

Zitting 1977–1978

15 142

Wijziging van de Landbouwwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Om een aantal redenen is het nodig over te gaan tot herziening van de Landbouwwet.

In de eerste plaats behoeven de financiële bepalingen in deze wet herziening in verband met de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 1976.

In de tweede plaats maakt de inwerkingtreding van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284) het wenselijk in de wet aanvullende bepalingen op te nemen tot regeling van het beroep van besluiten van het voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (VIB) bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In de derde plaats wordt het wenselijk geacht in de wet een bepaling op te nemen met betrekking tot het toezicht op de naleving van de landbouwregelingen waaruit ontvangsten of uitgaven voor het Landbouw-Egalisatiefonds voortvloeien.

Ten slotte komt het dienstig voor van de gelegenheid gebruik te maken om nog enkele andere verbeteringen in de wet aan te brengen. Een en ander moge als volgt worden toegelicht.

Aanpassing van de financiële bepalingen van de Landbouwwet aan de Comptabiliteitswet 1976

(Artikel I, onder B; C, D, E, F, G en J)

De huidige financiële bepalingen in de Landbouwwet gaan uit van:

- a. het bestaan van een afzonderlijk fonds voor de ontvangsten en uitgaven die voortvloeien uit het landbouwbeleid, het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF);
- b. de verdeling van het fonds in twee afdelingen, een voor de ontvangsten en uitgaven die voor rekening van de Europese Gemeenschap zijn, en een voor de ontvangsten en uitgaven die voor nationale rekening zijn met voor die laatste afdeling de bepaling dat het batig of nadelig saldo jaarlijks naar de rijksbegroting wordt overgebracht;
- c. de toepasselijkheid – zij het met belangrijke uitzonderingen – van de Comptabiliteitswet 1927 op het fonds met daaraan toegevoegd enkele aanvullende regelingen die o.a. verband houden met de inschakelingen bij de uit-

voering van het beleid van het bij de wet ingesteld VIB en de produktschappen.

De ondergetekenden zijn van mening dat het niet wenselijk is in deze opzet thans principiële wijzigingen aan te brengen. Zij baseren deze mening op het bijzonder karakter van de ontvangsten en uitgaven die uit het landbouwbeleid voortvloeien, op de verwevenheid van de ontvangsten en uitgaven, voor zover zij voor nationale rekening zijn, met de ontvangsten en uitgaven voor rekening van de Europese Gemeenschap en op het potentieel belang dat het landbouwbeleid als bron van nationale ontvangsten en uitgaven nog steeds heeft.

Wat het eerste punt betreft diene het volgende. De ontvangsten en uitgaven uit het landbouwbeleid bestaan grotendeels uit heffingen en bijdragen die ten doel hebben regulering van de markten in de verschillende sectoren. Heffingen in een bepaalde sector of op bepaalde activiteiten kunnen dan ook noodzakelijkerwijs leiden tot bijdragen in een andere sector onderscheidenlijk op andere activiteiten, die de invloed van deze heffingen niet kunnen – of niet behoren – te dragen.

Heffingen bij invoer nopen bij voorbeeld tot restituties bij uitvoer die het prijsverhogend effect van de heffingen neutraliseren. Omgekeerd kunnen bijdragen in een bepaalde sector leiden tot heffingen in die sector ter financiering voor die bijdragen zoals bij voorbeeld het geval is bij de opslagvergoedingen voor suiker die gefinancierd worden uit heffingen bij de suikerproducenten.

Uit deze voorbeelden blijkt dat in het kader van het landbouwbeleid in vele gevallen tussen heffingen en bijdragen en mitsdien tussen ontvangsten en uitgaven een zodanige interdependentie bestaat dat afzonderlijke beschouwing daarvan geen juist beeld geeft van hun reële betekenis. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten of uitgaven waartoe activiteiten die verband houden met het interventiebeleid kunnen leiden en die – periodiek bezien – als gevolg zullen hebben hetzij een voordelig hetzij een nadelig saldo. Gezien dit bijzondere karakter van de ontvangsten en uitgaven uit het landbouwbeleid bestaat er naar de mening van de ondergetekenden dan ook alle aanleiding om daarvoor de samenvoeging in een begrotingsfonds te handhaven met jaarlijkse overbrenging van het saldo naar de rijksbegroting zoals thans is voorzien.

De Comptabiliteitswet 1976 zelf bevat geen criteria voor de instelling van begrotingsfondsen. In de memorie van toelichting op artikel 87 van die wet is gesteld dat ten aanzien daarvan voorzichtigheid is geboden met name omdat gevaar bestaat dat de uitgaven van een zodanig fonds onvoldoende worden betrokken in de onderlinge afweging van alle rijksuitgaven, doch wordt er anderzijds op gewezen dat bij voorbeeld een bijzondere taak van de Staat ten aanzien van gelden waarop derden aanspraak hebben of de omstandigheid dat bepaalde bedragen voor een bepaald doel moeten worden aangewend, motieven kunnen vormen om tot instelling van een begrotingsfonds over te gaan.

Niet alleen doen beide situaties zich, gelet op het bovenstaande, ten aanzien van de landbouweffingen voor, doch daarbij komen nog het commerciële karakter van vele uit het landbouwbeleid voortvloeiende verrichtingen alsmede de verplichting tot verantwoording van het grootste deel van de inkomsten en uitgaven tegenover de Europese Gemeenschap en de daarmee samenhangende verplichting deze afzonderlijk – en in bepaalde opzichten ook op duidelijk communautair voorgeschreven wijze – te beheren. Een en ander is in de jaren 1971/73, toen in beschouwing is genomen welke wijzigingen in het in de Landbouwwet vervatte stelsel van comptabel beheer dienden te worden aangebracht als gevolg van het per 1 januari 1971 in werking getreden zogenaamde Eigen-middelenbesluit van de Europese Gemeenschappen en de daarmee verband houdende overige communautaire financieringsregelen, ook aanleiding geweest het toenmalig fondsstelsel al-

leen in dier voege aan te passen dat het fonds voortaan zou worden gesplitst in een afdeling voor nationale rekening en een afdeling voor communautaire rekening.

Ter gelegenheid van de mondelinge behandeling van het desbetreffende wetsontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal (stuk 11 654 Hand. 1972-1973, blz. 1098-1107 in het bijzonder blz. 1099 rechterkolom en 1100 linkerkolom) is toen de vraag opgeworpen of er nog wel voldoende aanleiding bestond afdeling A van het fonds te handhaven. De toenmalige bewindslieden hebben destijds die vraag bevestigend beantwoord doch daarbij de mogelijkheid opengelaten dat er aanleiding zou kunnen zijn deze beslissing in heroverweging te nemen zodra het destijds nog niet ten volle doorgevoerd beginsel van communautaire financiële zelfstandigheid en volledige communautaire financiering van alle landbouwuitgaven volledig zou zijn gerealiseerd (aangegeven plaats blz. 1104 linkerkolom en blz. 1106 linkerkolom).

Dit aspect der zaak thans opnieuw in beschouwing genomen hebbende zijn de ondergetekenden tot de conclusie gekomen dat het niet raadzaam is tot opheffing van afdeling A over te gaan. Zij baseren deze mening zoals hierboven reeds is gesteld, in de eerste plaats op de verwevenheid die bestaat tussen de beide afdelingen van het fonds.

Deze verwevenheid doet zich in verschillende vormen voor. Zo zijn er uitgaven die van meet af aan gedeeltelijk voor communautaire, gedeeltelijk voor nationale rekening zijn. Zij vloeien voort uit communautaire maatregelen waarvoor de communautaire financiering niet integraal is. Ook bepaalde ontvangsten (ontvangen vergoedingen bij niet-nakoming van verplichtingen door particulieren bij voorbeeld) vallen gedeeltelijk de Gemeenschap, gedeeltelijk de lid-staten toe. Voorts bestaan er op communautaire verordeningen gebaseerde heffingen die niet onder het Eigen-middelenbesluit vallen en daarom in juridische zin voor nationale rekening zijn maar die financieel in compensatie moeten worden gebracht met uitgaven voor communautaire rekening (die dientengevolge in juridische zin niet worden vergoed).

Een derde groep vormen de gevallen waarbij in beginsel voor communautaire rekening verrichte uitgaven uiteindelijk naar de nationale rekening moeten worden overgebracht bij voorbeeld wegens gebreken bij de toepassing van de desbetreffende maatregelen of oninbaarheid van heffingen die aan de Gemeenschap moeten worden afgedragen. Ook het omgekeerde doet zich voor, namelijk dat op forfaitaire basis van de Gemeenschap ontvangen vergoedingen voor bepaalde verrichtingen uiteindelijk de gemaakte kosten blijken te overtreffen in welk geval het saldo voor nationale rekening komt.

En ten slotte leidt ook de omstandigheid dat de voor de aankoop van geïntervenieerde produkten benodigde financiële middelen nog steeds door de lid-staten worden verstrekt tot regelmatige overboekingen van afdeling B naar afdeling A voor de terugbetaling daarvan.

Uit deze voorbeelden moge blijken dat afdeling A van het fonds in veel opzichten het noodzakelijk complement vormt van afdeling B. Met betrekking tot de zo juist gereleveerde financiering van de interventievoorraden hebben de ondergetekenden bovendien een bijzondere voorziening voorgesteld (zie de onder C voorgestelde wijziging van artikel 4). Afgezien hiervan brengt de geïntervenieerde samenhang tussen de rekeningen van afdeling A en die van afdeling B mede dat het in het belang van een goed beheer en de overzichtelijkheid van het geheel wenselijk zoal niet noodzakelijk is te achten dat deze rekeningen bijeen worden gehouden in het fonds en alle onder het beslag worden gebracht van de op basis van het voorgestelde artikel 3 nieuw vast te stellen regelingen. Eventuele bezwaren tegen de handhaving van afdeling A op grond van de daarvoor thans geldende afwijkingen van de Comptabiliteitswet 1927 zullen bij aanvaarding van de nieuwe tekst ook zijn vervallen.

Als tweede motief voor handhaving van deze afdeling is hiervoor genoemd het potentieel belang dat het landbouwbeleid als bron van nationale inkomsten en uitgaven nog steeds heeft. Niet te ontkennen is dat de in het verleden gekoesterde verwachting dat door voltooiing van het communautair landbouwbeleid en de communautaire financiering op relatief korte termijn geen rekening meer zou behoeven te worden gehouden met maatregelen of handelingen op het gebied van de ordening der markten voor nationale rekening niet in vervulling is gegaan. In feite zijn ter zake sinds de laatste wijziging van de Landbouwwet geen vorderingen gemaakt en kan zelfs worden gesteld dat er weinig aanwijzingen zijn die een ontwikkeling doen verwachten op grond waarvan juist thans wijziging zou moeten worden aangebracht in het nationaal wettelijk instrumentarium op landbouwgebied.

Terwijl de ondergetekenden mitsdien van mening zijn dat in de huidige wettelijke opzet voor wat betreft het bestaan van het Landbouw-Egalisatiefonds, de splitsing van het fonds in twee afdelingen en de bepaling dat het jaarlijkse saldo van afdeling A ten laste onderscheidenlijk ten bate van de rijksmiddelen komt, geen wijziging dient te worden gebracht, ten aanzien van de vraag in hoeverre – gelet op de verschillen tussen de Comptabiliteitswet 1927 en de Comptabiliteitswet 1976 – er plaats is voor herziening van de thans gemaakte uitzonderingen op de toepasselijkheid van de wet en de nodige aanvullende voorzieningen, zijn zij van oordeel dat relatief belangrijke wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

De Comptabiliteitswet 1976 noopt geenszins tot het maken van zo talrijke uitzonderingen op de wet als voor het fonds thans zijn voorzien ten opzichte van de Comptabiliteitswet 1927. Alleen ten opzichte van afdeling B zullen enkele artikelen van de wet geen toepassing kunnen vinden. Voorts is ten aanzien van beide afdelingen een afwijkende regeling voorgesteld voor de uitvoering van enkele artikelen van de Comptabiliteitswet 1976 (zie de onder B voorgestelde nieuwe tekst van artikel 3, tweede lid). Daartegenover kan een aantal thans in de wet voorkomende afzonderlijke regelingen worden ingetrokken (zie artikel 3, tweede lid, huidige tekst en de onder E voorgestelde intrekking van de artikelen 7, 8 en 9).

Een ander punt is dat er meer dan tot dusverre rekening mede dient te worden gehouden dat ingevolge de wettelijke bepalingen van zowel de Landbouwwet als de In- en uitvoerwet het merendeel van de handelingen welke thans leiden tot ontvangsten en uitgaven van het fonds, niet worden verricht door organen van de centrale overheid doch of door het bij de wet daarvoor speciaal ingesteld voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau of door produktschappen die daarmede ingevolge artikel 23 van de Landbouwwet onderscheidenlijk artikel 11 van de In- en uitvoerwet, zijn belast. Deze bijzondere omstandigheden noopt tot het treffen van bijzondere voorzieningen voor het geldelijk beheer en het toezicht daarop voor het gehele fonds, naast die welke zijn vereist in de Comptabiliteitswet 1976. Het komt wenselijk voor de huidige bepalingen ter zake in de wet ter herzien. Hierop wordt in het bijzonder deel van deze memorie van toelichting nog uitvoerig ingegaan.

Beroep van besluiten van het VIB op het College van Beroep van het bedrijfsleven

(artikel I, onder K)

Ingevolge het huidige artikel 46 van de wet staat tegen besluiten van de Minister van Landbouw en Visserij, genomen ter uitvoering van de in dat artikel bedoelde regelen, beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In de gevallen waarin krachtens artikel 23 van de wet het stellen van de bedoelde regelen of de uitvoering daarvan is toevertrouwd aan een bedrijfslichaam als aldaar bedoeld, is dit College eveneens de bevoegde administratieve rechter, en wel ingevolge artikel 4 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416).

Hebben de hier bedoelde regelen alle betrekking op gedragingen die zich met betrekking tot landbouwgoederen kunnen afspelen op de binnenlandse markt, in dit verband mag niet worden voorbijgegaan aan de regelen die ten aanzien van het grensoverschrijdend verkeer van landbouwgoederen uit hoofde van de In- en uitvoerwet kunnen worden getroffen. Ook tegen ter uitvoering van deze regelen genomen besluiten van zowel de Minister van Landbouw en Visserij als van bedrijfslichamen, staat beroep open bij het voornoemde College.

Beide hierboven bedoelde categorieën regelen vormen voor de landbouwgoederen het belangrijkste wettelijk instrumentarium, waarmee op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven aan het EEG-markt- en prijsbeleid, zoals dat voor de diverse produktensectoren is neergelegd in de desbetreffende Europese marktorganisaties. Daarnaast bestaat evenwel ook nog het middel van het uit de markt nemen van produkten ter ondersteuning van de prijsvorming. Diverse verordeningen schrijven daartoe voor, dat de interventiebureaus van de lid-staten verplicht zijn de hun aangeboden produkten te kopen of aangekochte produkten te koop aan te bieden, mits aan bepaalde voorwaarden ten aanzien van bij voorbeeld kwaliteit en hoeveelheid wordt voldaan.

Aangezien de Europese verordeningen waarin deze interventieregelingen zijn neergelegd ingevolge artikel 189 van het EEG-Verdrag in alle onderdelen verbindend en rechtstreeks toepasselijk zijn in alle lid-staten van de EEG, kunnen de justitiabelen daaraan rechtstreeks rechten ontleen. Het VIB, dat ingevolge artikel 32 van de wet belast is met de in- en verkoop van landbouwprodukten kan met de aspirant-verkoper of -koper verwickeld raken in een geschil over de vraag, of het VIB terecht het sluiten van een koop/koopovereenkomst heeft geweigerd, met andere woorden of het VIB de interventieregelingen uit de EEG-marktorganisaties juist heeft toegepast. Volgens het huidige artikel 46 is het voor de belanghebbende niet mogelijk deze vraag ter toetsing voor te leggen aan het College.

Met de thans voorgestelde aanvulling van dat artikel willen de ondergetekenden in deze situatie, die zij niet bevredigend achten, wijziging brengen. Zij beogen hiermee te bereiken, dat tegen besluiten van het VIB als hogerbedoeld beroep kan worden ingesteld op de voet van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bij het College, evenals zulks het geval is met de besluiten van de overige lichamen die belast zijn met de uitvoering van de bedoelde marktorganisaties (Minister van Landbouw en Visserij en produktschappen). Op deze wijze kan worden bereikt dat alle besluiten van alle bevoegde lichamen op het onderhavige terrein onderworpen zijn aan het oordeel van één en dezelfde administratieve rechter. Overigens moet worden aangenomen, dat zolang een wettelijke voorziening als boven uiteengezet niet tot stand is gekomen de besluiten van het VIB als bovenbedoeld onder de werkingssfeer vallen van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284). Om de zojuist genoemde redenen menen de ondergetekenden evenwel dat voor de rechtspraak ten dezen het College van Beroep voor het bedrijfsleven het meest geschikt is te achten.

Opgemerkt zij nog, dat rechtshandelingen naar burgerlijk recht volgens de voorgestelde aanvulling van artikel 46 niet behoren tot de besluiten van het VIB waarvan thans beroep bij het College mogelijk wordt gemaakt. De beoordeling van dergelijke rechtshandelingen blijft tot de uitsluitende competentie behoren van de burgerlijke rechter.

Versterking van het toezicht op de naleving van landbouwregelingen met financiële consequenties voor het fonds (artikel I, onder L)

In tegenstelling tot de in jongere wetten te dien aanzien vaak voorkomende bepalingen bevat de Landbouwwet geen regeling voor het toezicht op de naleving van de krachtens die wet vastgestelde regelen anders dan via het aangewezen politieel opsporingsapparaat. Dit apparaat treedt in beginsel

slechts op indien wordt vermoed dat een overtreding is begaan. Met name met betrekking tot de naleving van regelen met financiële consequenties (bijdrage- of heffingsregelingen) bestaat evenwel hoe langer hoe meer behoefte aan de uitoefening van een systematische nacontrole en wel in het bijzonder aan de hand van bij de bedrijven in te stellen administratief-technische onderzoeken. Een dergelijke nacontrole vormt een aanvulling op de controle die uiteraard door de uitvoerende instanties bij het vaststellen van heffingen of toeslagen aan de hand van verstrekte opgaven, overgelegde bescheiden, genomen steekproeven en dergelijke reeds op de juistheid van de ontvangsten en uitgaven wordt uitgeoefend. Gezien de veelvuldigheid en de ingewikkeldheid van de toe te passen regelingen en de grote omvang van de daaronder vallende gedragingen kan met dit stelsel bij de uitvoering niet langer worden volstaan. Derhalve dient te worden overgegaan tot invoering van een systematische nacontrole als boven bedoeld.

De Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen heeft trouwens een richtlijn vastgesteld (nr. 77/435/EEG. d.d. 27 juni 1977, Pb. E.G. nr. L 172) waarbij de lid-staten worden verplicht tot het houden van administratief-technische nacontroles bij de bedrijven. Mitsdien zal ook om die reden daartoe moeten worden overgegaan. Dergelijke onderzoeken moeten evenwel kunnen worden ingesteld zonder dat het betrokken bedrijf dat erwaart als een vermoeden te zijnen opzichte van onzorgvuldigheid of frauduleus handelen. De onderzoeken zullen zich in de eerste plaats richten op de bedrijven waarmee de met de uitvoering van de EEG-marktorganisaties belaste instanties in een rechtstreekse financiële relatie staan. Niet uitgesloten is echter dat het onderzoek in bepaalde gevallen zich mede zal moeten uitstrekken tot ondernemingen waarmee bedoelde rechtstreekse relatie niet bestaat, doch die uit hoofde van hun hoedanigheid, bij voorbeeld als toeleveringsbedrijf of als vervoersonderneming, in de betreffende bedrijfskolom een relevante functie vervullen en deswege als schakel in een doeltreffende controletaken niet kunnen worden gemist.

Voorgesteld wordt derhalve in de Landbouwwet een bepaling in te voegen krachtens welke de Minister van Landbouw en Visserij de bevoegdheid verkrijgt ambtenaren aan te wijzen belast met het toezicht op de naleving van de landbouwregelingen met financiële consequenties voor het fonds en uitgerust met de daartoe benodigde bevoegdheden.

Overige wijzigingen

(artikel I, onder G, H, J, M en N en artikel II)

Deze wijzigingen zijn alle toegelicht in het bijzondere deel van deze memorie van toelichting.

BIJZONDER DEEL

Artikel I

Onder A

De opneming aan het slot van het eerste lid van artikel 1 van een begripsomschrijving voor de openbare lichamen als bedoeld in artikel 110 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie houdt verband met de invoeging van die lichamen in de artikelen 3, derde lid, 10, 23 en 49, voorgesteld respectievelijk onder B, F, H en M. Zij is toegelicht onder H.

Onder B

Artikel 3, eerste lid

In het Algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds gesteld dat het, gelet op de inhoud van de Comptabiliteitswet 1976, niet langer nodig

wordt geacht ten aanzien van afdeling A van het fonds nog te voorzien in algemene uitzonderingen voor wat betreft bepaalde artikelen van de wet zelf. De destijds in artikel 3, eerste lid, van de Landbouwwet gemaakte uitzonderingen waren voornamelijk gegrond op de overweging dat de desbetreffende artikelen zich niet verdroegen met de fondsgedachte of dat zij een doelmatig beheer in de weg stonden. Voorts werd voor de controle op de uitgaven in de wet een geheel eigen regeling voorzien, in afwijking van de artikelen 78 tot en met 86 van de Comptabiliteitswet 1927.

Wat de uitzonderingen wegens vermeende strijdigheid met de fondsgedachte betreft (de artikelen 27, 31, 35 en 37 oude wet), zien de ondergetekenden niet in waarom de begroting en de rekening van het fonds niet zouden kunnen worden opgemaakt en vastgesteld volgens de dienaangaande in de nieuwe Comptabiliteitswet gestelde regelen. Als essentieel voor de fondsgedachte is uitsluitend te zien dat de ontvangsten en uitgaven niet als zodanig op de rijksbegroting en rijksrekening parasseren, doch voor afdeling A op de in de wet bepaalde wijze alleen voor wat betreft het saldo, terwijl afdeling B geheel buiten de rijksbegroting en rijksrekening blijft.

Ook het uitzonderen van de artikelen die tot dusverre geacht werden een doelmatig beheer van het fonds in de weg te staan (de artikelen 28, 29, 30, 32, 33, 34 en 38 oude wet) achten zij niet meer nodig. De artikelen 34 en 38 bevatten zeer specifieke bepalingen die in de overeenkomstige artikelen van de nieuwe wet niet meer voorkomen doch vervangen zijn door meer algemene bepalingen, nader uit te werken bij ministeriële beschikkingen. Met betrekking tot deze algemene bepalingen zou uitzondering niet zinvol zijn; voor wat betreft de nadere uitwerking wordt verwezen naar de toelichting op het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 3. De artikelen 28, 30, 32 en 33 regelen de bevoegdheden tot het voor de Staat verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (Hoofdstuk II par. 6 nieuwe wet). Voor het fonds worden dergelijke handelingen ingevolge de artikelen 31 t/m 41 van de Landbouwwet evenwel verricht op naam van het VIB volgens de ter zake in de wet zelf gestelde regelen, zodat de zo juist genoemde paragraaf van de nieuwe Comptabiliteitswet uit dien hoofde reeds toepassing mist. Aan uitzondering van artikel 29 oud (= artikel 35 nieuw) wordt ook geen behoefte gevoeld.

De artikelen 78 tot en met 83 van de oude wet, handelende over de controle op de uitgaven zijn (met overigens gedeeltelijk een geheel andere inhoud) vervangen door de artikelen 64, 66, 71 en 72. Het daarin neergelegde nieuwe stelsel kan zonder bezwaar toepassing vinden op afdeling A. Dit geldt naar de mening van de ondergetekenden ook voor artikel 66 dat de criteria inhoudt volgens welke de Algemene Rekenkamer haar controle op de uitgaven van de begroting uitoefent.

Voor wat betreft afdeling B blijft uitzondering nodig voor de artikelen 34, leden drie en vier, 71 en 72. De leden 3 en 4 van artikel 34 geven nadere bepalingen omtrent de afwikkeling van posten op de derden-rekeningen die niet tijdig kunnen worden verrekend. Tegen toepassing van de bepaling vervat in het derde lid op afdeling B bestaat bezwaar omdat het niet opportuun is ter zake vooruit te lopen op – eventueel latere – beslissingen in communautair verband. In samenhang hiermede verdient het de voorkeur ook het vierde lid buiten toepassing te laten, zodat in dit opzicht geheel naar omstandigheden kan worden gehandeld.

De artikelen 71 en 72 kunnen geen toepassing vinden aangezien de uiteindelijke aanvaarding van op de afdeling B geboekte ontvangsten en uitgaven een communautaire aangelegenheid is. De bemoeienissen ter zake van de Algemene Rekenkamer zullen niet verder mogen gaan dan een constatering en voorlegging van de gebleken bezwaren aan de bewindslieden die zulks aangaat. Als zodanig zijn de desbetreffende ontvangsten en uitgaven onttrokken aan het oordeel van de nationale wetgever. Indien de Algemene Rekenkamer dat wenselijk oordeelt zal zij van bepaalde bevindingen gewag kunnen maken in haar jaarlijks verslag.

Artikel 3, tweede lid

Het huidige tweede lid van artikel 3 bepaalt dat de Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van Landbouw en Visserij regelen stelt met betrekking tot het bij Comptabiliteitswet 1927 aan eerstgenoemde Minister opgedragen toezicht over het fonds. Op grond van deze bepaling zijn in het verleden afspraken gemaakt welke het de Minister van Financiën mogelijk maakten dit toezicht uit te oefenen op een wijze overeenkomende met hetgeen thans zonder meer uit paragraaf 4 van hoofdstuk II van de Comptabiliteitswet 1976 voortvloeit. Aan het thans in het artikel-lid gestelde bestaat derhalve geen behoefte meer.

Daarentegen achten de ondergetekenden het voor een goede gang van zaken bij het fonds wel nodig ten aanzien van de voorschriften welke ingevolge de artikelen 21, 23, tweede lid en 25, eerste lid, ten aanzien van het verlenen van voorschotten, het kasbeheer en de administratie gegeven kunnen worden een bijzondere voorziening te treffen.

Deze houdt in dat de bedoelde voorschriften ten aanzien van het fonds gegeven zullen worden niet door de Minister van Financiën maar door de Minister van Landbouw en Visserij (als beheerder van het fonds) in overeenstemming met de Minister van Financiën en zij brengt voorts mede dat de bedoelde voorschriften ten aanzien van het fonds inhoudelijk kunnen afwijken van die welke ten algemene zullen gelden.

De ondergetekenden achten het beter dat de Minister van Landbouw en Visserij de voorschriften vaststelt in verband met zijn positie ten opzichte van het VIB en de produktschappen, bij welke lichamen de facto de uitvoering van de maatregelen berust. De aard van deze maatregelen en de dienaangaande bestaande verhouding tot de communautaire instanties brengen mee dat nodig kan zijn afwijkingen te voorzien van de algemene voorschriften. Met betrekking tot voorschriften ingevolge artikel 25, eerste lid, waarbij wordt afgeweken van de algemeen geldende, zal voorafgaand overleg worden gepieegd met de Algemene Rekenkamer.

Artikel 3, derde lid

Het voorgestelde nieuwe lid beoogt tweeerlei:

In de eerste plaats beoogt het buiten twijfel te stellen dat de in het vorige lid bedoelde voorschriften die betrekking hebben op het beheer van de geldmiddelen en de administratie van het fonds, niet alleen gelden voor de daarmee belaste diensten van de centrale overheid zelf maar ook voor de krachtens de artikelen 23 en 32 van de wet en artikel 11 van de In- en uitvoerwet daarbij betrokken zelfstandige lichamen. Het artikel-lid vervangt in zoverre artikel 12, derde lid en artikel 37, eerste lid, van de wet die bepalingen bevatten van dezelfde strekking doch met beperkte omvang. De ondergetekenden achten de handhaving van de in de huidige wetstekst gelegen beperkingen in de huidige omstandigheden, nu de in het kader van het fonds door de betrokken lichamen verrichte handelingen voor het overgrote deel voortvloeien uit communautaire verordeningen en dientengevolge daaraan ook uit een oogpunt van beheer en administratie eisen moeten kunnen worden gesteld, niet juist meer.

In de tweede plaats beoogt dit artikel te voorzien in een leernte die toepassing van de Comptabiliteitswet 1976 op het fonds ten opzichte van het toezicht meebrengt. Immers, de wettelijke bepalingen dienaangaande en met name artikel 30 van die wet waarop het door de Minister van Financiën uit te oefenen toezicht berust kunnen bezwaarlijk anders dan binnen het kader van de diensten van de centrale overheid worden uitgeoefend. Derhalve is het nodig dat de Minister van Landbouw en Visserij ter voldoening van de op hem als beheerder van het fonds rustende verplichtingen tegenover het VIB en de produktschappen over overeenkomstige bevoegdheden beschikt als die waarover zijn ambtgenoot beschikt tegenover de diensten van de centrale overheid. Het onderhavige artikel strekt ertoe hem deze te verstrekken.

Onder C

De ten aanzien van artikel 4 voorgestelde wijzigingen hebben tweeërlei doel. In de eerste plaats wordt beoogd de tekstonderdelen waarin wordt bepaald dat de voor nationale rekening blijvende ontvangsten en uitgaven die voortvloeien uit de toepassing van de In- en uitvoerwet ten aanzien van de invoer of uitvoer van landbouwgoederen in afdeling A van het fonds vallen, aan te passen aan de huidige tekst dier wet. Deze opent namelijk in haar bij de wet van 24 maart 1976 (Stb. 215) ingevoegd artikel 2a, de mogelijkheid dat ook gelden worden ontvangen of uitgaven gedaan ter zake van andere handelingen dan invoer of uitvoer van goederen.

Mede ter vereenvoudiging van de tekst van het onderhavige artikel wordt derhalve voorgesteld in de desbetreffende onderdelen de – op zich niet noodzakelijke – verwijzing naar de artikelen van de In- en uitvoerwet en naar de tot de financiële transacties aanleiding gevende handelingen te doen vervallen.

In de tweede plaats hebben de voorgestelde wijzigingen ten doel de methode van boeking van de ontvangsten en uitgaven die een gevolg zijn van de financiering van het interventiebeleid met nationale middelen wettelijk vast te leggen. De in de loop der jaren plaatsvindende aankopen en verkopen vormen hierbij geen moeilijkheid. De financiële gevolgen daarvan kunnen worden geboekt als uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de toepassing van de wet (artikel 4, tweede onderscheidenlijk eerste lid, onderdeel a). Het betreft hier immers toepassing van artikel 32 van de wet. Het vraagpunt is evenwel hoe te handelen met een op het einde van de dienstjaren te constateren saldo aan uitgaven of ontvangsten al naar gelang de betaalde aankoopssommen de terugontvangen verkoopssommen en vergoedingen uit communautaire middelen overschrijden of omgekeerd. Dienaangaande is het naar het voorkomt wenselijk dit saldo niet in aanmerking te nemen bij de bepaling van het uiteindelijke algemene saldo van het fonds doch het desbetreffende bedrag over te brengen naar het volgende dienstjaar. Een argument hierbij vormt de uit de communautaire financieringsregeling voortvloeiende verplichting van de Gemeenschap telkenjaren het volledig afzetverlies aan de lid-staten te vergoeden. Deze verplichting garandeert dat de bij de aankoop uitgegeven bedragen volledig zullen worden terugontvangen, terwijl tevens het ten laste of ten bate van de Nederlandse begroting brengen van het saldo een onjuiste weergave zou zijn van de kosten van het landbouwbeleid voor nationale rekening. Voor de overboeking van de saldi naar het volgende dienstjaar is evenwel een specifieke wetsbepaling nodig. Derhalve wordt voorgesteld in artikel 4, eerste lid, als ontvangst van afdeling A van het fonds te vermelden «het bedrag van de financiering van de interventievoorraden op het einde van het dienstjaar» en in het tweede lid als uitgave hetzelfde bedrag bij de aanvang van het volgende dienstjaar.

Er moge op worden gewezen dat het op deze wijze berekende, jaarlijks over te boeken bedrag in het algemeen niet zal overeenstemmen met de waarde van de op het einde van het dienstjaar effectief aanwezige voorraden, aangezien op dat tijdstip op een aantal voorraadmutaties nog nabetaalingen ontvangen of verricht zullen moeten worden.

Onder D

De voorgestelde wijziging van artikel 5 beoogt voor de omschrijving van de ontvangsten en uitgaven voor communautaire rekening die voortvloeien uit de toepassing van de In- en uitvoerwet tot een zelfde tekstaanpassing te geraken als is voorgesteld met betrekking tot de desbetreffende ontvangsten en uitgaven voor nationale rekening, omschreven in artikel 4. In herinnering moge voorts worden gebracht dat de Algemene Rekenkamer in een tot de eerste ondergetekende gerichte brief van 29 juli 1974 de suggestie heeft gedaan de terminologie van de wet voor wat betreft het gebruik van de begrippen «ontvangsten» en «uitgaven» in artikel 5 bij voorkomende gele-

genheid nog eens te bezien, over welke suggestie ook door de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer naar aanleiding van het Verslag van de Rekenkamer over 1974 (kamerstuk 13 424, nr. 2) vragen zijn gesteld.

De eerste ondergetekende heeft bij zijn beantwoording van de Algemene Rekenkamer en van de vaste commissie reeds doen weten dat hij ondanks zijn bereidheid tot nadere overweging van de wettelijke terminologie niettemin bepaalde bedenkingen koesterde tegen de bezwaren van de Kamer (zelfde stuk, nr. 3).

Deze bedenkingen waren met name daarop gebaseerd dat het bij de wet van 23 december 1970 (Stb. 599) goedgekeurd Eigen-middelenbesluit ook spreekt van ontvangsten uit heffingen, waaronder volgens de toenmalige Verordening (EEG) nr. 2/71 (Pb. EG nr. L 3), thans Verordening (EEG) nr. 2891/77 (Pb. EG nr. L 336) dienen te worden verstaan de door de lid-staten vastgestelde heffingen die als zodanig aan de Europese Gemeenschappen toekomen en volgens een vastgestelde procedure na een zeker tijdsverloop ter beschikking van de Europese Commissie dienen te worden gesteld, ongeacht of en wanneer de desbetreffende bedragen door de justitiabelen aan de lid-staat die ze heeft vastgesteld worden voldaan. Daarom werd het wenselijk geacht de vastgestelde heffingen terstond na de vaststelling als ontvangst in de administratie van de afdeling B in te boeken en vervolgens bij de afdracht aan de Europese Commissie als uitgave uit te boeken.

De indruk werd verkregen dat de Algemene Rekenkamer tegen het gebruik in artikel 5 van de wet van de begrippen ontvangsten en uitgaven als zodanig bezwaar had. Uit het in verband met de opstelling van het onderhavige wetsvoorstel met de Algemene Rekenkamer gevoerd overleg is inmiddels gebleken dat de Kamer slechts beoogt wijziging te brengen in de omschrijving van de bedoelde ontvangsten zoals deze is opgenomen in artikel 5, eerste lid, onder a. van de wet en voorstelt aldaar in plaats van «ontvangsten welke voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen dezer wet of van regelen gesteld krachtens de In- en uitvoerwet ten aanzien van produkten» te lezen: vorderingen welke voortvloeien uit de toepassing van die bepalingen of regelen. Tegen de strekking van een dergelijke wijziging hebben de ondergetekenden geen enkel bezwaar.

Zij erkennen gaarne dat de herhaling van het begrip «ontvangsten» in dit artikel-onderdeel niet tot verduidelijking van het geheel bijdraagt en als zodanig beter kan vervallen, doch stellen voor in afwijking in zoverre van de suggestie van de Algemene Rekenkamer in de bedoelde omschrijving niet te spreken van «vorderingen» maar van: «vastgestelde heffingen».

Het woord vordering ziet namelijk op de relatie tussen de lid-staat en de justitiabelen aan wie de heffing is opgelegd en deze relatie is nu juist van geen betekenis voor de inboeking als ontvangst van afdeling B waarbij het immers uitsluitend gaat om het vastgestelde bedrag als afzonderlijke grootte. Bovendien doen zich in de praktijk gevallen voor waarin van een vordering geen sprake is, namelijk wanneer de verschuldigde heffing bij de invoer contant wordt betaald. Gaarne vertrouwen de ondergetekenden dat ook van de zijde van de Algemene Rekenkamer met deze gewijzigde versie van het door de Kamer gedane voorstel kan worden ingestemd.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 5 hebben in de eerste plaats op het vorenstaande betrekking. Daarnaast zijn in dit artikel dezelfde wijzigingen opgenomen als in artikel 4, eerste lid, onder a. en tweede lid, onder b.

Onder E

Nu het niet meer nodig wordt geacht voor het fonds in afwijkende regelen te voorzien voor wat betreft de goedkeuring van de rekening, zoals is uiteengezet in de toelichting op de wijziging op artikel 3, eerste lid, kunnen de desbetreffende artikelen 7, 8 en 9 vervallen.

Onder F

Voorgesteld wordt aan het eerste lid van artikel 10 een bepaling toe te voegen welke kan dienen ter vervanging van het huidige tweede lid van artikel 12 en artikel 38.

Dit artikel en artikellid houden in dat de plaats waar de administratie van het VIB onderscheidenlijk, voor zover produkt- en bedrijfschappen werkzaamheden verrichten waaruit ontvangsten of uitgaven voor het fonds voortvloeien, de plaats waar de desbetreffende administratie wordt gevoerd, geacht wordt te zijn een plaats waar een onderdeel van de administratie van het fonds wordt gevoerd.

De ondergetekenden achten het wenselijk deze bepalingen die tot uitdrukking brengen dat de administraties van het VIB van de produkt- en bedrijfschappen en eventueel in de toekomst van samenwerkingslichamen, voor zover deze werkzaamheden verrichten waaruit ontvangsten of uitgaven voor het fonds voortvloeien onderdelen van de administratie van het fonds vormen, meer centraal te stellen, in één bepaling samen te vatten en enigszins anders te formuleren. Zij menen dat het eerste lid van artikel 10 daartoe de meest geëigende plaats biedt.

Onder G

De voorgestelde intrekking van het tweede en derde lid van artikel 12 vloeit voort uit hetgeen is voorgesteld onder F en B, dit laatste voor zover aldaar voorzien is in het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976 en de gehoudenheid van de produkt- en bedrijfschappen voor wat betreft hun administratie met betrekking tot ontvangsten en uitgaven voor het fonds die voorschriften in acht te nemen.

Onder H

Door deze wijziging wordt voor de Minister van Landbouw en Visserij de mogelijkheid geopend om ingevolge artikel 23 de hem ingevolge de wet toekomstende bevoegdheden, behalve aan de produkt- en bedrijfschappen over te dragen aan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam als bedoeld in artikel 110 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.

Het betreft hier lichamen die door de produkt- of bedrijfschappen gezamenlijk zelf in het leven kunnen worden geroepen tot gemeenschappelijke behartiging van hun belangen. Aangezien deze belangen mede kunnen inhouden de belangen die de produkt- of bedrijfschappen hebben bij de uitvoering van regelingen ingevolge de Landbouwwet en een dergelijke gemeenschappelijke belangenbehartiging voordelen kan hebben boven een afzonderlijke behartiging daarvan door elk schap, acht de eerste ondergetekende het van belang deze mogelijkheid te openen. Zij bestaat ingevolge de wet van 24 maart 1976, Stb. 215 ook ten aanzien van regelen ingevolge de In- en uitvoerwet.

Onder I

Ingevolge het huidige artikel 24, tweede lid, rust de verplichting tot het verstrekken van de landbouwkundige en technische gegevens van de onderneming op hen aan wie ingevolge het eerste lid van dat artikel een beschrijvingsbiljet is uitgereikt. Hiertoe worden de opgaveplichtigen uitgenodigd te verschijnen op zogenaamde zitdagen die gedurende het tijdvak waarin een landbouwtelling plaatsvindt in diverse plaatsen in het land worden gehouden. Aldaar worden de beschrijvingsbiljetten uitgereikt. Aan degenen die niet op de zitdagen verschijnen wordt het beschrijvingsbiljet aangetekend toegezonden. Hierbij doet zich echter een moeilijkheid voor, indien opgaveplichtigen weigeren het door de postambtenaar aangeboden stuk in ontvangst te nemen. Betwijfeld kan n.l. worden of alsdan het beschrijvingsbiljet

is «uitgereikt» in de zin der wet en derhalve of de in het huidige tweede lid van artikel 24 omschreven verplichtingen wel op de betrokken opgaveplichtigen van toepassing zijn. Ten einde buiten twijfel te stellen dat zulks het geval is en derhalve in voorkomend geval strafrechtelijk te kunnen optreden wordt voorgesteld de mogelijkheid van het toezenden van het beschrijvingsbiljet met zoveel woorden in de wet op te nemen.

Onder J

De voorgestelde intrekking van de artikelen 37 en 38 vloeit, evenals die van de laatste twee leden van artikel 12 voort uit hetgeen is voorgesteld onder F en B maar in dit geval in relatie tot het VIB in plaats van tot de produkt- en bedrijfschappen.

Onder L

Ingevolge de artikelen 4 en 5 van de wet vloeien de ontvangsten en uitgaven van het fonds zowel voort uit de toepassing van de Landbouwwet als uit de toepassing van de In- en uitvoerwet. De ten aanzien van de controle op de ontvangsten en de uitgaven van het fonds te treffen voorziening dient dan ook op de uitvoering van beide wetten betrekking te hebben.

Het eerste lid van dit artikel houdt mitsdien in dat de Minister van Landbouw en Visserij – in overeenstemming met de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen minister(s) die het mede aangaat (aangaan) – de ambtenaren aanwijst die met het toezicht op de naleving van de krachtens beide wetten getroffen maatregelen, voor zover deze financiële consequenties voor het fonds hebben, zullen zijn belast. Voor wat de krachtens de Landbouwwet getroffen maatregelen aangaat, gaat het hierbij voornamelijk om de beschikkingen vastgesteld krachtens de artikelen 13 en 15 van de wet. Voor wat betreft de maatregelen die krachtens de In- en uitvoerwet zijn vastgesteld gaat het naar de huidige stand van zaken om het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 en de daarop gebaseerde beschikkingen waarbij de Minister van Landbouw en Visserij heffingen oplegt en restituties toekent op het internationaal verkeer met landbouwgoederen. Wat de aan te wijzen ambtenaren aangaat diene dat daarbij, gezien de te verrichten controles, die in hoofdzaak van administratieve aard zullen zijn, met name te denken is aan functionarissen van de Accountantsdienst en de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij en voorts eventueel van de Rijksbelastingdienst. Bij aanwijzing van ambtenaren van de Rijksbelastingdienst zal medewerking van de Minister van Financiën noodzakelijk zijn. De aangewezen functionarissen dienen over de voor hun taakvervulling nodige bevoegdheden te beschikken en de justitiabelen zullen daarbij de nodige medewerking moeten verlenen. Een en ander is geregeld in het tweede en derde lid van dit artikel. Bij de opzet van dit artikel is te rade gegaan bij artikel 10 van wetsontwerp 14 006 (Sanctiewet 1976).

Onder M

De in artikel 49 voorgestelde wijziging is het noodzakelijk gevolg van de voor artikel 23 voorgestelde mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden op samenwerkingslichamen over te gaan.

Onder N

Artikel 49a

Dit artikel heeft ten doel de regeling van artikel 49 aan te vullen met bijzondere bepalingen voor het geval bij de tenuitvoerlegging van een dwangbevel beslag is gelegd onder derden. Deze bepalingen komen overeen met die van artikel 127a van de Wet op de Bedrijfsorganisatie die bij de wet van 3 maart 1965 (Stb. 90) in die wet zijn ingevoegd.

De strekking van deze bepalingen is op vereenvoudigde wijze beslag te kunnen leggen onder derden. Hierbij is de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bij derden-beslag voorgeschreven verklaringsprocedure slechts nodig indien de derde-beslagene niet aan zijn verplichting tot betaling aan de executeur voldoet. Deze regeling werkt in belangrijke mate tijd- en kostenbesparend, niet alleen voor het executerende orgaan, maar ook voor de geëxecuteerde.

Artikel II

Met de in dit artikel voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten wordt beoogd overtreding van het voorgestelde artikel 48a, derde lid, inzake de verplichte medewerking en verstrekking van inlichtingen aan de met het toezicht op de naleving van de wet belaste ambtenaren, aan te merken als economische delicten.

De Minister van Landbouw en Visserij,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen

De Minister van Justitie a.i.,
H. Wiegel