

## Zitting 1968-1969 – 9943

*Algemene regeling betreffende de kwaliteit van voortbrengselen van de landbouw en de visserij (Landbouwkwaliteitswet)*

### BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 4

#### SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

#### ADVIES INZAKE HET VRAAGSTUK DER KWALITEITSREGELING VAN LANDBOUWPRODUCTEN

Uitgebracht door de Commissie van Landbouw en Voedselvoorziening van de Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening

#### INLEIDING

Bij schrijven van 4 december 1952, No. J 2946, heeft de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening zich tot de Commissie voor Landbouw en Voedselvoorziening van de Sociaal-Economische Raad gewend om advies met betrekking tot het vraagstuk der kwaliteitsregeling van producten van de landbouw, de visserij en de voedselvoorziening (zie Bijlage).

Na een vluchtige schets van de legislatieve ontwikkeling te dien aanzien tot op heden en na een korte opsomming van de bezwaren, welke de practijk heeft aangetoond, legt de Minister aan de Commissie voor het vraagstuk van de plaats, welke het bedrijfsleven in het kader van de regeling der kwaliteit van landbouwproducten<sup>1)</sup> dient in te nemen. Daarbij wijst de Minister erop, dat hij zich tot dusverre op het standpunt heeft gesteld, dat bij de kwaliteitsregeling van landbouwproducten, in ruime zin, het algemeen belang zo nauw is betrokken, dat deze regeling in eerste aanleg aan de centrale overheid dient te worden voorbehouden. Dit standpunt bedoelt niet de weg te sluiten voor nauwe samenwerking tussen centrale overheid en bedrijfsleven, welke samenwerking in de tot dusverre bestaande practijk op vele terreinen tot vruchtbare resultaten heeft geleid.

In het licht van dit uitgangspunt voor een wettelijke regeling, waarbij het naar de mening van de Minister voor de hand ligt, dat de regeling ten aanzien van een bepaald product krachtens een wet bij algemene maatregel van bestuur tot stand wordt gebracht, stelt de Minister ten slotte een aantal concrete vragen. Deze vragen sluiten, zoals de Minister uitdrukkelijk stelt, overigens niet uit, dat ook andere suggesties, welke door de Commissie zouden worden gedaan, gaarne in overweging zullen worden genomen.

De vragen, welke zijn gesteld, luiden als volgt:

1. Waar het in het algemeen geen aanbeveling zal verdienen een kwaliteitsregeling tot in details in de algemene maatregel van bestuur neer te leggen, rijst de vraag, aan wie de bevoegdheid moet kunnen worden toegekend nadere regelen ter uitvoering vast te stellen. Het gekozen uitgangspunt brengt mede, dat steeds de mogelijkheid openstaat, dat de nadere regeling wordt opgedragen aan de Minister.

2. De vraag rijst, of de bestaande figuur, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de controle op de naleving van kwaliteitsvoorschriften, het keuren van producten

<sup>1)</sup> Het begrip „landbouwproducten” wordt in dit advies gebruikt in ruime zin, zodat daaronder mede vallen producten van de visserij en voedselvoorzieningsproducten.

en het uitreiken van Rijksmerken en kenmerken kan worden opgedragen aan privaatrechtelijke instellingen van belanghebbenden zelve, navolging verdient.

3. Indien uit de beantwoording van de voorgaande vragen de wenselijkheid naar voren mocht komen privaatrechtelijke instellingen te kunnen belasten met de uitvoering van een kwaliteitsregeling, eventueel het stellen van nadere regelen daar- onder begrepen, rijst de vraag, welke vereisten bij of krachtens de wet eventueel gesteld moeten worden ten aanzien van:

- a. vorm en inrichting der instelling;
- b. samenstelling van het bestuur;
- c. invloed van de gecontroleerden;
- d. de sancties op de niet-naleving van de statuten en regle- menten (eigen tuchtbevoegdheden/);
- e. beroep en hoger beroep van tuchtbeslissingen.

4. Te denken valt aan de mogelijkheid, dat het wenselijk zou worden geoordeeld de nadere regeling der kwaliteitseisen ten aanzien van een bepaald product op te dragen aan een bedrijfslichaam (vraag 1) en de keuring van dat product op te dragen aan een privaatrechtelijke instelling (vraag 2). Op welke wijze dient dan de verhouding tussen het bedrijfslichaam en de instelling te worden geregeld?

5. Dient een bedrijfslichaam de bevoegdheid te bezitten op eigen initiatief een kwaliteitsregeling te treffen, zolang ten aan- zien van een bepaald product niet bij algemene maatregel van bestuur een regeling is getroffen, hoewel de bevoegdheid daar- toe bij de wet is voorbehouden. Met andere woorden, moet een bedrijfslichaam zich op een terrein kunnen gaan bewegen, dat wel in beginsel, maar niet effectief door een hogere regeling is bezet?

Ter voorbereiding van een advies heeft de Commissie voor Landbouw en Voedselvoorziening een subcommissie ingesteld van de navolgende samenstelling:

Prof. Dr. H. J. Frietema, Voorzitter,  
Th. Boersma,  
Mr. G. P. Ter Haseborg,  
Ir. T. P. Huisman,  
Mr. W. P. M. van der Loo,  
A. A. Pannebakker,  
M. Prins,  
Mr. J. Saathof,  
Ir. H. H. Smeenk,  
Dr. Ir. A. Vondeling,  
A. van Wijnen.

Als ministeriële vertegenwoordigers woonden de vergaderin- gen van de subcommissie bij de heren Mr. J. E. van Leeuwen, Mr. G. van Setten en Ir. G. P. J. E. M. van Weezenbeek namens de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, de heer Mr. W. L. Sniijders namens de Minister van Econo- mische Zaken en de Minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en de heer P. L. de Weever namens de Minis- ter voor Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Het door de subcommissie voorbereide advies is door de Commissie voor Landbouw en Voedselvoorziening in haar ver- gadering van 10 april 1954 besproken en vastgesteld.

De Commissie heeft het wenselijk geoordeeld haar advies zo nauw mogelijk te doen aansluiten bij de door de Minister gestelde vragen. Zij heeft het niet haar taak geacht te treden in een uitvoerige beoordeling van de huidige gang van zaken op het gebied van de kwaliteitsregeling, hoewel in een slotopmer- king hieraan wel enige aandacht is gewijd.

Hoewel het accent ligt bij de kwaliteitsregeling met het oog op de export, hebben de beschouwingen van de Commissie niet uitsluitend hierop betrekking. De Commissie heeft zich niet bezig gehouden met regels, die in hoofdzaak of uitsluitend ten behoeve van de volksgezondheid worden vastgesteld. Zo is bijv. niet ingegaan op de kwestie van de verhouding van de kwali- teitsregeling voor landbouwproducten en de Warenwet.

## HOOFDSTUK I

### BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE SITUATIE OP HET GEBIED VAN DE KWALITEITS- REGLING

#### § 1. Historische ontwikkeling

Alvorens tot de behandeling van de door de Minister ge- stelde vragen over te gaan, heeft de Commissie het wenselijk geoordeeld zich op de hoogte te stellen van de activiteit, welke in de loop der jaren is ontwikkeld met betrekking tot het stel- len van kwaliteitseisen aan landbouwproducten.

Het initiatief om te komen tot een garantie van de kwaliteit van landbouwproducten is in de meeste gevallen van het be- drijfsleven zelf uitgegaan. Dit ligt ook voor de hand, daar het handhaven van een goede kwaliteit van de producten een pri- mair bedrijfsbelang is.

De wijze, waarop de kwaliteitshandhaving in de praktijk is verwezenlijkt, is niet voor alle landbouwproducten dezelfde. Voor een aantal landbouwproducten – o.a. producten, die een industriële bewerking ondergaan – kan de kwaliteitshandhaving op individuele basis geschieden. De naam van de producent of het door hem gevoerde handelsmerk wordt dan geacht een voldoende waarborg voor de kwaliteit van het product in te houden.

Voor andere landbouwproducten – hiertoe behoren voal ook de stapelproducten – is het, mede als gevolg van de markt- structuur, noodzakelijk gebleken de behartiging van de kwali- teitsbelangen van het bedrijfsleven op collectieve basis te doen geschieden. In dit verband kan worden gewezen op de stapel- producten, die worden verhandeld op internationale standaard- contracten en algemene handelsvoorwaarden, welke mede be- palingen bevatten aangaande de vereiste kwaliteit van het be- treffende product. Op grond van bijbehorende arbitrageregle- menten worden eventuele geschillen omtrent de kwaliteit door middel van arbitrage beslist.

In een aantal gevallen is het nodig gebleken in de in opzet privaatrechtelijke kwaliteitsregeling een publiekrechtelijk ele- ment te brengen. Dit hangt hiermede samen – zoals ook in de brief van de Minister wordt uiteengezet – dat, mede gezien de plaats, welke de agrarische export in onze nationale economie inneemt, met de verzorging van de kwaliteit van landbouw- producten het algemeen belang zozeer was gemoeid, dat op grond hiervan de centrale overheid een belangrijke taak heeft gekregen op het terrein van de kwaliteitsregeling van landbouw- producten.

De onmiddellijke aanleiding tot overheidsbemoeienis met de kwaliteit van landbouwproducten was van verschillende aard. Enerzijds was het bedrijfsleven in een aantal gevallen niet in staat op privaatrechtelijke basis een voldoende voorziening inzake de kwaliteit te treffen, hoewel zulks om nationaal-econo- mische redenen dringen gewent was. Anderzijds namen be- paalde buitenlandse afnemers geen genoegen met privaatrech- telijke kwaliteitsgaranties, maar eisten van de centrale overheid van het producerende land een garantie. Dit leidde tot het vast- stellen van een overheidsmerk.

De intensiteit van de overheidsbemoeiing kan, ook wanneer vaststaat, dat deze op zichzelf gezien gewent is, van geval tot geval aanzienlijk verschillen.

Het uiterste geval is, dat een kwaliteitsregeling volledig door de centrale overheid wordt opgezet en uitgevoerd. De praktijk leert, dat dit een uitzondering is. Veelal is volstaan met het van overheidswege verlenen van een bindend karakter aan de kwaliteitsregeling, al dan niet gepaard gaande met het vast- stellen van een overheidsmerk, terwijl de verdere uitvoering, zij het onder supervisie van de overheid, aan het bedrijfsleven wordt overgelaten.

Grondslagen van de bemoeiingen van de centrale overheid met de kwaliteit van landbouwproducten worden hier te lande gevormd door de Landbouwwet 1929, de Landbouwwit- voerwet 1938 en enkele afzonderlijke wetten.

De Landbouwwet 1929 stelde voor een drietal pro- ducten zelf de kwaliteitsregelingen vast. Daarnaast opende zij

de mogelijkheid voor andere landbouwproducten soortgelijke regelingen te treffen. Ingevolge de onderhavige wet dienden deze regelingen te worden vastgesteld bij een algemene maatregel van bestuur, welke uiterlijk binnen twee maanden na zijn afkondiging door een voorstel van wet tot voorziening in het in de algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerp diende te worden gevolgd.

De Landbouwwitvoerwet 1938 volgt een ander systeem. Hierin worden, naast enkele algemene regels, de producten opgesomd, waarvoor zij kan worden toegepast. De kwaliteitsregeling wordt dan neergelegd in een algemene maatregel van bestuur, uitvoercontrôlebesluit genaamd.

Sedert de instelling van de bedrijfschappen voor de voedselvoorziening hebben ook deze lichamen kwaliteitsregelingen met een bindend karakter getroffen, hetzij bij verordening, hetzij als voorwaarden voor door deze bedrijfschappen ingevolge het Monopoliebesluit Voedselvoorziening als monopoliehouder af te geven uitvoermachtigingen.

In hoeverre de toepassing van de Wet op de Bedrijfsorganisatie een nieuw stadium zal kunnen betekenen wat betreft de ontwikkeling van de verhouding overheid – bedrijfsleven op het terrein van de kwaliteitsregeling voor landbouwproducten, zal in het volgende hoofdstuk onder ogen worden gezien.

## § 2. Overzicht van de bestaande kwaliteitsregelingen, zowel wat haar juridische basis, als wat haar uitvoering betreft

### I. JURIDISCHE BASIS

#### A. Een wet

##### 1. Landbouwwitvoerwet 1929

Bacon (in de Landbouwwitvoerwet 1929 zelf geregeld);  
Kippen- en eendeneieren (wet van 1930);  
Melkproducten (behalve melkpoeder) en gepasteuriseerde en gesteriliseerde melk en room (wet van 1930);  
Andere dan gepasteuriseerde en gesteriliseerde melk en room, alsmede ondermelk en karnemelk (K.B. van 1934);  
Pootaardappelen (wet van 1932).

##### 2. Landbouwwitvoerwet 1938

Uitvoercontrôlebesluiten voor:  
Tuinbouwproducten (1939);  
Boomkwekerijproducten (1947);  
Kaas (1948)<sup>1)</sup>;  
Melkpoeder (1948);  
Late consumptie-aardappelen (1949);  
Gedroogde geneeskrachtige en aromatische gewassen (1951);  
Bloembollen (1951);  
Boter 1952)<sup>2)</sup>.

##### 3. Afzonderlijke wettelijke regelingen

Veewet (1920);  
Paardenwet (1939);  
Kwekersbesluit 1941 (zaaizaad en pootgoed);  
Keuringswet tuinbouwzaden en plantgoed (1952).

#### B. Verordeningen en besluiten van bedrijfschappen voor de voedselvoorziening

##### 1. Verordeningen bedrijfschappen voedselvoorziening

Gedistilleerde dranken voor export (1946);  
Genever, cognac, brandewijn (1947);  
Griend en riet (1947);  
Visserijproducten (1948);  
Whisky voor export (1948);  
Essence-likeuren (1948);

<sup>1)</sup> Het Uitvoercontrôlebesluit voor Kaas houdt verband met de Kaasmerkenwet 1911.

<sup>2)</sup> Het Uitvoercontrôlebesluit voor Boter houdt verband met de Botermerkenwet 1905.

Suikerwerken (1948);  
Mengvoeder (1949);  
Pootaardappelen (1949) (aanvullend);  
Snijkoek (1950);  
Granen, zaden en peulvruchten (1950);  
Schapen (1951);  
Vleeswaren (1951).

##### 2. Monopoliebesluit Voedselvoorziening<sup>1)</sup>

Pluimvee, geslacht gevogelte, wild en konijnen;  
Stamboekvee en geregistreerd fokvee;  
Stamboekpaarden en gebruikspaarden;  
Ongeregistreerd fokvee;  
Jams en andere verwerkte en bewerkte tuinbouwproducten;  
Eiproducten;  
Bier.

## II. UITVOERING VAN DE KWALITEITSREGELINGEN

### A. Vaststelling van de eisen

#### 1. Door de centrale overheid

Kippen- en eendeneieren;  
Melkproducten;  
Pootaardappelen (slechts blancobepalingen);  
Tuinbouwproducten;  
Boomkwekerijproducten (gedeeltelijk<sup>1)</sup>);  
Kaas;  
Melkpoeder;  
Late consumptie-aardappelen;  
Gedroogde geneeskrachtige en aromatische gewassen;  
Bloembollen;  
Boter.

#### 2. Door bedrijfschappen voedselvoorziening

Gedistilleerde dranken voor export;  
Genever, cognac, brandewijn;  
Griend en riet;  
Visserijproducten;  
Whisky voor export;  
Essence-likeuren;  
Suikerwerken;  
Mengvoeder;  
Snijkoek;  
Granen, zaden en peulvruchten;  
Schapen;  
Pluimvee, geslacht gevogelte, wild en konijnen;  
Stamboekvee en geregistreerd fokvee;  
Stamboekpaarden en gebruikspaarden;  
Ongeregistreerd fokvee;  
Jams en andere verwerkte en bewerkte tuinbouwproducten;  
Eiproducten;  
Bier.

#### 3. Door controle-instellingen

Bacon;  
Pootaardappelen;  
Boomkwekerijproducten (gedeeltelijk);  
Zaaizaad;  
Vleeswaren.

<sup>1)</sup> De kwaliteitsvoorschriften gelden als voorwaarden voor de door het bedrijf als monopoliehouder af te geven uitvoermachtigingen.

<sup>2)</sup> De bemoeienis van de centrale overheid met de uitvoering houdt verband met de eis, dat boomkwekerijproducten vrij moeten zijn van plantenziekten. Zij wordt dan ook uitgeoefend door de Plantenziektenkundige Dienst.

## B. Controle op de naleving van de eisen en regeling van de keuring

### 1. Door de centrale overheid

Pootaardappelen;  
Boomkwekerijproducten (gedeeltelijk)<sup>1)</sup>;  
Late consumptie-aardappelen;  
Bloembollen.

### 2. Door bedrijfschappen voedselvoorziening

Gedistilleerde dranken voor export;  
Genever, cognac, brandewijn;  
Griend en riet;  
Visserijproducten;  
Whisky voor export;  
Essence-likeuren;  
Suikerwerken;  
Mengvoeder;  
Snijkoek;  
Granen, zaden en peulvruchten;  
Pluimvee, geslacht gevogelte, wild en konijnen;  
Stamboekvee en geregistreerd fokvee;  
Stamboekpaarden en gebruikspaarden;  
Ongeregistreerd fokvee;  
Jams en andere verwerkte en beperkte tuinbouwproducten;  
Eiproducten;  
Bier.

### 3. Door controle-instellingen

Bacon;  
Kippen- en eendeneieren;  
Melkproducten;  
Tuinbouwproducten;  
Boomkwekerijproducten (gedeeltelijk);  
Kaas;  
Melkpoeder;  
Gedroogde geneeskrachtige en aromatische gewassen;  
Boter;  
Zaaizaad;  
Schapen;  
Vleeswaren.

## HOOFDSTUK II

### DE VASTSTELLING VAN KWALITEITSREGELINGEN

#### § 1. De vraagstelling van de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening

Zoals reeds in de Inleiding werd vermeld, deelt de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening in zijn brief mede, dat hij zich tot dusverre op het standpunt heeft gesteld, dat bij de kwaliteitsregeling van landbouwproducten in ruime zin het algemeen belang zo nauw is betrokken, dat deze regeling in eerste aanleg aan de centrale overheid dient te worden voorbehouden.

Hiervan uitgaande stelt de Minister de vraag (5) of bedrijfslichamen ook de bevoegdheid dienen te bezitten op eigen initiatief een kwaliteitsregeling te treffen, wanneer niet daadwerkelijk vanwege de centrale overheid een zodanige regeling is getroffen. Zonder dat ten aanzien van het toekomstige bestel een definitief standpunt wordt bepaald, ligt aan de problemstelling door de Minister blijkbaar de gedachtengang ten grondslag, dat, naast de taak van de centrale overheid op het gebied van de kwaliteitsregeling, bedrijfslichamen eventueel autonome bevoegdheid zouden kunnen hebben kwaliteitsregelingen tot stand te brengen.

Gaat de centrale overheid tot het regelen van de kwaliteit van bepaalde producten over, dan ligt het naar de mening

<sup>1)</sup> De bemoeienis van de centrale overheid met de uitvoering houdt verband met de eis, dat boomkwekerijproducten vrij moeten zijn van plantenziekten. Zij wordt dan ook uitgeoefend door de Pantenziektenkundige Dienst.

van de Minister voor de hand, dat dit krachtens een wet bij algemene maatregel van bestuur geschiedt (systeem Landbouwwet 1938). Een regeling tot in details bij algemene maatregel van bestuur wordt evenwel niet doelmatig geacht. In dit verband wordt de vraag gesteld (1), of het wenselijk wordt geoordeeld de mogelijkheid te openen het stellen van nadere regelen ter uitvoering van in eerste aanleg door de centrale overheid getroffen kwaliteitsregelingen in medebewind aan een bedrijfslichaam op te dragen. Wel brengt, zo wordt in vraag 1 vermeld, het gekozen uitgangspunt mede, dat steeds de mogelijkheid open staat, dat de nadere regeling aan de Minister wordt opgedragen.

#### § 2. Algemene opmerkingen

Uit de in hoofdstuk I gegeven historische beschouwing moge zijn gebleken, dat in het verleden het initiatief om te komen tot voorzieningen met betrekking tot de kwaliteit van landbouwproducten bij het bedrijfsleven zelf heeft gelegen. Mede op grond hiervan is de Commissie van oordeel, dat, ook wanneer het gaat om het treffen van kwaliteitsregelingen met een bindend karakter het bedrijfsleven als eerst-verantwoordelijke hierbij nauw dient te worden betrokken. Haars inziens wordt de betekenis hiervan in de brief van de Minister onvoldoende onderkend. De Commissie erkent volledig, dat het, mede gezien de plaats van de agrarische export in onze nationale economie, noodzakelijk was de kwaliteitsregeling voor bepaalde landbouwproducten op publiekrechtelijke basis te brengen. In hoofdstuk I zijn de oorzaken voor deze ontwikkeling aangegeven. Dit behoeft evenwel naar de mening van de Commissie, zeker voorwat de toekomst betreft, geenszins in te houden, dat de regeling van de kwaliteit voor de producten waar het om gaat, nu ook „in eerste aanleg aan de centrale overheid dient te worden voorbehouden”.

Zo bestaat de mogelijkheid, dat publiekrechtelijke bedrijfslichamen een deel van de overheidstaak op het terrein van de kwaliteitsregeling overnemen. In het verleden is hiermede reeds een begin gemaakt door de bedrijfschappen voor de voedselvoorziening. In hoeverre deze praktijk dient te worden voortgezet door de bedrijfslichamen, welke op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie tot stand komen, zal hieronder onder ogen worden gezien.

Maar ook al is een optreden van de centrale overheid absoluut noodzakelijk – bijv. doordat het buitenland een garantie van de centrale overheid eist – dan nog kan aan het bedrijfsleven bij de uitvoering van een dergelijke regeling een belangrijke plaats worden toegekend. Op dit aspect zal in hoofdstuk III nader worden ingegaan.

De Commissie is van mening, dat op het terrein van de kwaliteitsregeling het optreden van de centrale overheid zich tot het strikt noodzakelijke dient te beperken.

#### § 3. Optreden van bedrijfslichamen gebaseerd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie

Mede naar aanleiding van vraag 5 van de Minister heeft de Commissie zich de vraag gesteld in hoeverre de bedrijfslichamen gebaseerd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie de bevoegdheid dienen te bezitten op eigen initiatief kwaliteitsregelingen te treffen, m.a.w. in hoeverre het vaststellen van kwaliteitsregelingen tot de autonome bevoegdheden van de bedrijfslichamen dient te behoren.

Het eerder door de Commissie ingenomen standpunt, dat bij de kwaliteitsregeling het zwaartepunt zoveel mogelijk bij het bedrijfsleven zelf dient te liggen, in aanmerking nemend, acht de Commissie het voor de hand liggend, dat, wanneer op dit terrein een optreden in de publiekrechtelijke sfeer nodig is, de bedrijfslichamen hiertoe bevoegd zullen zijn. Het is juist met het oog op dergelijke taken, dat de Wet op de Bedrijfsorganisatie voorziet in het in het leven roepen van publiekrechtelijke bedrijfslichamen.

De Commissie wijst in dit verband op het conform het advies van de Sociaal-Economische Raad vastgestelde instellingsbesluit van het Landbouwschap, waarin als autonome bevoegdheid van bedoeld lichaam wordt genoemd: „ de bevor-

dering van de gezondheidstoestand, de zuiverheid en de kwaliteit van gewassen en landbouwproducten". Dat het daarbij mede gaat om het vaststellen van kwaliteitsregelingen met het oog op de export, blijkt uit de volgende passage uit het advies van de Sociaal-Economische Raad: „Het stellen van eisen aan gezondheid, zuiverheid en kwaliteit kan ook voortvloeien uit de behartiging van andere dan agrarische of overwegend agrarische belangen. Te denken valt aan de volksgezondheid, de internationale samenwerking, de uitvoer en de industriële verwerking." Wel wordt hieraan toegevoegd: „In dergelijke gevallen zullen ook andere lichamen dan het Landbouwschap moeten optreden." Naar de mening van de Sociaal-Economische Raad zal dus bij kwaliteitsregeling met het oog op de export een samenwerkingslichaam van het Landbouwschap en het desbetreffende bedrijfschap voor de handel bevoegd kunnen zijn een kwaliteitsregeling ten aanzien van een bepaald landbouwproduct te treffen.

Of regeling van de kwaliteit tot de autonome bevoegdheden van productschappen kan behoren, is in de door de Sociaal-Economische Raad uitgebrachte adviezen tot dusver in het midden gelaten. Naar de mening van de Commissie verhindert de uitspraak van de Raad, dat de in- en uitvoer niet tot de autonome bevoegdheden van de productschappen, waarover geadviseerd werd, kan behoren, de mogelijkheid van autonome bevoegdheid op het gebied van de kwaliteitsregeling bij uitvoer niet. Bij de uitspraak van de Raad is met name gedacht aan een rechtstreekse regeling van het volume van de in- en uitvoer. Dit ligt in een ander vlak dan het treffen van kwaliteitsregelingen bij uitvoer, welke alleen maar van indirecte invloed kunnen zijn op de uitgevoerde hoeveelheden.

De Commissie wijst ook op de kwaliteitsregelingen, die door de voorlopers van de productschappen nl. de bedrijfschappen voor de voedselvoorziening zijn getroffen.

De Commissie heeft zich vervolgens afgevraagd, welke categorieën van bedrijfslichamen in aanmerking komen voor de vaststelling van kwaliteitsregelingen. Ten aanzien van dit punt bestaat in de Commissie verschil van opvatting.

De kleinst mogelijke meerderheid van de Commissie is van oordeel, dat bedrijfschappen in de eerste plaats in aanmerking komen. Zij ziet de kwaliteitsregeling als een technische aangelegenheid en zij acht het daarom ongewenst, dat de behartiging van deze taak in eerste instantie zal toekomen aan productschappen, wier functie ligt in het vlak van de marktordering. Dit laatste maakt volgens de hier aan het woord zijnde leden deze lichamen minder geschikt voor het stellen van kwaliteitsregelingen, omdat naar hun mening het streven naar een vergroting van de afzet zich moeilijk verdraagt met een objectieve hantering van deze regelingen.

Overigens erkennen deze leden, dat het optreden van een afzonderlijk bedrijfschap bijna steeds op grote moeilijkheden zal stuiten, daar bij een kwaliteitsregeling in de agrarische sector meestal meer dan één geleding van de bedrijfskolom betrokken is, doordat zowel het aspect van de productie als dat van de handel in aanmerking moet worden genomen. Het optreden van horizontale bedrijfslichamen zal in het algemeen dan ook met toepassing van artikel 119 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in samenwerking met de andere betrokken bedrijfschappen moeten geschieden. Dit sluit aan bij de hierboven weergegeven opvatting van de Sociaal-Economische Raad, dat bij kwaliteitsregelingen met het oog op de export niet met het optreden van een afzonderlijk bedrijfschap kan worden volstaan. Wel zal, ten einde de mogelijkheid tot de bedoelde samenwerking te openen, de bevoegdheid tot kwaliteitsregeling aan elk der betrokken bedrijfslichamen moeten worden gegeven. Een moeilijkheid blijft, dat deze mogelijkheid eerst zal kunnen worden benut, indien alle bij een kwaliteitsregeling betrokken groepen over bedrijfschappen beschikken.

Hoewel hunnerzijds dus bezwaren bestaan tegen een optreden van productschappen op het gebied van de kwaliteitsregeling, zouden de meeste van de hier aan het woord zijnde

leden de mogelijkheid van een dergelijk optreden niet bij voorbaat volledig willen uitsluiten. Enkele leden evenwel hechten zodanig gewicht aan de vermelde bezwaren, dat zij het optreden van productschappen op dit terrein volledig afwijzen.

De grootst mogelijke minderheid van de Commissie, hoewel zij voor voorkomende gevallen geen bezwaar heeft tegen het optreden van samenwerkingslichamen ex artikel 110 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, is toch van mening, dat productschappen de meest aangewezen lichamen zijn. De hier aan het woord zijnde leden wijzen hierbij in de eerste plaats op het reeds geconstateerde feit, dat een kwaliteitsregeling meestal meer dan één geleding van de bedrijfskolom aangaat. Daarenboven achten zij het gevaar, dat een productschap, tengevolge van een streven tot vergroting van de afzet, bij de regeling van de kwaliteit een constante gedragslijn uit het oog zal verliezen, niet van betekenis. Van een productschap mag naar hun mening zoveel inzicht worden verwacht in hetgeen op langere termijn gezien het belang is van het deel van het bedrijfsleven, hetwelk het representeert, dat het aan een dergelijk gevaar, zo het al van de kant van de individuele ondernemers mocht dreigen, het hoofd zal weten te bieden. Ook achten deze leden het geen bezwaar, dat bij het vaststellen van de kwaliteitseisen de actuele afzetmogelijkheden als een mede bepalende factor in aanmerking worden genomen, zonder dat dit uiteraard mag leiden tot te groot opportunisme. De productschappen zelf zullen het algemeen belang, dat op dit punt parallel loopt met het eigen belang op lange termijn, zeker voldoende in het oog houden. Daarenboven komt dan nog het algemene toezicht van de overheid, waaraan een productschap is onderworpen.

#### § 4. Optreden van de centrale overheid

De Commissie acht het met de Minister gewenst, dat de centrale overheid bevoegd blijft zo nodig op het terrein van de kwaliteitsregeling van landbouwproducten op te treden.

Daartoe kan worden volstaan met een zeer algemeen gestelde machtigingswet, welke voor de centrale overheid de mogelijkheid opent voor producten op het gebied van de landbouw bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitsregelingen te treffen. De uitoefening van deze wettelijke bevoegdheid, met name wat betreft de vraag, voor welke producten een algemene maatregel van bestuur tot stand zal worden gebracht en in hoeverre de uitvoering van de kwaliteitsregeling in handen van het bedrijfsleven zal worden gelegd, dient naar de mening van de meerderheid van de Commissie in overeenstemming met een naar het oordeel van de Minister voldoende meerderheid van het georganiseerde bedrijfsleven te geschieden. Voor zover deze overeenstemming niet wordt bereikt en de Minister niettemin van mening blijft, dat voor een bepaald product een regeling noodzakelijk is, zal deze dus bij een wet tot stand moeten worden gebracht.

De minderheid van de Commissie zou niet zo ver willen gaan. Zij acht het voldoende, indien zou worden bepaald, dat de centrale overheid haar wettelijke bevoegdheid op het gebied van de kwaliteitsregeling niet uitoefent dan na overleg met het georganiseerde bedrijfsleven. Door daarenboven in de wet te bepalen, dat, tenzij het landsbelang zich hiertegen verzet, de algemene maatregel van bestuur eerst na verloop van een bepaalde periode van kracht zal worden, zal het bedrijfsleven in staat worden gesteld van eventuele bezwaren te doen blijken.

Een met betrekking tot de kwaliteit van een landbouwproduct uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur dient naar het oordeel van de Commissie zo weinig mogelijk zelf te regelen, maar zowel wat het stellen van eisen als wat de verdere uitvoering betreft zoveel mogelijk aan het bedrijfsleven over te laten. Toepassing van de mogelijkheid om de nadere regeling op te dragen aan de Minister zelf, dient dan ook in de opvatting van de Commissie tot de hoge uitzonderingen te behoren.

## HOOFDSTUK III

### DE UITVOERING VAN KWALITEITSREGELINGEN

#### § 1. Algemene opmerkingen

In hoofdstuk II werd door de Commissie nagegaan, welke instanties voor het in het leven roepen van kwaliteitsregelingen met een dwingend karakter in aanmerking komen. In dit hoofdstuk zal door de Commissie worden onderzocht, op welke wijze de uitvoering van deze kwaliteitsregelingen dient te worden geregeld. Daarbij wordt onder de uitvoering van kwaliteitsregelingen verstaan het stellen van kwaliteitseisen, de nadere regeling van die eisen, de controle op de naleving van de eisen, het keuren van de producten en de berechting van overtredingen.

Uit hoofdstuk I, § 2, moge zijn gebleken, dat tot dusverre bij de uitvoering van de meeste kwaliteitsregelingen privaatrechtelijke controle-instellingen een belangrijke plaats hebben ingenomen. Deze instellingen vervullen niet slechts een taak wat betreft de keuring van de producten en de controle op de naleving van de eisen, maar zijn eveneens betrokken bij het vaststellen van kwaliteitseisen. Voor sommige producten zijn de controle-instellingen uitdrukkelijk belast met het stellen van kwaliteitseisen. Voor andere producten geschiedt dit door de centrale overheid. Lijkt dit op het eerste gezicht een wezenlijk verschil, materieel is dit onderscheid niet zo groot. Enerzijds behoeven de eisen, die door een privaatrechtelijke controle-instelling zijn vastgesteld, steeds de goedkeuring van de Minister. Anderzijds zijn voor enkele producten de eisen, die door de centrale overheid zijn vastgesteld, zo algemeen, dat alles van de toepassing dier eisen door de betrokken controle-instelling afhangt. Tenslotte volgt de centrale overheid ook in die gevallen, waarin zij in beginsel zelf de eisen concreet omschrijft, grotendeels de voorstellen dienaangaande van de betrokken controle-instelling; vaak zelfs wordt de door de controle-instelling voorgestelde regeling ongewijzigd door de centrale overheid overgenomen.

Mutatis mutandis geldt bij kwaliteitscontrole op basis van voorschriften van een bedrijfsschap voor de voedselvoorziening, waarbij de uitvoering eveneens in handen is van een privaatrechtelijke controle-instelling, ten aanzien van het vaststellen van de eisen hetzelfde.

Toch zijn aan de inschakeling van privaatrechtelijke controle-instellingen bij de uitvoering van kwaliteitsregelingen bepaalde bezwaren verbonden. De Commissie wijst in dit verband op het feit, dat er voor de bedrijfsgenoten veelal slechts formeel sprake is van vrijwillige aansluiting bij deze instellingen. In de meeste gevallen immers zijn de bedrijfsgenoten, willen zij hun bedrijf kunnen uitoefenen, genoodzaakt zich bij een bepaalde instelling aan te sluiten; slechts in enkele gevallen bestaat de alternatieve mogelijkheid zich aan controle vanwege een publiekrechtelijke instantie te onderwerpen.

De figuur van de in feite gedwongen aansluiting ontmoet in het bijzonder bezwaar in zoverre de privaatrechtelijke instellingen tuchtrechtspraak over haar aangeslotenen uitoefenen, met name gezien het bekende arrest van de Hoge Raad van 8 Juni 1951, N.J. 1952 No. 144. In dit arrest heeft de Hoge Raad de mogelijkheid van verbindendverklaring van een bindend-adviesclausule over niet tot de vereniging toegetreden personen afgewezen als in strijd met het artikel van de Grondwet, hetwelk bepaalt, dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter, die de wet hem toekent (destijds artikel 163, eerste lid, thans artikel 170, eerste lid). Hoewel de tuchtrechtspraak van de privaatrechtelijke controle-instellingen slechts personen betreft, die bij die instellingen zijn aangesloten en de figuur hier dus een enigszins andere is dan in het aangehaalde arrest, maakt de strekking van het arrest het niet onwaarschijnlijk, dat de Hoge Raad ten deze niet langer de z.g. formele vrijwilligheid van toetreding tot een privaatrechtelijke instelling, maar de feitelijke vrijwilligheid als criterium zal aanvaarden. Dit zou impliceren, dat zonder nadere wettelijke voorziening de tuchtrechtspraak

van deze instellingen over haar aangeslotenen als in strijd met de Grondwet niet langer zou worden geaccepteerd.

Op welke wijze aan de hier geconstateerde moeilijkheid het hoofd kan worden geboden, zal in de volgende paragraaf aan de orde komen.

#### § 2. De inschakeling van het bedrijfsleven bij de uitvoering van kwaliteitsregelingen

De Commissie acht het ten zeerste gewenst, dat ook in de toekomst het bedrijfsleven bij de uitvoering van kwaliteitsregelingen zoveel mogelijk blijft ingeschakeld.

Zij beschouwt het echter als een onmisbare voorwaarde, dat bij de verschillende manieren, waarop zulks kan worden geëffectueerd, eigen tuchtrechtspraak mogelijk is, omdat hieraan naar haar mening belangrijke voordelen zijn verbonden. Zij wijst hierbij in de eerste plaats op de opvoedende werking, die van de berechting van overtredingen in eigen kring uitgaat. Voorts acht de Commissie ook de grotere aanpassing van de tuchtrechtspraak aan de behoeften van de bedrijfstak en van de bedrijfsgenoten van veel betekenis. De Commissie heeft daarnaast ook oog voor bepaalde nadelen, die de grotere soepelheid van de tuchtrechtspraak voor de rechtszekerheid kan medebrengen. Zij is echter van oordeel, dat aan deze nadelen door een weloverwogen samenstelling van de colleges van tuchtrechtspraak (met name door hierin ook niet-belanghebbenden te benoemen) en door een goede regeling van het beroep en het hoger beroep van tuchtrechterlijke beslissingen wordt tegemoet gekomen.

Naar de mening van de Commissie bestaan er verschillende mogelijkheden om het bedrijfsleven bij de uitvoering van kwaliteitsregelingen in te schakelen.

In hoofdstuk II is de wenselijkheid onder het oog gezien de bedrijfslichamen, gebaseerd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie, een taak toe te kennen op het terrein van de kwaliteitsregeling. Algemeen was de Commissie van oordeel, dat hier voor deze lichamen een taak ligt. Uit deze gedachten-gang vloeit voort, dat de bedrijfslichamen regelen, c.q. nadere regelen zullen kunnen geven met betrekking tot aan de producten te stellen kwaliteitseisen.

Ook bij de verdere uitvoering van kwaliteitsregelingen, met name wat betreft de controle op de naleving van de eisen en de keuring der producten, acht de Commissie inschakeling van de bedrijfslichamen mogelijk. Een moeilijkheid in dit opzicht kan zijn, dat de vermoedelijke samenstelling en de inrichting der bedrijfslichamen enerzijds en het karakter van de keuringswerkzaamheden anderzijds het bezwaarlijk kunnen maken zulks zonder meer in praktijk te brengen. Hieraan zal evenwel naar de mening van de Commissie kunnen worden tegemoet gekomen door het op grond van artikel 72, derde lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in het leven roepen van organen, die door hun samenstelling en bevoegdheden waarborgen inhouden voor een doeltreffende uitvoering van de kwaliteitsregeling.

Indien de artikelen 95 en 98 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie volgens het bij Koninklijke Boodschap van 15 Januari 1954 bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp<sup>1)</sup> zullen worden gewijzigd, zal buiten twijfel worden gesteld, dat de besturen van de product-, hoofdbedrijf- en bedrijfsschappen in hun verordeningen aan deze organen de bevoegdheid kunnen verlenen tot het geven van nadere voorschriften met betrekking tot bepaalde in die verordeningen geregelde onderwerpen. Hierdoor zal het mogelijk zijn aan de door bedrijfslichamen voor de uitvoering van kwaliteitsregelingen in het leven te roepen organen een grote zelfstandigheid te verlenen.

Gezien de in het voorafgaande van deze paragraaf door de Commissie met betrekking tot de tuchtrechtspraak naar voren gebrachte opvatting, zal het noodzakelijk zijn, dat de bedrijfslichamen over tuchtrechtelijke bevoegdheden beschikken. Dit geeft die leden, die een productschap het meest geschikt achten

<sup>1)</sup> Zitting 1953—1954; 3359.  
Wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.

om zich op het terrein van de kwaliteitsregeling te begeven, aanleiding er op aan te dringen, dat ook aan de product-schappen in daarvoor in aanmerking komende gevallen als-nog deze bevoegdheden worden toegekend.

Wat de vraag betreft, welke categorieën van bedrijfslicha-men naar het oordeel van de Commissie in aanmerking kom-en voor de uitvoering van kwaliteitsregelingen, wordt over-igens gerefereerd aan de hiervoor ingenomen standpunten ten aanzien van het vaststellen van kwaliteitsregelingen door bedrijfslichamen.

Een andere mogelijkheid acht de Commissie handhaving ook voor de toekomst van de figuur, dat naast de instantie, die de kwaliteitseisen vaststelt, een privaatrechtelijke instel-ling wordt belast met de nadere regeling van de kwaliteitseisen, de controle op de naleving van de eisen en de keuring van de producten. Wanneer de centrale overheid de kwaliteitseisen vaststelt, is de figuur, dat zij een privaatrechtelijke instelling belast met de nadere regeling van de kwaliteitseisen, zonder meer mogelijk. Een bedrijfslichaam, dat de eisen vaststelt, kan echter, zelfs volgens het thans aanhangige wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, waardoor de artikelen 95 en 98 zullen worden verruimd, deze bevoegd-heid slechts overdragen aan een ander orgaan van het lichaam. De Commissie acht het gewenst, dat ook delegatie door een bedrijfslichaam van het stellen van nadere eisen aan een pri-vaatrechtelijke instelling mogelijk wordt gemaakt.

Wel dient, voor zover bij de uitvoering van kwaliteitsrege-lingen gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke controle-instellingen, een oplossing te worden gevonden voor de in paragraaf 1 vermelde moeilijkheid met betrekking tot de tuchtrechtspraak. De Commissie vindt in de jurisprudentie van de Hoge Raad aanleiding er bij de Minister op aan te door de tuchtrechtspraak van deze instellingen over haar aan-geslotenen onaantastbaar wordt. Zij begrijpt, dat dit tucht-recht niet verder kan gaan dan is voorzien in het ontwerp Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie, hetgeen met name zou medebrengen, dat de mogelijkheid van schrapping als aange-slotene bij een privaatrechtelijke controle-instelling uitgeslo-ten zou zijn. Aangezien van de bevoegdheid tot schrapping zelden wordt gebruik gemaakt, acht zij deze consequentie echter niet bezwaarlijk.

In verband met de gestelde mogelijkheid van een gezamen-lijk optreden van een bedrijfslichaam en een privaatrechtelijke instelling op het terrein van de kwaliteitsregeling, dient nog de vraag van de Minister te worden beantwoord, op welke wijze dan de verhouding tussen het bedrijfslichaam en de instelling dient te worden geregeld. De Commissie is van mening, dat deze verhouding dient te worden geregeld analoog aan de wijze, waarop zulks thans geschiedt tussen centrale overheid c.q. bedrijfschappen voor de voedselvoorziening enerzijds en privaatrechtelijke controle-instellingen anderzijds.

De Commissie is in het algemeen van oordeel, dat de methode voor de wijze van uitvoering van kwaliteitsregelingen in de praktijk van geval tot geval dient te worden beoordeeld en dat hierbij met name rekening dient te worden gehouden met de opvattingen, welke dienaangaande bij de betrokken bedrijfsgenoten leven.

### § 3. Het creëren van afzonderlijke publiekrechtelijke lichamen met het oog op de uitvoering van kwaliteits-regelingen

De Commissie heeft tenslotte de mogelijkheid overwogen, dat zou worden overgegaan tot de instelling van afzonderlijke publiekrechtelijke lichamen, niet gebaseerd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie, maar op grond van artikel 162 van de Grondwet bij afzonderlijke wet in het leven te roepen speciaal voor de uitvoering van kwaliteitsregelingen. Deze mogelijk-heid zou passen in die gevallen, waarin de centrale over-heid tot het vaststellen van kwaliteitsregelingen overgaat (zie hoofdstuk II, § 4).

De Commissie acht het niet gewenst in deze oplossing te treden voor die sectoren, waar bedrijfslichamen krachtens de Wet op de Bedrijfsorganisatie ontstaan. In die gevallen ver-

dient inschakeling van die bedrijfslichamen naar haar mening de voorkeur, te meer waar daarbij zo nodig gebruik kan wor-den gemaakt van de in de vorige paragraaf genoemde mogelijk-heid van de instelling van afzonderlijke organen voor de kwaliteitsregeling, welke een grote mate van zelfstandigheid kunnen bezitten.

Slechts voor de sectoren, waar bedrijfslichamen gebaseerd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie voorlopig nog zullen ont-breken, zou naar het oordeel van de Commissie het creëren van afzonderlijke publiekrechtelijke lichamen met het oog op de uitvoering van kwaliteitsregelingen kunnen worden over-wogen.

De Commissie gaat hierbij er van uit, dat aan deze lichamen tuchtrechtspraak zal worden toegekend op dezelfde voet als in het ontwerp Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie is voor-zien.

## HOOFDSTUK IV

### AAN PRIVAATRECHTELIJKE CONTROLE-INSTELLINGEN TE STELLEN EISEN

Voor zover voor de uitvoering van kwaliteitsregelingen, welke in eerste instantie worden vastgesteld door de centrale overheid dan wel door een bedrijfslichaam, privaatrechtelijke controle-instellingen blijven ingeschakeld, komt de vraag aan de orde, welke voorschriften ten aanzien van bedoelde instellingen bij of krachtens de wet, resp. bij verordening van het bedrijfslichaam, moeten worden gegeven. Vraag 3 van de brief van de Minister somt te dien aanzien een aantal punten op, welke geregeld zullen moeten worden:

- a. vorm en inrichting der instelling;
- b. samenstelling van het bestuur;
- c. invloed van de gecontroleerden;
- d. de sancties op de niet-naleving van de statuten en re-glementen (eigen tuchtbevoegdheden?);
- e. beroep en hoger beroep van tuchtbeslissingen.

Deze punten zullen hieronder afzonderlijk worden bespro-ken.

#### ad a. *Vorm en inrichting der instelling*

Onder de privaatrechtelijke instellingen op het gebied van de kwaliteitscontrole hebben sommige de vorm van een stich-ting, andere die van een vereniging. Voor zover dit thans nog is na te gaan, liggen aan de keuze tussen de stichtings- en de verenigingsvorm meestentijds geen principiële, doch veeleer utiliteitsoverwegingen ten grondslag. Zo is bijv. de Nederlandse Algemene Keuringsdienst, die aanvankelijk als vereniging was opgericht, in de bezettingstijd, met het oog op de maat-regelen van de bezetter ten aanzien van de verenigingen, omgezet in een stichting.

Ook de Commissie wil zich in deze niet door principiële overwegingen laten leiden en de keuze van de vorm der instelling facultatief stellen en laten afhangen van de voorkeur van de betrokkenen.

De Commissie baseert zich hierbij uitsluitend op de tot dus-fer gegroeide praktijk ten aanzien van het bezigen van de stichtingsvorm. De voorstellen, die in overweging zijn om de stichtingsvorm in de toekomst weer uitsluitend te bestem-men voor de doeleinden, waarvoor hij oorspronkelijk in het leven is geroepen, heeft de Commissie hierbij uiteraard buit-en beschouwing gelaten.

#### ad b en c. *Samenstelling van het bestuur en invloed van de gecontroleerden*

Het Landbouwwitvoerbesluit 1946 (Algemene Voorwaar-den), dat berust op de Landbouwwitvoerwet 1938, bepaalt, dat een privaatrechtelijke controle-instelling door de samen-stelling van haar bestuur een algemeen de belanghebbenden 'vertegenwoordigend karakter moet hebben. In algemene maatregelen van bestuur, welke berusten op de Landbouw-uitvoerwet 1929 en welke eveneens bepalingen bevatten, waar-

aan een controle-instelling moet voldoen, wordt veelal de eis gesteld, dat de gecontroleerden niet de meerderheid in het bestuur mogen hebben.

Naar het oordeel van de Commissie is eerstgenoemde bepaling in het algemeen voldoende in die gevallen, waarin het mogelijk is alle bij de kwaliteitsregeling betrokken groepen op evenwichtige wijze in het bestuur van de controle-onstelling te doen vertegenwoordigen. In die gevallen echter, waarin zulks niet mogelijk is, acht de Commissie het een juiste eis, dat de gecontroleerden niet de meerderheid in het bestuur mogen hebben, doch dat daarin in meerderheid deskundige buitenstaanders worden benoemd.

Overigens is de Commissie van opvatting, dat ook in de toekomst de overheid op de samenstelling van het bestuur van privaatrechtelijke controle-instellingen dezelfde invloed zal dienen te behouden, die zij thans heeft door de goedkeuring van statuten en reglementen.

ad d en e. *Sancties op de niet-naleving van de statuten en reglementen (eigen tuchtbevoegdheden?) en beroep en hoger beroep van tuchtbeslissingen*

Indien bij de wet een voorziening wordt getroffen met betrekking tot het tuchtrecht van privaatrechtelijke controle-instellingen, zal deze naar de mening van de Commissie ongetwijfeld inhouden, dat dit tuchtrecht niet verder mag gaan dan is voorzien in het ontwerp Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie, hetgeen met name zal medebrengen dat de mogelijkheid van schrapping als aangeslotene uitgesloten is.

Vervolgens dient er op dezelfde wijze, waarop zulks thans het geval is, van de beslissingen der controle-instellingen beroep open te staan bij een Raad van Beroep.

Tenslotte zou het naar de mening van de Commissie ten behoeve van een uniforme rechtsbedeling gewenst zijn, dat hoger beroep zou openstaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, dat ook belast zal zijn met het hoger beroep van tuchtrechterlijke beslissingen van bedrijfslichamen.

#### SLOTOPMERKING

Bij de bestudering van het vraagstuk der kwaliteitsregeling van landbouwproducten is de Commissie gebleken, dat het totaalbeeld van de wijze, waarop deze kwaliteitsregeling plaats vindt, zeer gecompliceerd is. Hoewel de Commissie inziet, dat zulks door de historische ontwikkeling is te verklaren, heeft zij niettemin de indruk, dat vereenvoudiging mogelijk is. Naar haar mening zou zulks wellicht het best kunnen worden verwezenlijkt door het in het leven roepen van een speciale commissie voor kwaliteitsregelingen. Deze zou kunnen nagaan, hoe ongemotiveerde verschillen in de wijze, waarop thans de kwaliteitsregeling van de onderscheiden landbouwproducten plaats vindt, zouden kunnen worden weggenomen en voorstellen in die richting kunnen doen, terwijl zij in de toekomst met hetzelfde doel zou dienen te worden gehoord, alvorens nieuwe kwaliteitsregelingen worden vastgesteld.

's-Gravenhage, 10 April 1954.

(w.g.) F. DE VRIES,  
*Voorzitter.*

(w.g.) P. G. RIDDER,  
*Secretaris.*

#### BIJLAGE

#### AFSCHRIFT

#### MINISTERIE VAN LANDBOUW, VISSERIJ EN VOEDSELVOORZIENING

's-Gravenhage, 4 December 1952.

Afd. Wetgeving en Juridische Zaken  
No. J 2946.

Betreffende kwaliteitsregelingen  
voor producten van de landbouw,  
de visserij en de voedselvoorziening.

Aan de Commissie voor Landbouw en  
Voedselvoorziening van de Sociaal-  
Economische Raad,  
Bezuidenhoutseweg 60,  
's-GRAVENHAGE.

Hierbij moge ik de aandacht van Uw Commissie vragen voor het vraagstuk der kwaliteitsregelingen voor producten van de landbouw, de visserij en de voedselvoorziening. Ter inleiding daarvan veroorloof ik mij een vluchtige schets te geven van de legislatieve ontwikkeling te dien aanzien tot op heden.

Zoals Uw Commissie bekend zal zijn openbaarde zich, als gevolg van zowel talrijke vervalsingen, als van de concurrentie op de internationale markt, reeds aan het einde van de vorige eeuw de noodzaak over te gaan tot het controleren van de kwaliteit van agrarische producten, welke naar het buitenland werden uitgevoerd.

Aanvankelijk bestond met name voor boter het gevaar, dat het buitenland zijn grenzen voor het Nederlandse product zou sluiten en bonafide producenten van boter zijn toen overgegaan tot het oprichten van boter-controle-stations, teneinde hun afnemers langs deze weg een garantie te geven ten aanzien van de echtheid en de samenstelling van de boter.

Het buitenland bleek deze garantie op den duur waardevoller te achten, toen de stations zich onder Rijkstoezicht plaatsten, als gevolg waarvan de geproduceerde boter kon worden voorzien van door het Rijk beschikbaar gestelde merken.

Zo ontstond in 1905 de Wet op de Rijksbotermerken, nadat de botervervalsing reeds aanmerkelijk was beperkt door de Boterwet van 1889, verscherpt bij de Wet van 1900.

Op soortgelijke wijze ontstond korte tijd later de kaascontrole onder Rijkstoezicht. Allengs werd echter ook de uitvoer van andere producten door verschillende gevaren ernstig bedreigd en zo werd in de twintiger jaren de gedachte levend over te gaan tot het instellen van een controle op de uitvoer ook van andere producten dan van boter en kaas. Deze ontwikkeling heeft geleid tot de Landbouwwitvoerwet 1929, welke, hoewel in het bijzonder gegeven voor boter, kaas en gezouten varkensvlees, de mogelijkheid opende tot een regeling te komen van de controle ten aanzien van de uitvoer van elk product van de landbouw in ruime zin, waarvoor dat gewenst mocht blijken. Als vorm werd gekozen een algemene maatregel van bestuur, welke binnen twee maanden diende te worden gevolgd door de indiening van een wetsontwerp, dat in het door de algemene maatregel van bestuur geregeldde onderwerp moest voorzien.

De Landbouwwitvoerwet 1929 werd gevolgd door de Landbouwwitvoerwet 1938, waarin als hoofdlijn werd aangenomen, dat de wetgever de producten aanwijst waarvoor kwaliteitsregelingen zullen gelden, terwijl de eisen waaraan deze producten moeten voldoen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

In het gehele wettelijk bestel ten aanzien van de regeling van de kwaliteit van landbouwproducten bij uitvoer, dat zijn voorlopige afsluiting vond in de wet van 1938, staat de



samenwerking tussen georganiseerde belanghebbenden en de centrale overheid op de voorgrond. Zo geschiedt in het wettelijk systeem de uitreiking van de Rijksmerken en kentekenen als regel door op privaatrechtelijke leest geschoeide organisaties van belanghebbenden, doch slechts aan hun aangeslotenen, terwijl dergelijke instellingen voorts met het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en met de keuring van de producenten plegen te zijn belast. In sommige gevallen behoort het toezicht en de keuring tot de taak van een Rijksdienst. In de praktijk wordt voorts ook op de inhoud van de kwaliteitseisen door de betrokken instellingen van het bedrijfsleven belangrijke invloed uitgeoefend.

De algemene voorwaarden, waaraan instellingen van belanghebbenden moeten voldoen om met een uitvoerende taak ten aanzien van de kwaliteitsregelingen te kunnen worden belast, zijn geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Een belangrijk onderdeel daarvan vormen de eisen, welke aan de statuten dier instellingen worden gesteld onder meer ten aanzien van de regeling van het eigen tuchtrecht.

In de praktijk van de kwaliteitscontrole wordt namelijk veelal grotere waarde toegekend aan de „opvoedende” werking van met beleid genomen tuchtmaatregelen dan van bij rechterlijk vonnis opgelegde straffen.

Gedurende het laatste decennium hebben voorts ook de hoofdbedrijf- en bedrijfschappen op het gebied van de voedselvoorziening krachtens de aan deze lichamen toegekende verordenende bevoegdheid kwaliteitsregelingen getroffen, welke hetzij betrekking hebben op producten, ten aanzien waarvan de Rijkswetgeving geen toepassing heeft gekregen, hetzij bestaan in voorschriften van aanvullende aard. Deze ontwikkeling noopt tot nadere bestudering van het wezen der kwaliteitsregelingen, doch er is meer.

Hoewel de Landbouduitvoerwet van 1929 blijkens artikel 30 van de Wet van 1938 gedoemd is op den duur te verdwijnen, is voor het ogenblik door het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regelingen een enigszins onoverzichtelijke situatie ontstaan.

Voorts heeft het systeem van de Landbouduitvoerwet 1938 het bezwaar, dat de opsomming van producten, ten aanzien waarvan bij algemene maatregel van bestuur eisen bij uitvoer kunnen worden gesteld, allerminst volledig is, zodat ingeval uitbreiding wenselijk lijkt, wetwijziging noodzakelijk is.

Tenslotte houdt het bestaande complex van wettelijke maatregelen onvoldoende rekening met de voor sommige producten in de praktijk gebleken noodzaak ener controle tijdens de teelt of bij de bereiding in plaats van op het tijdstip van daadwerkelijke export.

Deze in het kort geschetste bezwaren nopen mede tot een nadere bezinning op de grondslagen der wettelijke regeling van het vraagstuk der kwaliteit van landbouwproducten.

Een voorlopig oriëntatie van ambtelijke zijde, waarbij getracht is de gevoelens van een aantal belangrijke belangengroepen te peilen, heeft uitgewezen, dat geenszins een communis opinio bestaat ten aanzien van de vraag, waar de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsverbetering van producten van landbouw en voedselvoorziening behoort te worden gelegd.

Het standpunt wordt wel verdedigd, dat het particulier initiatief als uitgangspunt ware te beschouwen, dat wettelijk ingrijpen slechts is te zien als een onmisbare steun en dat nu het bedrijfsleven, gelet op de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, deze steun in beginsel niet meer behoeft, het principieel juist zou zijn te stellen, dat het tot stand brengen van kwaliteitsregelingen aan de productschappen dient te worden overgelaten.

Hiertegenover staat de mening van degenen, die het in hoge mate ongewenst vinden aan een marktordenend orgaan hier enigerlei taak toe te bedelen, omdat in de praktijk zonder twijfel het streven naar kwaliteitsverbetering ondergeschikt zou worden gemaakt aan incidentele afzetproblemen. Moeilijkheden tussen kwaliteitsinstelling en marktordenend orgaan zouden in het verleden dan ook voornamelijk zijn voortgevloeid uit de wens om tot een verlaging van de eisen in incidentele gevallen te komen en niet uit de wens van een markt-

ordenend orgaan tot de vaststelling van hogere kwaliteitseisen over te gaan.

In de derde plaats wordt gememoreerd het standpunt dergenen, die menen, dat de centrale overheid zich nimmer van het terrein van de kwaliteitseisen zal kunnen terugtrekken, doch dat daarnaast plaats is voor zekere bevoegdheden van organen, welke gedragen worden door het bedrijfsleven, waarbij de keuze tussen privaatrechtelijke kwaliteitsinstelling en productschap als publiekrechtelijk marktordenend orgaan, niet dogmatisch behoeft te worden bepaald, maar ad hoc kan worden bezien.

Naar aanleiding van deze verschillende zienswijzen stel ik er prijs op er op te wijzen, dat ik mij tot dusver op het standpunt gesteld heb, dat bij de kwaliteitsregeling van landbouwproducten in ruime zin, het algemeen belang zo nauw is betrokken, dat deze regeling in eerste aanleg aan de centrale overheid dient te worden voorbehouden. De agrarische export immers neemt niet alleen thans in het kader van onze nationale economie een bijzonder belangrijke plaats in, doch zal ook op lange termijn gezien voor onze economie van overwegende betekenis zijn. Het is echter geen geheim, dat onze exportpositie geenszins op onwankelbare basis rust en dat met name ook door kwaliteitsverbetering de marktpositie van het Nederlandse product zal moeten worden verstevigd. Onder het streven naar kwaliteitsverbetering versta ik dan het streven door betere productie en betere verzorging tot een algehele verbetering van het eindproduct te komen, zodat geleidelijk een strengere sortering kan worden toegepast zonder dat het percentage voor export gereede producten daalt. Te veel is in het verleden wellicht onder kwaliteitsverbetering verstaan het uitzoeken van betere kwaliteit uit een in wezen minder goed product. In dat geval kan het stellen van kwaliteitseisen een prijsverhogende werking hebben en afbreuk doen aan ons concurrentievermogen.

Of in de toekomst onze concurrentiepositie ten opzichte van andere landen verstevigd kan worden, zal derhalve voor een belang deel afhankelijk zijn van de mate, waarin ons land er in slaagt gebruik makende van de natuurlijke omstandigheden, van de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek en van de samenwerking van producenten, verwerkers en handelaren te komen tot een lage kostprijs van over het gehele niveau hoogwaardiger producten. Alleen langs deze weg kan een hechte grondslag voor onze agrarische export op lange termijn worden gebouwd.

Het bovenstaande bedoelt uiteraard niet de weg te sluiten voor nauwe samenwerking tussen centrale overheid en bedrijfsleven, welke samenwerking in de tot dusverre bestaande praktijk op vele terreinen tot vruchtbare resultaten heeft geleid.

In het licht van het hiervoor geschetste uitgangspunt voor een wettelijke regeling, waarbij het voor de hand ligt dat de regeling ten aanzien van een bepaald product krachtens een wet bij algemene maatregel van bestuur tot stand wordt gebracht, rijst de vraag, hoe daarin de plaats van het bedrijfsleven moet worden bepaald. Daarbij laten zich in concreto onder meer de volgende vragen stellen:

1. Waar het in het algemeen geen aanbeveling zal verdienen een kwaliteitsregeling tot in details in de algemene maatregel van bestuur neer te leggen, rijst de vraag aan wie de bevoegdheid moet kunnen worden toegekend nadere regelen ter uitvoering vast te stellen. Het gekozen uitgangspunt brengt mede, dat steeds de mogelijkheid openstaat, dat de nadere regeling wordt opgedragen aan de Minister.

2. De vraag rijst of de bestaande figuur, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de controle op de naleving van kwaliteitsvoorschriften, het keuren van producten en het uitreiken van Rijksmerken en kentekenen kan worden opgedragen aan privaatrechtelijke instellingen van belanghebbenden zelve, navolging verdient.

3. Indien uit de beantwoording der voorgaande vragen de wenselijkheid naar voren mocht komen privaatrechtelijke instellingen te kunnen belasten met de uitvoering van een kwaliteitsregeling, eventueel het stellen van nadere regelen

daaronder begrepen, rijst de vraag welke vereisten bij of krachtens de wet eventueel gesteld moeten worden ten aanzien van:

- a. vorm en inrichting der instelling,
- b. samenstelling van het bestuur,
- c. invloed van de gecontroleerden,
- d. de sancties op de niet-naleving van de statuten en reglementen (eigen tuchtbevoegdheden?),
- e. beroep en hoger beroep van tuchtbeslissingen.

4. Te denken valt aan de mogelijkheid, dat het wenselijk zou worden geoordeeld de nadere regeling der kwaliteitseisen ten aanzien van een bepaald product op te dragen aan een bedrijfslichaam (vraag 1) en de keuring van dat product op te dragen aan een privaatrechtelijke instelling (vraag 2). Op welke wijze dient dan de verhouding tussen het bedrijfslichaam en de instelling te worden geregeld?

5. Dient een bedrijfslichaam de bevoegdheid te bezitten op eigen initiatief een kwaliteitsregeling te treffen, zolang ten aanzien van een bepaald product niet bij algemene maatregel van bestuur een regeling is getroffen, hoewel de bevoegdheid daartoe bij de wet is voorbehouden. Met andere woorden moet een bedrijfslichaam zich op een terrein kunnen

gaan bewegen, dat wel in beginsel, maar niet effectief door een hogere regeling is bezet?

In bovenstaand beperkt aantal vraagpunten is slechts getracht de belangrijkste principia aan de orde te stellen, ten aanzien waarvan een nadere gedachtenbepaling noodzakelijk lijkt, alvorens aan een voorgenomen wettelijke voorziening nader vorm wordt gegeven.

Ik zal het op prijs stellen, indien Uw Commissie mij Uw gevoelens in een advies dienaangaande kenbaar wil maken, terwijl ik ook gaarne eventuele andere subbesties Uwerzijds, welke voor de voorbereiding van een wetsontwerp terzake nuttig mochten aijn, in overweging zal nemen.

Gezien de aard en de gecompliceerdheid van het vraagstuk, waarvoor ik hierboven Uw aandacht vroeg, acht ik het gewenst, dat de eerder door mij aangewezen vaste vertegenwoordiger bij Uw Commissie zich zal kunnen doen bijstaan of vervangen door een of meer andere door mij aan te wijzen ambtenaren. Ik vertrouw, dat Uw Commissie hier tegen geen bezwaar heeft.

*De Minister van Landbouw, Visserij  
en Voedselvoorziening,*

(w.g.) MANSHOLT.