

28 047

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 oktober 2002

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de door de leden van de fractie van de ChristenUnie mede namens de SGP-fractie gemaakte opmerkingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie achten het wetsvoorstel erg ruim en algemeen geformuleerd en tonen zich bezorgd dat de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van belangrijke, voor burgers en bedrijven bindende, regelgeving daardoor wezenlijk wordt beperkt.

Om te beginnen hebben deze leden enkele vragen over de in het voorgestelde artikel 94, eerste lid, opgenomen 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.

De voorgestelde bepaling beoogt uitkomst te bieden in situaties die bij het opstellen van de wet niet zijn voorzien. De voorgestelde bepaling is niet zozeer gebaseerd op concrete situaties die zich onder de Zaaizaad- en Plantgoedwet hebben voorgedaan of waarvan wordt voorzien dat zij zich binnenkort zullen voordoen, maar stoelt vooral op de algemene ervaring dat zich in de wetgevingspraktijk altijd situaties kunnen voordoen, waaraan ten tijde van de totstandkoming van de wet niet is gedacht en waarvoor het wenselijk is een nadere voorziening te kunnen treffen zonder de noodzaak van een wetswijziging.

Gelet op de formulering van het artikel is duidelijk, dat het moet gaan om nadere regels over onderwerpen die al in de wet geregeld zijn. In een bevoegdheid om af te wijken van de wet is niet voorzien. Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie veronderstellen, strekt de bepaling derhalve niet zover, dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de tekst van de wet. Wel is denkbaar dat een in algemene termen verwoorde wettelijke bepaling in een algemene maatregel van bestuur een nadere uitwerking krijgt met het oog op een specifieke situatie. In de algemene maatregel van bestuur wordt dan geëxpliciteerd hoe een wettelijke bepaling in die situatie moet worden gelezen en toegepast, uiteraard zonder daarbij de strekking of de tekst van de wet geweld aan te doen. Een wetswijziging is in dergelijke situaties

vaak te zwaar, terwijl het anderzijds met het oog op de rechtszekerheid wel wenselijk is een nadere voorziening te treffen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen ook verschillende vragen over de in het voorgestelde artikel 94, tweede lid, opgenomen bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van een verdrag of een bindend besluit van een orgaan van de Europese Unie.

Zo informeren deze leden of er nog andere relevante verdragen en richtlijnen zijn die binnen afzienbare termijn implementatie behoeven en vragen zij naar de uitleg van het woord «bindende» in de voorgestelde bepaling en naar de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de wet. Ook willen zij weten of het gebruik van een voorhangprocedure wordt overwogen.

Doel van de voorgestelde bepaling is om, in lijn met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) en een daarop betrekking hebbende vervolgotitie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79), een flexibele basis voor implementatie in de wet op te nemen, waarmee een tijdige en juiste uitvoering van zowel bestaande als toekomstige internationale regelgeving verzekerd kan worden. Op het terrein dat door de Zaaizaad- en Plantgoedwet bestreken wordt, te weten het kweken en ontwikkelen van nieuwe plantenrassen en het in de handel brengen van teeltmateriaal dat daarvan afkomstig is, komt regelmatig nieuwe internationale regelgeving tot stand. Vaak gelden vooral voor nieuwe communautaire maatregelen die moeten worden uitgevoerd door lidstaten implementatietermijnen van korte duur. Als voorbeeld kan gewezen worden op de recente voorstellen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van richtlijn 2001/18/EG (Pb EG 2001, C 304 E). Bedoelde ontwerpverordeningen, die ook relevant kunnen zijn voor genetisch gemodificeerde plantenrassen, moeten binnen zes maanden na de datum van publicatie ten uitvoer worden gelegd in de lidstaten. Voor zover het de verrichting van nog nader door de lidstaten te bepalen controle- en inspectiemaatregelen betreft, geldt zelfs een termijn van tenuitvoerlegging van uiterlijk drie maanden na de datum van publicatie. Een voorbeeld van een voor dit beleidsterrein relevant verdrag is het op 3 november 2001 te Rome tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake plantgenetische hulpbronnen voor voeding en landbouw, met bijlagen (Trb. 2002, 134). Het verdrag, dat nog geratificeerd en bekrachtigd moet worden, voorziet in de oprichting van een bestuursorgaan, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle verdragsluitende partijen. Dit bestuursorgaan is ingevolge artikel 12 van het verdrag onder meer bevoegd tot het geven van voorschriften ten aanzien van de voorwaarden voor de toegang tot het genetisch materiaal van plantaardige oorsprong met een werkelijke of potentiële waarde voor voeding en landbouw, alsmede tot het goedkeuren van modelovereenkomsten inzake de overdracht van genetisch materiaal. Het gaat hierbij om besluiten die voor de verdragspartijen bindend worden zonder dat daarvoor nog nationale instemming vereist is.

Genoemde voorbeelden maken duidelijk, dat de voorgestelde bepaling zich niet kan beperken tot de bestaande internationale regelgeving, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie suggereren. Een algemene formulering is noodzakelijk om ook toekomstige ontwikkelingen adequaat

en op flexibele wijze het hoofd te kunnen bieden.

Voor de beantwoording van de vraag in welke gevallen van de voorgestelde bepaling gebruik gemaakt zal worden, is op zichzelf niet doorslaggevend in hoeverre de desbetreffende internationale regelgeving nationale beleidsruimte toelaat. De term «bindende besluiten» die in relatie tot communautaire besluiten wordt gehanteerd, geeft slechts aan dat het om besluiten moet gaan, die voor de lidstaten bindend zijn en derhalve implementatie in de nationale regelgeving behoeven. De mate van beleidsvrijheid die aan de lidstaten wordt gegund om de doelstellingen van een Europese richtlijn of verordening te realiseren, doet op zichzelf aan het bindende karakter van die richtlijn of verordening niet af. In de afweging of implementatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel via een wetwijziging moet plaatsvinden, spelen diverse factoren een rol. Allereerst is de termijn van implementatie van belang: naarmate deze korter is, zal meer behoefte bestaan om daadwerkelijk gebruik te maken van de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels ter implementatie vast te stellen. Ook het onderwerp en het bestaande systeem van regelgeving zijn van belang. De voorgestelde bepaling verschaft enkel de bevoegdheid om regels te stellen over onderwerpen die al in de wet geregeld zijn; regelgeving over een nieuw onderwerp zal dus niet op grond van de voorgestelde bepaling geïmplementeerd kunnen worden. Ook indien voor een juiste implementatie belangrijke nationale keuzes van beleidsinhoudelijke aard nodig zijn, ligt een wijziging van de wet meer voor de hand dan implementatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Daar komt bij, dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling niet voorziet in de mogelijkheid om ter implementatie tijdelijk van de wet af te wijken. De bepaling zal derhalve niet gebruikt kunnen worden indien implementatie niet mogelijk is zonder een inbreuk te maken op de bestaande wettelijke systematiek. Mocht zich dus een situatie voordoen waarin voor de implementatie van internationale regelgeving moet worden afgeweken van de Zaaizaad- en Plantgoedwet zoals deze thans luidt, dan zal dit alleen door middel van een wetwijziging gestalte kunnen krijgen.

Gelet op het doel van de voorgestelde bepaling, namelijk in voorkomende gevallen en binnen de geschetste kaders flexibele implementatie mogelijk maken, is niet voorzien in een voorhangprocedure. Daarmee zou immers afbreuk worden gedaan aan de beoogde flexibiliteit en zou de regering haar verantwoordelijkheid voor een tijdige implementatie van internationale regelgeving niet steeds ten volle waar kunnen maken. Op grond van het kabinetsstandpunt versnelde implementatie is een voorhangprocedure met name aangewezen bij het creëren van een voorziening tot het buiten werking stellen van de wet; daarvan is bij de voorgestelde bepaling geen sprake. Aangezien de bepaling zich bovendien slechts leent voor het vaststellen van regels over onderwerpen die al in de wet geregeld zijn en waarvoor geen belangrijke nationale keuzes van beleidsinhoudelijke aard nodig zijn, hoeft naar mijn mening niet gevreesd te worden voor een wezenlijke beperking van de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van nationale regelgeving ter implementatie van internationale verplichtingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie infomeren tot slot naar de voortgang van het wetsvoorstel tot integrale herziening van de Zaaizaad- en Plantgoedwet.

Naar verwachting zal dit wetsvoorstel nog dit jaar voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd, hetgeen betekent dat de parlementaire behandeling in de loop van 2003 zal kunnen plaatsvinden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman