

Vergaderjaar 2001–2002

28 047

Wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De onderhavige wetswijziging strekt ertoe om in de Zaaizaad- en Plantgoedwet een algemene basis op te nemen om in het belang van een goede uitvoering van de wet bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de in de wet geregelde onderwerpen. Voorzover uit hoofde van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie een regeling van de in de wet geregelde onderwerpen noodzakelijk is, wordt voorgesteld deze regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden.

De voorgestelde bepaling maakt het mogelijk om in de toekomst op flexibele wijze een nadere invulling te kunnen geven aan de in de wet geregelde onderwerpen, zowel ten algemene in het belang van een goede uitvoering van de wet als specifiek met het oog op implementatie van internationale regelgeving.

Wat het eerste punt betreft: in de uitvoeringspraktijk van wetgeving blijken zich van tijd tot tijd situaties voor te doen, die bij het opstellen van de wet niet zijn voorzien en waarbij het onverkort volgen van de letter van de wet tot ongewenste of ongerijmde uitkomsten zou leiden. Een algemene bepaling op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels kunnen worden gesteld over in de desbetreffende wet geregelde onderwerpen, kan in voorkomende situaties uitkomst bieden, zonder de noodzaak van een wetswijziging.

Uiteraard kan het bij een algemene maatregel van bestuur als hier bedoeld alleen gaan om aanvullende regels over onderwerpen die in de wet geregeld zijn en kunnen geen regels worden gesteld die strijdig zijn met de doelstelling en de systematiek van de wet. Daarnaast moet het gaan om regels in het kader van een goede uitvoering van de wet; de bevoegdheid kan derhalve niet worden gebruikt voor het formuleren van nieuw beleid. Bovengenoemde beperkingen brengen met zich dat van de voorgestelde bepaling naar verwachting slechts spaarzaam gebruik gemaakt zal worden. Bepalingen als deze komen overigens vaker voor, zowel in wetgeving van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als in wetgeving van andere departementen. Voorbeelden zijn onder meer artikel 61, eerste lid, van de Meststoffenwet, artikel 89 van de

Wet inzake de luchtverontreiniging, artikel 62 van de Gezondheidswet en artikel 64, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

Belangrijker is het ontbreken in de Zaaizaad- en Plantgoedwet van een adequate basis voor implementatie van internationale en Europese regelgeving. Dit wordt al langere tijd als een gemis ervaren, omdat de materiële inhoud van de in de wet geregelde onderwerpen voor een belangrijk deel wordt bepaald door het Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekprodukten van 2 december 1961, zoals herzien te Genève op 10 november 1972, 23 oktober 1978 en 19 maart 1991 (Trb. 1993, 153), alsmede door verschillende Europese richtlijnen met betrekking tot het verkeer in teeltmateriaal van diverse soorten gewassen. Door het ontbreken van een algemene grondslag voor implementatie vindt de implementatie van nieuwe of gewijzigde internationale en Europese regelgeving niet altijd consequent en op een eenduidige wijze plaats. Het ontbreken van een adequate basis voor implementatie vormt ook een van de belangrijkste gesignaleerde knelpunten van het, in het kader van het programma Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) opgestelde, eindrapport van de interdepartementale werkgroep «Plantaardig uitgangsmateriaal» waarin de systematiek en de procedures van Zaaizaad- en Plantgoedwet zijn doorgelicht met het oog op een toekomstige herziening en modernisering van deze wet. Een van de aanbevelingen uit het eindrapport luidt dat in de Zaaizaad- en Plantgoedwet een toereikende basis moet worden opgenomen voor de implementatie van bestaande en toekomstige communautaire en internationale regelgeving in ons nationale recht. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-rapport is vervolgens aangekondigd dat vooruitlopend op de totstandkoming van een nieuwe Zaaizaad- en Plantgoedwet een algemene basis voor de implementatie van internationale en Europese regelgeving in de wet zal worden opgenomen (brief aan de Tweede Kamer van 23 mei 2001, Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 217). Het onderhavige wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering door middel van het voorgestelde nieuwe artikel 94, tweede lid.

De concrete aanleiding voor een wetswijziging op dit moment vormt de noodzaak om uiterlijk vòòr 1 januari 2003 regels vast te stellen ter implementatie van richtlijn nr. 99/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1999 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (PbEG 2000 L11). Deze richtlijn vervangt een tweetal bestaande richtlijnen en bevat daarnaast een belangrijke uitbreiding van de werkingssfeer: in plaats van een beperkte lijst van boomsoorten, vallen nu alle boomsoorten die van belang zijn voor de bosbouw onder de reikwijdte van de richtlijn; bovendien bevat de richtlijn bepalingen over bosbouwkundig teeltmateriaal die genetisch gemodificeerde organismen zijn, met name voorschriften over de toelatingsprocedure en de etikettering. In de huidige Zaaizaad- en Plantgoedwet ontbreekt een adequate basis voor implementatie van de richtlijn.

De huidige bosbouwrichtlijnen, te weten richtlijn nr. 66/404/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (PbEG L 125) en richtlijn nr. 71/161/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 30 maart 1971 betreffende de normen voor de uitwendige kwaliteit van bosbouwkundig teeltmateriaal dat binnen de Gemeenschap in de handel wordt gebracht (PbEG L 87), zijn geïmplementeerd in de keuringsreglementen van de Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw, de op grond van artikel 87 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet aangewezen keuringsdienst voor bosbouwgewassen.

Naar de huidige inzichten ligt het onverkort voortzetten van deze wijze van implementatie echter om verschillende redenen niet in de rede. In de eerste plaats verdient het de voorkeur, dat de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de nakoming van juridische verplichtingen op grond van Europese of internationale regelgeving niet afhankelijk is van de medewerking van de keuringsinstellingen. Aangezien de minister steeds ten volle kan worden aangesproken op de nakoming van Europese richtlijnen, is het wenselijk dat deze zelf kan beschikken over de instrumenten om deze richtlijnen tijdig en op correcte wijze te implementeren. In de tweede plaats is het op grond van aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving slechts in beperkte mate aanvaardbaar dat aan zelfstandige bestuursorganen regelgevende bevoegdheid wordt toegekend; over andere dan organisatorische of technische onderwerpen mogen door zelfstandige bestuursorganen slechts in bijzondere gevallen regels worden gesteld en dan nog uitsluitend voorzover is voorzien in ministeriële goedkeuring.

In plaats van een specifieke aanpassing van de Zaaizaad- en Plantgoedwet die alleen voor de implementatie van voornoemde richtlijn 99/105/EG een oplossing biedt, wordt in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor het opnemen van een algemene basis voor implementatie, waarmee een tijdige en adequate uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties structureel kan worden gewaarborgd.

Voor de vormgeving van de voorgestelde bepaling is, conform aanbeveling 23 van het MDW-rapport over de Zaaizaad- en Plantgoedwet, aangesloten bij het algemene kabinetsbeleid op dit punt, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt versnelde implementatie (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr.65, blz.7). Hierin luidt een van de conclusies dat bij noodzakelijk gebleken delegatie van wetgevende bevoegdheden waarbij sprake is van weinig of geen nationale beleidsruimte, bij voorkeur gedelegeerd wordt naar het niveau van de ministeriële regeling en dat ook bij een grotere mate van nationale beleidsruimte delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur aanvaardbaar is.

Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat het stellen van regels ter uitvoering van een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarmee voorziet het wetsvoorstel niet in rechtstreekse delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling, maar in een meer gelaagde systematiek, waarbij in eerste instantie op het niveau van een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een concreet verdrag of een specifieke richtlijn zal vervolgens van geval tot geval een afweging plaatsvinden met betrekking tot de vraag of verdere delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling in de rede ligt. Naarmate de nationale beleidsruimte die in een concreet geval beschikbaar is, kleiner is, zal de algemene maatregel van bestuur een meer algemeen en minder inhoudelijk karakter hebben en zal het stellen van meer gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften worden opdragen aan de minister.

Wat betreft de implementatie van richtlijn 1999/105/EG kan het volgende worden opgemerkt. De richtlijn voorziet in een dwingend stelsel van regels voor het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal. Zo mag op grond van de richtlijn voor de productie van bosbouwkundig teeltmateriaal dat bestemd is om in de handel te worden gebracht, uitsluitend gebruik gemaakt worden van uitgangsmateriaal dat volgens een in de richtlijn voorgeschreven procedure is toegelaten. Hiertoe dienen de lidstaten een nationaal register en een daarvan afgeleide nationale lijst van toegelaten uitgangsmateriaal bij te houden. Daarnaast schrijft de richtlijn voor dat slechts bepaalde categorieën van bosbouwkundig teeltmateriaal in het verkeer gebracht, verder verhandeld en uitgevoerd

mogen worden. Ook over het toezicht op het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal bevat de richtlijn dwingende voorschriften, onder meer over verplichte etikettering.

Hoewel er gelet op het bovenstaande ten algemene sprake is van weinig beleidsvrijheid bij de implementatie van de richtlijn, biedt de richtlijn de lidstaten niettemin op een aantal plaatsen de nodige ruimte voor aanvullende nationale bepalingen. Gelet hierop zullen in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur ter implementatie van de richtlijn de hoofdlijnen van de procedure voor de toelating van uitgangsmateriaal en het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal worden vastgelegd en zal daarnaast worden voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Hierbij valt onder meer te denken aan nadere regels die betrekking hebben op de in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organisatie die met de toelating van uitgangsmateriaal en het bijhouden van het nationaal register zal worden belast.

Daarnaast zal de keuringsdienst haar keuringsreglementering aan moeten passen en aan moeten laten sluiten op de hierboven omschreven implementatie van richtlijn 99/105/EG. Deze reglementering zal zich, gelet op het voorgaande, moeten beperken tot technische en organisatorische aspecten die samenhangen met het op ordelijke wijze kunnen verrichten van keuringen en controles ter uitvoering van de richtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen informatieverplichtingen aan de overheid of een derde en is om die reden niet relevant voor de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

2. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Gelet op de strekking van de voorgestelde bepaling wordt voorgesteld om deze na de diverse bijzondere hoofdstukken van de wet, onmiddellijk voorafgaande aan de hoofdstukken VIII en IX betreffende de strafbepalingen en de overgangen slotbepalingen, in een nieuw hoofdstuk VII van de wet op te nemen. Oorspronkelijk had hoofdstuk VII betrekking op overleg met het bedrijfsleven, maar ingevolge de Aanpassingswet herziening adviesstelsel is het oorspronkelijke hoofdstuk met ingang van 1 januari 1997 komen te vervallen. Aangezien de kans op verwarring klein wordt geacht, wordt voorgesteld om een nieuw hoofdstuk VII in te voegen. De algemene delegatiebepaling wordt vervat in een nieuw artikel 94.

Inhoudelijk valt het voorgestelde nieuwe artikel 94 in twee onderdelen uiteen: in het eerste lid wordt voorzien in de algemene bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels te stellen over de in de wet geregelde onderwerpen; het tweede lid ziet vervolgens specifiek op het stellen van regels ter uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Het stellen van laatstbedoelde regels kan overeenkomstig het kabinetsstandpunt versnelde implementatie geschieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikelen I, onderdeel B, en II

Deze artikelen strekken tot aanpassing van artikel 96 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet respectievelijk van artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten. De aanpassingen beogen het handelen in strijd met de krachtens het voorgestelde artikel 94 gestelde regels strafbaar te stellen volgens het regime van de Wet op de economische delicten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 96 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet, dat onduidelijk was geworden door een eerdere wetswijziging in verband met de strafbaarstelling van de artikelen 13, tweede lid, 17, eerste en tweede lid, en 18, derde lid, van verordening (EG) nr. 2100/94 van de Raad van de Europese Unie van 27 juli 1994 inzake het communautaire kwekersrecht (Pb EG L 227), in zijn geheel opnieuw te formuleren.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber