. Om een dergelijke reden komt ook de Warenwet (*Stb.* 1935, 793; laatste wijziging *Stb.* 1967, 377) niet in aanmerking. Wel dient de Warenwet ter bevordering van een goede hoedanigheid van, in de eerste plaats, eet- en drinkwaren, doch op grond daarvan kunnen alleen regelen worden gesteld in het belang van de volksgezondheid of van de eerlijkheid in de handel. Al kunnen landbouwkwaliteitsregelingen mede de onderwerpen volksgezondheid en eerlijkheid in de handel raken, zij worden niet, gelijk uit het bovenstaande moge blijken, ter bevordering daarvan tot stand gebracht. Bovendien zouden, ook al zou men de Warenwet in dier voege aanvullen, dat op grond daarvan mede regelen kunnen worden gesteld ter bevordering van de afzet van produkten, de gewenste kwaliteitsregelingen met bijbehorende controle-organisatie, zeker ten aanzien van een aantal belangrijke produkten, niet zonder grondige wetswijziging op de Warenwet kunnen worden gebaseerd. Al deze overwegingen hebben de ondergetekenden geleid tot de slotsom dat een geheel nieuwe wet nodig is. Op welke wijze zij daarbij rekening hebben gehouden met mogelijke aanraking met andere wetten, in het bijzonder de Warenwet, is uiteengezet in § 5, onder *b*.

Ten slotte merken de ondergetekenden hier op, dat zij het gewenst achten in de wet te bepalen, dat en hoe rekening ware te houden met de consumentenbelangen. De jongste ontwikkeling op dit gebied brengt huns inziens mede, dat dit aspect – dat uiteraard ook aan andere wetten niet vreemd is – nadrukkelijk wordt vermeld. Zij hebben gemeend daarin te moeten voorzien door het i.c. voorschrijven van overeenstemming over uitvoeringsregelingen met de Minister van Economische Zaken.

§ 2. *Historische ontwikkeling*

a. *Kwaliteit boter en kaas: 1889, 1900, 1905, 1911*

Reeds aan het einde van de vorige eeuw bleek het noodzakelijk te zijn, over te gaan tot controle op de kwaliteit van landbouwprodukten bestemd voor uitvoer. Zo werd boter herhaaldelijk vervalst met margarine en andere aan boter vreemde vetten. Sluiting der grenzen door invoerende landen als reactie daarop scheen niet denkbeeldig. Ter bestrijding van dit euvel werd vastgesteld de wet van 23 juni 1889, *Stb.* 82, houdende bepalingen tot voorkoming van bedrog in de boterhandel. Zij werd in 1900 vervangen door de Boterwet (*Stb.* 112; ingetrokken *Stb.* 1960, 354).

Deze in hoofdzaak verbodswetgeving kon niet verhinderen, dat de uitvoer van Nederlandse boter achteruit ging. Ten einde groter waarborg te bieden voor de onvervalstheid der waar riep het bedrijfsleven botercontrolestations in het leven. Het eerste werd in 1901 door de Friese Maatschappij van Landbouw opgericht. De buitenlandse afnemers hechtten echter op den duur aan die controle meer waarde, toen de stations zich onder rijks-toezicht plaatsten. Met het oog daarop kwam tot stand de wet van 17 juni 1905, *Stb.* 213, houdende bepaling betreffende het merken van boter, afkomstig van aangeslotenen bij een onder rijks-toezicht staand botercontrolestation. Ingevolge die wet werden merken vastgesteld, bestemd om te worden aangebracht op boter van bereiders of handelaren, die bij een controlestation zijn aangesloten.

Een soortgelijke regeling werd neergelegd in de wet van 17 juli 1911, *Stb.* 209, houdende bepalingen betreffende het merken van kaas, afkomstig van aangeslotenen bij een kaascontrolestation, hetwelk zich onder rijks-toezicht heeft gesteld.

b. *Uitvoer kwaliteit vee en vlees: 1907, 1920*

Inmiddels was bij de Wet op de uitvoerkeuring vlees 1907, *Stb.* 218, bepaald dat vlees naar nader aan te wijzen landen slechts zou mogen worden uitgevoerd, indien voorzien van merken als bewijs, dat het van rijkswege was goedgekeurd. Deze bepalingen zijn later, met die omtrent de keuring van uit te voeren vee opgenomen in de Veewet (*Stb.* 1920, 153; laatste wijziging *Stb.* 1965, 253). De keuringen worden uitgevoerd door de Veeartsenijkundige Dienst, en wel met inachtneming van de eisen, bij de wetgeving in het land van invoer gesteld, en daardoor in het belang van de bevordering van de afzet van het Nederlandse produkt.

c. *Uitvoer kwaliteit groenten en fruit: 1923*

In de kringen van producenten van en handelaren in andere landbouwprodukten zag men allengs ook het belang in van de beveiliging van de uitvoer. Zo richtten enige combinaties van producenten en handelaren op het gebied van groenten en fruit en aardappelen in 1923 het Uitvoer-Controle-Bureau voor groenten, fruit en aardappelen op. Dit stelde zich ten doel te bevorderen, dat Nederlandse groenten, fruit en aardappelen op de buitenlandse markten werden aangevoerd in zodanige toestand, wat kwaliteit, sortering, verpakking, maat en gewicht betrof, dat daardoor de naam van het Nederlandse produkt werd hooggehouden.

d. *Landbouwwitvoerwet 1929*

Daar ook andere landen waren overgegaan tot het nemen van kwaliteitsbevorderende maatregelen – zodat de internationale concurrentie toenam – en anderzijds invoerverboden, al dan niet uit sanitaire overwegingen, niet uitbleven, was de tijd gekomen voor een meer algemene wettelijke voorziening. Zij verkreeg gestalte in de Landbouwwitvoerwet 1929 (*Stb.* 277; wijziging *Stb.* 1955, 213). Algemene motivering was: het vitale belang van een regelmatige uitvoer en van geleidelijke uitbreiding van het afzetgebied voor Nederland, van welks bodemproduktie ruim een derde gedeelte voor uitvoer was bestemd. Bij deze wet werd de uitvoer geregeld van boter, kaas en bacon. Krachtens haar, en vervolgens bij afzonderlijke wetten, werden achtereenvolgens onder een stelsel van uitvoer kwaliteitscontrole gebracht: uien, eieren, melkprodukten, gepasteuriseerde en gesteriliseerde room, bloembollen, pootaardappelen, andere dan gepasteuriseerde en gesteriliseerde room, ondermelk, karnemelk, groenten en fruit. In de meeste gevallen verkreeg – onder rijks-toezicht – een privaatrechtelijke controle-instelling, die aan bepaalde voorwaarden voldeed, het recht, aan de bij haar aangeslotenen de van rijkswege vastgestelde of erkende merken, tekenen of bewijsstukken uit te reiken, zulks ten bewijze dat de desbetreffende produkten ten uitvoer waren goedgekeurd. Alleen de geleidebiljetten voor bloembollen werden uitgereikt door de Plantenziektenkundige Dienst.

e. *Landbouwwitvoerwet 1938*

Ten slotte is de Landbouwwitvoerwet 1929 gevolgd door de Landbouwwitvoerwet 1938. Deze is in beginsel gelijk aan haar voorganger, doch voorzag, met behoud van al wat doeltreffend was gebleken – waaronder samenwerking tussen georganiseerde belanghebbenden en de Regering – in een eenvoudiger opzet. Wel werden bij deze wet de produkten aangewezen, welke uitvoer zij regelde, maar de uitwerking geschiedde bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Nadere wetten zouden niet langer nodig zijn. De Landbouwwitvoerwet 1929 zou vervallen naarmate de Landbouwwitvoerwet 1938 werd uitgevoerd. Aldus zijn uitvoercontrolebesluiten tot stand gekomen voor: tuinbouwprodukten, boomkwekerijprodukten, kaas, melkpoeder, bloembollen, aromatische en geneeskrachtige kruiden, boter, aardappelen, melk en melkprodukten, eieren en haring. Zo is op dit ogenblik de Landbouwwitvoerwet 1929 nog slechts in werking ten aanzien van bacon.

f. *Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*

Een verdere ontwikkeling betekende het optreden van de (hoofd-)bedrijfschappen, ingesteld krachtens het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 (*Verordeningenblad* 1941, 69; laatste wijziging *Stb.* 1950, K 258). Een aantal van deze bedrijfslichamen heeft bij autonome verordening de kwaliteit van produkten geregeld, ook van die voor uitvoer bestemd. In sommige gevallen werd daarbij, evenals onder de werking van beide Landbouwwitvoerwetten, de controle aan privaatrechtelijke instellingen toevertrouwd.

Na het in werking treden van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (*Stb.* 1950, K 22; laatste wijziging *Stb.* 1967, 377) nam in vele gevallen een (hoofd-)produktschap de rol van een (hoofd-)bedrijfschap voor de voedselvoorziening over. Ook bedrijfschappen, ingesteld krachtens de nieuwe wet, gingen over tot het vaststellen van kwaliteitsverordeningen. Een laatste fase in deze ontwikkeling betekende het in medebewind betrekken van produkt- en bedrijfschappen bij de uitvoering van de Landbouwwitvoerwet 1938.

Dit werd voor het eerst toegepast bij het Uitvoercontrolebesluit Eieren 1962 (*Stb.* 116; wijziging *Stb.* 1967, 553). Hierbij werd het stellen van nadere regelen opgedragen aan bedrijfslichamen, terwijl privaatrechtelijke instellingen de controle bleven uitoefenen.

g. *Paardenwet 1939, Zaaizaad- en Plantgoedwet*

Enigszins buiten de hierboven geschetste ontwikkeling staat de Paardenwet 1939 (*Stb.* 620; wijziging *Stb.* 1955, 213), welke is voorafgegaan door de wetten op de paardenfokkerij van 1901 (*Stb.* 157) en van 1918 (*Stb.* 419; wijziging 1925, *Stb.* 308).

Daarentegen passen daarin geheel hoofdstuk VI, afdeling II, en hoofdstuk VII van de Zaaizaad- en Plantgoedwet (*Stb.* 1966, 455), die sedert 1 juni 1967 in de plaats is getreden van de wet van 31 december 1920, *Stb.* 957 (laatste wijziging *Stb.* 1958, 296), houdende bepalingen tot bestrijding van bedrog in de handel in meststoffen, zaaizaden en veevoeder, van het Kwekersbesluit 1941 (*Verordeningenblad* 1942, 8; wijziging *Stb.* 1955, 213) en van de Keuringswet Tuinbouwzaden en -plantgoed (*Stb.* 1952, 160; laatste wijziging *Stb.* 1968, 529). Genoemde wet voorziet in reglementering en controle door privaatrechtelijke instellingen, alsmede in het horen van publiekrechtelijke bedrijfslichamen en andere organisaties, alvorens algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Een en ander onverminderd de autonoom regelende bevoegdheid van produkt- en bedrijfschappen.

§ 3. *Advies Sociaal-Economische Raad 1954*¹⁾

Biedt het tot hiertoe in het kort aangeduide geheel van wettelijke regelingen thans een wel zeer kaleidoscopisch beeld, eerder was de Regering van oordeel, dat een enigszins onoverzichtelijke situatie was ontstaan. Zij zag in het optreden van

¹⁾ Het advies is hierachter afgedrukt.

de publiekrechtelijke bedrijfslichamen en in zekere gebreken in het stelsel van de Landbouuitvoerwet 1938 reden tot nadere bestudering van het vraagstuk van de wettelijke regeling der kwaliteit van landbouwproducten. Daarom verzocht zij tegen het einde van 1952 ter zake advies aan de Commissie voor Landbouw en Voedselvoorziening van de Sociaal-Economische Raad.

Deze commissie kwam in haar advies (Publikaties van de Sociaal-Economische Raad 1954, 4) tot de slotsom, dat vereenvoudiging van het gecompliceerde geheel van regelingen mogelijk leek. Een daartoe in het leven te roepen speciale commissie zou kunnen nagaan, hoe men ongemotiveerde verschillen in de regelingen zou kunnen wegnemen. Zo'n commissie is nooit ingesteld. Wel heeft de Regering, zoals uit het voorgaande blijkt, zich aangesloten bij de in het advies neergelegde opvatting, dat een met betrekking tot de kwaliteit van een landbouwprodukt uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur zo weinig mogelijk zelf dient te regelen, maar zowel wat het stellen van eisen als wat de verdere uitvoering betreft, zoveel mogelijk aan het bedrijfsleven behoort op te dragen.

Voorts was de commissie van oordeel, dat het stellen van regelen in het algemeen aan het bedrijfsleven moest worden overgelaten. Het bedrijfsleven toch, aldus de commissie, is zelf eerst-verantwoordelijk, wanneer het gaat om kwaliteitsregeling. Uit de historie bleek – en blijkt – dat het initiatief om daartoe te geraken steeds van het bedrijfsleven is uitgegaan. De commissie was echter verdeeld over de vraag, of regeling door een bedrijfsschap dan wel door een produktschap de voorkeur verdiende. Daarnaevens erkende de commissie, dat de centrale overheid bevoegd moest blijven zo nodig zelf regelend op te treden, waarbij dan weer overeenstemming met en uitvoering door het bedrijfsleven gewenst zou zijn.

Wat deze uitvoering betreft, wenste de commissie alle bestaande stelsels te handhaven, m.a.w. uitvoering door privaatrechtelijke instellingen, door bedrijfslichamen of door een combinatie van beide. Met name ook behoud van de tucht-rechtspraak, bij voorkeur voorzien van een deugdelijker wettelijke grondslag, kwam haar gewenst voor. Ten behoeve van een uniforme rechtsbedeling zou hoger beroep behoren open te staan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

§ 4. *Werking van de Europese Economische Gemeenschap*

a. *De Gemeenschapsvoorschriften*

Sedert het in werking treden van het Verdrag van Rome is op drieërlei wijze invloed bespeurbaar van de Europese Economische Gemeenschap op de Nederlandse wettelijke regelingen inzake de kwaliteit van landbouwproducten.

Vooreerst wordt door de gestadige opheffing der grensbelemmeringen een ruimer markt opengesteld voor de produkten van alle lid-staten. Dat brengt mede, dat de concurrentie van gelijksoortige produkten groter wordt, zowel op de binnenlandse markt als op de markten van de andere lid-staten. Derhalve kan verscherpte handhaving van eventueel te verhogen kwaliteitseisen geboden zijn.

Vervolgens rijst de vraag, in hoeverre specifieke uitvoerkwaliteitsvoorschriften verenigbaar zijn met het verdrag en met de verordeningen en richtlijnen, vastgesteld krachtens artikel 43 daarvan. Voor zover zulke voorschriften de uitvoer naar andere lid-staten verbieden van produkten, die niet aan zekere eisen voldoen, moeten zij wellicht worden aangepast, hetzij door eenvoudige intrekking, hetzij door binnenlandse kwaliteitseisen van dezelfde strekking vast te stellen.

Ten slotte stelt ook de E.E.G. zelf haar kwaliteitseisen voor landbouwproducten, ook voor de binnenlandse markt. Als eerste is op laatstgenoemd gebied verschenen verordening nr. 158/1966/E.E.G. (*Pb. E.G. 192*; laatste wijziging *Pb. E.G. 1968, L 166*), betreffende kwaliteitsnormen voor groenten en fruit die binnen de Gemeenschap in de handel worden gebracht. Soortgelijke regelingen zijn vervat in de verordeningen nrs. 234/68/E.E.G. (*Pb. E.G. L 55*), 315 en 316/68/E.E.G. (*Pb. E.G. L 71*), betreffende kwaliteitsnormen voor siergewassen.

Ook voor eieren en boter kunnen E.E.G.-kwaliteitsvoorschriften worden verwacht.

b. *De Nederlandse wetgeving*

Om al deze redenen is het thans dringend noodzakelijk, te bezien of de bestaande wetgeving in overeenstemming is met de eisen van het nieuwe, groeiende bestel. Weliswaar lijkt het eenvoudig die regelingen af te schaffen of te wijzigen, die in strijd blijken te zijn met het verdrag of met een E.E.G.-verordening of -richtlijn. Doch meestal zal meer nodig zijn, nl. het maken van een nieuwe regeling – al dan niet ter uitvoering van een E.E.G.-verordening of -richtlijn – die zowel voor uitvoer als voor de binnenlandse markt geldt.

Een uniforme basiswet om zulks te verwezenlijken ontbreekt. Wel zou, nu even afgezien van de bezwaren ontwikkeld in § 1, de Landbouwwet daartoe kunnen dienen; ook zouden produkten en bedrijfsschappen autonoom de nodige voorzieningen kunnen treffen. Maar zowel de Landbouwwet als de produktschappen missen de mogelijkheid van tucht-recht, uit te oefenen over de betrokken bedrijfsgenoten. En de bedrijfsschappen zijn niet steeds in staat het onderwerp volledig te regelen, met name wanneer een kwaliteitsregeling meer dan een geleding van het bedrijfsleven moet omvatten. Ten slotte is in een aantal gevallen behoud van bestaande, goed werkende instituten, zoals de privaatrechtelijke controle-instellingen, gewenst.

Naar het oordeel van de ondergetekenden zou aan alle wensen slechts kunnen worden voldaan door middel van een nieuwe basiswet, die alle mogelijkheden openlaat voor autonomie en medebewind van de bedrijfslichamen en tevens voor controle en tucht-recht door privaatrechtelijke instellingen. Een en ander met in beginsel eigen regelingsbevoegdheid voor en toezicht door de centrale overheid, alsmede onverminderd de bepalingen van de reeds in deze geest opgestelde Zaaizaad- en Plantgoedwet.

Op grond van de overwegingen, vermeld in de eerste twee alinea's van het in deze paragraaf onder b vermelde achten de ondergetekenden het gewenst zo spoedig mogelijk over te gaan tot verheffing van het thans aangeboden ontwerp tot wet.

§ 5. *Het wetsontwerp*

a. *Grondtrekken van het ontwerp*

Het ontwerp heeft het karakter van een machtigingswet. Volgens artikel 2 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, landbouwkwaliteitsbesluit genaamd, regelen worden gesteld betreffende de kwaliteit enz. van landbouwproducten. Gezien de ervaring met de Landbouuitvoerwet 1938 hebben de ondergetekenden afgezien van een nominatieve opsomming van die produkten.

Bij hetzelfde artikel is bepaald, dat tevoren steeds de betrokken produkt- en bedrijfsschappen, alsmede andere organisaties en commissies, die bij de te regelen materie betrokken kunnen zijn, moeten worden gehoord.

Onder commissies worden begrepen o.m. die bedoeld in artikel 17, leden 1 en 7 van de Warenwet. Door raadpleging van deze commissies kan de Regering zonodig advies verkrijgen over de aspecten volksgezondheid en eerlijkheid in de handel, welke een ontworpen regeling eventueel zou vertonen. In zo'n geval gaat het ontwerp mede de Ministers van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van Economische Zaken aan, de laatste in het bijzonder ook met het oog op de behartiging der consumentenbelangen.

Ten slotte voorziet artikel 2 tevens in het terugtreden van de centrale overheid, zodra een produkt- of bedrijfsschap autonoom hetzelfde onderwerp regelt. Daarmede wordt recht gedaan aan het beginsel, dat de S.E.R.-commissie in haar advies aanvaardde, t.w. dat het bedrijfsleven zelf eerst-verantwoordelijk is, wanneer het gaat om een kwaliteitsregeling.

Eveneens overeenkomstig dat advies wordt bij artikel 4 van het ontwerp de mogelijkheid opengesteld van medebewind door produkt- en bedrijfsschappen. Hier wordt nadrukkelijk vastgelegd, wat in feite reeds wordt gedaan op grondslag van artikel 2 der Landbouuitvoerwet 1938.

Zoals de historie leert en ook in het advies van de S.E.R.-commissie is erkend, moet grote waarde worden gehecht aan de werkzaamheid van privaatrechtelijke controle-instellingen. Tot dusverre hebben deze bestaan in de vorm van boter- en kaascontrolestations, van uitvoercontrolebureaus voor bacon, tuinbouwprodukten, zuivel en eieren, alsmede van de Nederlandse keuringsdiensten voor diverse soorten zaaizaad en plantgoed. Laatstgenoemde vervullen de controle- en tuchtrecht-spraakfunctie ter uitvoering van de recente Zaaizaad- en Plantgoedwet. Deze wet voldoet naar het oordeel van de ondergetekenden aan alle eisen, welke zij in § 4 onder *b*, hebben geformuleerd. Daaraan voldoen niet de wetten op de rijksboter- en -kaasmerken en de beide Landbouwwet- en Visserijwet-ten. Er is dus alle reden om, al naar de omstandigheden wijziging van de bij of krachtens die wetten vastgestelde regelingen vereisen, het huidige wetsontwerp daartoe als grondslag te kiezen. Zulks uiteraard met overneming van datgene, wat in de langjarige praktijk zijn nut heeft bewezen. Zo voorziet artikel 8 van het ontwerp in de mogelijkheid van controle door privaatrechtelijke instellingen, terwijl artikel 9 het mogelijk maakt desgewenst alle betrokkenen onder het bereik van een aangewezen instelling te brengen. Artikel 13 verschaft de basis voor het uit te oefenen tuchtrecht, met hoger beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven; dit overeenkomstig het advies van de S.E.R.-commissie.

b. Verhouding tot andere wettelijke regelingen

Uit de considerans tot het ontwerp blijkt dat de wet dient ter bevordering van de afzet van voortbrengselen van de landbouw en de visserij. In zoverre zou zij bij toepassing in concurrentie kunnen treden met de Landbouwwet en met verordeningen van produkt- en bedrijfschappen. Het laatste wordt voorkomen door het volgen van de voorrangregeling, welke in deze paragraaf onder *a* is vermeld. Het eerste moet uitgesloten worden geacht, daar de Landbouwwet, zoals in § 1 is uiteengezet, dient ter uitvoering van het marktordeningsbeleid. Hiertoe behoren kwaliteitsregelen in beginsel niet.

Wel is op andere wijze concurrentie met wettelijke regelingen mogelijk, te weten met de uitvoeringsregelingen van de Warenwet. Deze regelingen kunnen weliswaar slechts worden vastgesteld in het belang van de volksgezondheid en van de eerlijkheid in de handel, waaronder tevens is begrepen bescherming van de consument, doch zij bepalen tot op zekere hoogte de afzet. Anderzijds is het niet uitgesloten, dat landbouwkwaliteitsbesluiten worden vastgesteld, welke mede dienstig zijn aan het belang van de volksgezondheid en/of de eerlijkheid in de handel. Ten einde hier collisies geheel en dubbele regeling zoveel mogelijk te voorkomen, is in alle relevante artikelen de bepaling opgenomen, dat de Minister van Landbouw en Visserij slechts optreedt tezamen met de Ministers, wie het mede aangaat. Dat zal in bovenbedoelde gevallen steeds de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid zijn. Op gelijke wijze is bij de jongste wijziging van de Warenwet bepaald, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid slechts optreedt tezamen met de Ministers, wie het mede aangaat. Daartoe behoort, wanneer het levensmiddelen geldt, steeds de Minister van Landbouw en Visserij.

Artikelen

Artikel 1. De begripsomschrijvingen van „landbouw” en „produkten” zijn ontleend aan de Landbouwwet. Zij zijn echter enigszins ruimer geformuleerd, opdat de wet een alleszins voldoende grondslag kan bieden voor de uitvoering van verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen van de Europese Economische Gemeenschap op het gebied van de landbouw inzake de kwaliteit van produkten; zo met name bijvoorbeeld t.a.v. hout. Met het oog daarop is ook de begripsomschrijving van „visserij” verruimd. De uitbreidende omschrijving, welke van de begrippen „invoer” en „uitvoer” wordt gegeven, belet niet de aansluiting bij de toepassing van de douanewetgeving.

Artikel 2. Het eerste lid voorziet de mogelijkheid van regelingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, niet alleen ten aanzien van de kwaliteit van produkten zelf, maar ook o.m. inzake sortering, verpakking en aanduiding. In verband daarmee kunnen ook gedragingen, d.w.z. zowel geboden als verboden in verband daarmee worden geregeld. De ervaring met de bestaande wetgeving en de eisen, welke in E.E.G.-voorschriften reeds zijn gegeven en kunnen worden verwacht, nopen tot onbekrompen delegatie. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar verordening nr. 158/66/E.E.G., waarin o.m. sprake is van het te koop uitstellen, te koop aanbieden, verkopen, leveren of op enige andere wijze in de handel brengen. Het is dan ook onmogelijk een uitputtende beschrijving van de te regelen gedragingen te geven.

Het tweede lid, dat niet de produkten, doch de bedrijfsgebouwen, vervoermiddelen, toevoegingen, grond- en hulpstoffen, be- en verwerkingswijzen, machines, werktuigen, gereedschappen en verpakkingsmiddelen betreft, geeft daartentegen een limitatieve opsomming.

De volgende drie leden bevatten even zovele belangrijke beginselen van deze wet, t.w. in

– het derde lid: het voorschrift, dat over ieder ontwerp van een landbouwkwaliteitsbesluit de naar het oordeel van de Ministers erbij betrokken bedrijfslichaam of, bij gebreke daarvan – en soms ook wel daarnaast – andere organisaties worden gehoord; daarenboven kunnen commissies worden gehoord, waaronder te begrijpen die, bedoeld in artikel 17 van de Warenwet, zulks indien het te regelen onderwerp deels in een besluit krachtens die wet zou kunnen worden neergelegd; ten slotte zij vermeld dat dit artikellid zich niet verzet tegen eventueel – bijvoorbeeld met het oog op consumentenbelangen – gewenste publikatie van een ontwerp; de ondergetekenden achten het echter niet wel doenlijk een verplichting daartoe in deze wet op te nemen;

– het vierde lid: het voorschrift, dat de voordracht tot een landbouwkwaliteitsbesluit steeds wordt gedaan door de Minister van Landbouw en Visserij samen met zijn erbij betrokken ambtgenoten, d.w.z. in voorkomend geval veelal de Ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Volksgezondheid; het voorschrift is ontleend aan artikel 14, vijfde lid, van de Warenwet;

– het vijfde lid: de voorrangregeling voor autonome verordeningen van bedrijfslichamen, die hetzelfde inhouden als is bepaald bij of krachtens een landbouwkwaliteitsbesluit; het voorschrift komt materieel overeen met dat van de artikelen 13, vijfde lid, en 18, vierde lid van de Landbouwwet, alsook met dat van artikel 21 *ter*, vierde lid van de Arbeidswet 1919 (*Stb.* 624, laatste wijziging *Stb.* 1967, 377).

Artikel 3. Een mogelijkheid tot vrijstelling of incidentele ontheffing mag niet ontbreken, bijvoorbeeld ingeval van uitvoer naar bepaalde landen of in bepaalde gevallen, ten einde te kunnen voldoen aan de i.c. bij invoer gestelde eisen.

Artikel 4. Dit artikel regelt de medewerking van bedrijfslichamen aan landbouwkwaliteitsbesluiten; deze kan bestaan in het stellen van nadere regelen en in de verdere uitvoering, waarbij ook weer behoort de mogelijkheid van vrijstelling en ontheffing.

Artikel 5. Het eerste lid van dit artikel komt overeen met de artikelen 17, tweede lid, 19, derde lid, 22, derde lid, en 23, tweede lid, van de Landbouwwet. Ook de uitvoering van de onderhavige wet kan zodanige betekenis hebben voor ondernemingen op het gebied van industrie, handel en ambacht, dat overeenstemming geboden is met de Minister van Economische Zaken, die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het beleid betreffende de middenstand, de vestiging en voor het mededingingsbeleid.

Een soortgelijke voorziening is in het tweede lid neergelegd, en wel voor de gevallen, waarin regelingen van zodanig belang voor de consumenten zijn, dat de bevoegde bewindsman daarin

zeggenschap behoort te hebben. Gedacht worde bijvoorbeeld aan voorschriften voor de detailhandel inzake de aanduiding van hoedanigheid, maat en gewicht van produkten.

Artikelen 6 en 7. Het in artikel 6 bepaalde is een verbeterde weergave van het geldende artikel 4 der Landbouduitvoerwet 1938. Artikel 7, eerste lid, komt overeen met artikel 6 van genoemde wet, evenwel met dien verstande dat niet wordt bepaald, dat het aanbrengen van een merk, teken of bewijsstuk bepaald tot bewijs moet dienen dat een produkt werkelijk aan keuring onderworpen is geworden. Praktijk is dat vaak volstaan moet worden met steekproeven: in dat geval kan strikt genomen wellicht niet van keuring worden gesproken. Om dezelfde reden is afgezien van het overnemen van artikel 5 der Landbouduitvoerwet 1938, waarin is bepaald dat produkten en hun verpakking e.d. slechts geacht worden aan de eisen te voldoen, indien zij zijn goedgekeurd. De inhoud van artikel 7 van genoemde wet is opgenomen in artikel 7, tweede lid.

Artikel 8. Bij dit artikel is de mogelijkheid voorzien van toezicht op de naleving van kwaliteitseisen door privaatrechtelijke instellingen, alsmede van de keuring van produkten en het uitreiken van merken, tekenen en bewijsstukken door zulke organisaties. In tegenstelling tot hetgeen in de overeenkomstige artikelen 8 en 10 van de Landbouduitvoerwet 1938 is bepaald, wordt het stellen van eisen aan die instellingen niet aan een algemene maatregel van bestuur overgelaten. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat de thans in het Landbouduitvoerbesluit 1963 (Algemene Voorwaarden) (*Stb.* 67, wijziging *Stb.* 1965, 292), opgenomen bepalingen, althans in hoofdzaak, in de wet zelf een plaats behoren te verkrijgen.

Uiteraard is de toepassing van dit artikel afhankelijk van het bestaan van een of meer aan de eisen voldoende controle-instellingen. Bij het ontbreken daarvan zijn preventief toezicht en keuring van overheidswege mogelijk. In beide gevallen, alsook a fortiori bij afwezigheid van iedere voorafgaande controle, zal repressief toezicht worden uitgeoefend door de daartoe aangewezen opsporingsambtenaren. Het laatste zal in het bijzonder ook het geval zijn, indien niet alle categorieën bedrijfsgenoten die de kwaliteitsvoorschriften in acht moeten nemen, bij een controle-instelling zijn aangesloten. De huidige praktijk leert, dat in het algemeen detaillisten niet aangesloten zijn bij boter- en kaascontrolestations of uitvoercontrole-instellingen. De ondergetekenden voorzien geen wijziging in deze praktijk.

Artikel 9. Het tweede lid van dit artikel komt overeen met artikel 9, eerste lid, van de Landbouduitvoerwet 1938. In die wet kon daarmee worden volstaan, aangezien bij of krachtens uitvoercontrolebesluiten steeds werd voorzien in de vaststelling van merken, tekenen of bewijsstukken. Wanneer echter een kwaliteitscontrolebesluit mede of uitsluitend op de binnenlandse markt betrekking zal hebben, is het niet steeds mogelijk of noodzakelijk merken e.d. vast te stellen. Om echter in die gevallen, waarin het gewenst is, de aansluiting van betrokkenen bij een controle-instelling te verzekeren, wordt de voorziening van artikel 9, eerste lid, voorgesteld.

Artikelen 10, 11, 12 en 13. De in deze artikelen neergelegde bepalingen inzake de controle-instellingen komen in grote trekken overeen met die van artikel 88 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet en van de artikelen 2 en 4 van het Landbouduitvoerbesluit 1963 (Algemene Voorwaarden).

Drie verschillen verdienen de aandacht:

1. nadrukkelijk wordt, in artikel 10, tweede lid, en 11, tweede lid, voorgeschreven dat statuten, reglementen en in rekening te brengen bedragen in de *Staatscourant* worden bekendgemaakt;

2. de procedure van het tuchtrecht, alsmede de samenstelling en de bevoegdheden der tuchtrechtorganen worden bij algemene maatregel van bestuur afzonderlijk geregeld;

3. een aantal artikelen van de Wet tuchterspraak bedrijfsorganisatie (*Stb.* 1954, 417) wordt toepasselijk verklaard; hier-

door wordt o.m. de mogelijkheid van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven geopend.

De onder 2 en 3 aangeduide voorstellen zullen de eenheid in de tuchterspraak bevorderen. Met het onder 1 vermelde publikatievoorschrift wordt voldaan aan het verlangen van de Tweede Kamer, blijkende uit de aanvaarding, op 13 februari 1968, van de conclusies waartoe haar Commissie voor de Verzoekschriften in een verslag omtrent een verzoekschrift kwam (*Bijlagen Handelingen* 1967, 9044, nr. 5, blz. 2, rechterkolom, onder 2°).

Het rijkstoezicht, bedoeld in artikel 12, vierde lid, omvat zowel het toezicht op de technische controle door een instelling als dat op het door haar gevoerde financiële beheer.

De in artikel 13 vermelde tuchtrechtelijke maatregelen komen, behalve het aan artikel 88 der Zaaizaad- en Plantgoedwet ontleende onder verscherpt toezicht stellen van een aangeslotene, overeen met die van artikel 3 der Wet tuchterspraak bedrijfsorganisatie. Van deze wet worden o.m. toepasselijk verklaard de artikelen betreffende enige bevoegdheden der tuchtereichten, hier tuchtrechtorganen genaamd. Als zodanig zou, naar het oordeel van de ondergetekenden, het bestuur van een controle-instelling moeten kunnen optreden, mits zijn voorzitter of secretaris voldoet aan de vereisten voor benoeming tot rechter in een arrondissementsrechtbank.

Artikel 14. Voor het geval van daadwerkelijke uitvoering van landbouwkwaliteitsbesluiten door de betrokken Ministers, mag een beroepsregeling niet ontbreken. Voor zover de uitvoering aan een bedrijfslichaam is toevertrouwd, bestaat die regeling reeds, aangezien dan de Wet administratieve rechtsspraak bedrijfsorganisatie (*Stb.* 1954, 416; laatste wijziging *Stb.* 1965, 106) rechtstreeks toepasselijk is. Wel wordt, wegens de publieke taak van de overigens privaatrechtelijke controle-instellingen, tegen haar in het artikel aangeduide besluiten beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven opengesteld.

Artikel 15. In dit artikel is overgenomen de inhoud van de artikelen 9, tweede lid, en 22 van de Landbouduitvoerwet 1938. De bevoegdheid van de in het derde lid bedoelde personen, in dienst bij een controle-instelling, blijft beperkt tot controle ten aanzien van de bij die instelling aangeslotenen. Wie als opsporingsambtenaren, bedoeld in het eerste lid, optreden, volgt uit artikel 17 van de Wet op de economische delicten, welke volgens artikel 18 toepasselijk wordt op overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Landbouwkwaliteitswet.

Artikel 16. Wegens het te verwachten toenemend belang der kwaliteitsregelingen — en de derhalve te verwachten grotere omvang der controlewerkzaamheden — achten de ondergetekenden een verplichting tot geheimhouding voor alle uitvoerenden op haar plaats. De sanctie op overtreding is te vinden in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 17. Dit artikel spreekt voor zichzelf.

Artikel 18. De ondergetekenden gaan ervan uit, dat, indien dit ontwerp tot wet wordt verheven, deze in werking zal treden na de wijziging van de Wet op de economische delicten, voorzien bij wetsontwerp nr. 9608. Het is hun bedoeling dat als opsporingsambtenaren op grond van artikel 17 van die wet o.m. worden aangewezen de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij, zomede die, in artikel 18 van de Warenwet bedoeld, de laatsten met het oog op overtreding van regelingen, bedoeld in deze wet, betreffende onderwerpen, welke deels in een besluit krachtens de Warenwet zouden kunnen worden neergelegd.

Met het gestelde in het tweede lid wordt beoogd dubbele berechting te voorkomen.

Artikel 19. Dit artikel biedt de gelegenheid tot geleidelijke vervanging van de regelingen, voorzien bij of krachtens de wet-

ten op de rijksboter- en -kaasmerken en de beide Landbouw-
uitvoerwetten. Afschaffing van die regelingen in een keer
komt de eerste ondergetekende weinig opportuun voor, nu de
gehele materie in beweging is o.m. als gevolg van het tot stand
komen van E.E.G.-verordeningen en -richtlijnen. Daarom
schijnt een onderwerpsgewijze behandeling aangewezen.

De Minister van Landbouw en Visserij,
P. J. LARDINOIS.

De Minister van Economische Zaken,
L. DE BLOCK.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Volksgezondheid.*
R. J. H. KRUISINGA.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.