

Vergaderjaar 2006–2007

30 852

Wijziging van de Landbouwkwaliteitswet in verband met onder meer het vervallen van de aansluitplicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dit wetsvoorstel strekt tot het afschaffen van de zogenoemde aansluitplicht in de Landbouwkwaliteitswet en het doorvoeren van enkele andere wijzigingen in deze wet.

Aanleiding

Het huidige kabinet heeft de vermindering van de administratieve lastendruk, de vermindering van uitvoeringslasten en de beperking van regelgeving als speerpunten van het beleid benoemd. In de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 april 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 515, nr. 2) is concreet aangegeven wat binnen het Ministerie zal worden ondernomen om een bijdrage te leveren aan de realisatie van bovengenoemde speerpunten. De bestaande LNV-regelgeving is aan de hand van bovengenoemde doelstellingen doorgelicht. Uitgangspunt hierbij is dat gestreefd wordt naar een «level playing field» waarbij derhalve alle nationale bepalingen die niet op grond van communautaire regelgeving verplicht zijn, komen te vervallen. Daarnaast hecht het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er aan om zo veel mogelijk aansluiting te vinden bij de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Dit laatste komt ook tot uiting in het gehuldigde credo «Van zorgen voor naar zorgen dat» zoals dat in het Beleidsprogramma Vitaal en Samen (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200, nr. 2) van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit centraal staat.

In dat kader is ook de Landbouwkwaliteitswet (hierna: wet) doorgelicht. Gelet op het omvangrijke regelgevingcomplex van deze wet is besloten de onder deze wet hangende regelgeving te clusteren in naar verwachting een enkele algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. Daarnaast zijn de in de wet opgenomen instrumenten tegen het licht gehouden. Onderhavig voorstel tot wijziging van de Landbouwkwaliteitswet is het resultaat van deze doorlichting. In het licht van het in de brief van de Minister van LNV van 28 april jl. (Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 138) aangekondigde streven om de diverse wetgevingscomplexen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op termijn onder te brengen in geclusterde wetten met elk een centraal thema, is het niet aangewezen om op het terrein van de Landbouwkwaliteitswet in een algehele herziening te voorzien. Er is reeds een begin

gemaakt met de voorbereiding van een voorstel voor een Wet dieren en dierlijke producten en deze lijn doortrekkend zouden onderwerpen uit de Landbouwkwaliteitswet te zijner tijd een plaats kunnen vinden in een op te stellen Wet planten en plantaardige producten. In dat kader is een algehele herziening meer op zijn plaats.

Derhalve is op dit moment bewust gekozen voor een kleinschalige wijziging beperkt tot het hoogstnoodzakelijke. Achtergrond is met name dat het wenselijk is dat de aansluitplicht met de daaraan gekoppelde structuur dient te worden gemoderniseerd. In het vervolg van deze toelichting zal dit verder worden toegelicht.

Voorziene wijzigingen

a. Vervallen van de aansluitplicht

De Landbouwkwaliteitswet is een van de laatste wetten waarin de zogenoemde aansluitplicht een belangrijke rol speelt bij de uitvoering en handhaving van de bepalingen van deze wet. Strekking van deze aansluitplicht is dat bepaalde activiteiten voorbehouden zijn aan diegenen die zich ingevolge de artikelen 8 en 9 van de Landbouwkwaliteitswet hebben aangesloten bij een aangewezen controle-instelling. Het Europese Hof van Justitie heeft verklaard dat het uitsluitend toestaan van het in het verkeer brengen, verder verhandelen, in- en uitvoeren en ten uitvoer aanbieden aan diegenen die zijn aangesloten bij een daartoe aangewezen controle-instelling, in strijd is met het vrije verkeer van goederen (zie onder meer de arresten van 26 februari 1980, zaak 94/79, Vriend, Jur. 1980, bladzijde 327, van 7 februari 1984, zaak 237/82, Jongeneel, Jur. 1984, bladzijde 483 en van 31 mei 1989, zaak 43/88, niet gepubliceerd). In het licht van deze uitspraak is in de uitvoering, controle en handhaving een onderscheid ontstaan tussen aangeslotenen en niet-aangeslotenen dat in de betrokken (communautaire) regelgeving, nooit bedoeld is. Bovendien is bij het streven naar vereenvoudigen van regelgeving een dergelijk onderscheid niet efficiënt en onwenselijk. De gevolgen van dit onderscheid zijn niet alleen in de uitvoering en handhaving merkbaar, maar ook in de aan de uitvoering ten grondslag liggende financiële structuur. Deze is op dit moment gebaseerd op generieke heffingen geïnd door controle instellingen in sommige gevallen aangevuld door heffingen geheven door publiekrechtelijke bedrijfsorganen. Dit leidt tot een onduidelijke kosten-toerekening bij de justitiabelen. Bij een transparante inrichting van de uitvoering is een dergelijke opzet niet gepast. Mede gelet op de recente ontwikkelingen in het kader van de toekomstverkenning van de productschappen¹ is er aanleiding om de inrichting van de uitvoering van de Landbouwkwaliteitswet op korte termijn te verhelderen.

Tegen deze achtergrond wordt met onderhavig wetsvoorstel de in artikel 9 van de wet opgenomen aansluitplicht vervangen door in een algemene maatregel van bestuur op te nemen algemene regels waaraan een ieder die zich bezighoudt met activiteiten waarop deze regelgeving van toepassing is, is onderworpen (Artikel I, onderdeel E). Dit zal leiden tot een overzichtelijker normstelling en een overzichtelijke uitvoering, controle en handhaving. Deze verandering heeft ook gunstige effecten voor de in de wet reeds bestaande financiële structuur. Bijdragen aan de controle-instellingen die belast zijn met de keuring van producten en in het kader van deze wet zijn aangewezen als toezichthouder, worden bij alle betrokken justitiabelen geïnd. Op die manier kunnen de controle-instellingen een financiële structuur ontwikkelen op basis van kostendekking en transparantie.

b. Overige wijzigingen

Naast het vervallen van de aansluitplicht voorziet dit wetsvoorstel ook in

¹ De toekomstverkenning van de productschappen is door de productschappen uitgevoerd op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van een voorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten, Kamerstukken II, 2004/05, 25 695, nrs. 27 en 32.

een aantal technische wijzigingen. In dat kader is allereerst een aantal definitiebepalingen geactualiseerd.

Daarnaast is artikel 11 gemoderniseerd mede gelet op het bovenstaande streven om te komen tot een heldere tarifieringsstructuur. Met de aanpassingen wordt dit artikel geharmoniseerd met de desbetreffende artikelen in de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (hierna: ZPW 2005). De harmonisatie met deze laatstgenoemde wet betreft ook de voorschriften met betrekking tot de sturing van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten aanzien van de in de wet bedoelde controle-instellingen. Zoals ook het geval was bij de totstandkoming van de ZPW 2005 is hierbij zoveel mogelijk rekening gehouden met de bepalingen uit het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zoals dat op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangig is en waarvan de behandeling recentelijk weer is opgepakt (Kamerstukken I 2001–2002, 27 426, nrs. 276–276c).

Administratieve lasten

a. Vervallen aansluitplicht

De aansluitplicht bracht voor reeds aangeslotenen slechts minimale lasten met zich. Deze lasten bestaan voornamelijk uit de controles en keuringen waaraan aangeslotenen worden onderworpen. Op de op grond van communautaire regelgeving verplichte keuringen en controles heeft dit wetsvoorstel echter geen invloed. De wijze waarop de controle-instellingen hun werkzaamheden uitvoeren wordt grotendeels in overleg met het bedrijfsleven bepaald waarbij uiteraard het streven naar zo min mogelijk belasting van het bedrijfsleven centraal staat. Bij bedrijven die in de huidige situatie niet aangesloten zijn, zal met het vervallen van de aansluitplicht op dezelfde manier en door dezelfde controle-instelling worden gecontroleerd als bij andere bedrijven die zich bezighouden met activiteiten waarop de wet ziet. Zoals reeds hierboven is beschreven zullen deze controles zo efficiënt mogelijk worden ingericht hetgeen ook wordt vereenvoudigd doordat op alle marktdeelnemers hetzelfde regime van toepassing is.

Omdat de administratieve lasten van eenmaal aangeslotenen afgezien van de controles en de keuringen minimaal zijn, zal hieronder uitsluitend worden ingegaan op de verlichting van de administratieve lasten voor nieuwe marktdeelnemers. Over het algemeen fluctueert het aantal marktdeelnemers op jaarbasis nauwelijks. Derhalve zal de berekening zich toespitsen op de administratieve lasten van één startende marktdeelnemer.

Met de aansluiting van een nieuw bedrijf is gemiddeld genomen ongeveer 2 uur gemoeid. Tegen een bedrag van € 30,36 betekent dit € 60,72 per aansluiting per bedrijf. Door het vervallen van de aansluitplicht zullen deze kosten vervallen. In voorkomende gevallen zal de aansluitingsplicht daar waar communautair recht dat voorschrijft worden vervangen door een registratieplicht. Om te voorkomen dat dit onnodige administratieve lasten met zich brengt, zal de huidige aansluiting van bedrijven worden omgezet in een registratie. Startende bedrijven zullen zich wel moeten laten registreren, maar dit zal, gelet op de beoogde administratieve vormgeving, minder belastend zijn dan een aansluiting.

b. Overige wijzigingen

De overige wijzigingen betreffen voornamelijk de inrichting en werkwijze van de controle-instellingen die met dit wetsvoorstel worden geformaliseerd. Gelet op de bestaande werkwijze van de controle-instellingen brengt deze aanpassing in de praktijk geen toename van de administra-

tieve lasten met zich. Verwezen zij ook naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel H.

Gelet op de beperkte invloed van het wetsvoorstel op de administratieve lasten heeft Actal aangegeven dit wetsvoorstel niet te behandelen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De wijzigingen van artikel 1 zijn uitsluitend van redactionele aard.

Artikel I, onderdeel B

In de huidige situatie bestaat de mogelijkheid om bij of krachtens landbouwkwaliteitsbesluit voorschriften te stellen over de betaling naar gelang van de kwaliteit van producten. Omdat een dergelijke invloed van de overheid op de betaling van producten niet meer past binnen de huidige taakopvatting van de overheid, wordt in dit onderdeel in het eerste lid voorgesteld de grondslag voor dergelijke voorschriften te schrappen. In dat kader heeft ook de tekst in het tweede lid onder f geen betekenis meer en kan deze dus vervallen. De daardoor vrijgekomen plek in onderdeel f wordt gebruikt om een registratie voor te schrijven voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen groepen van marktdeelnemers die onder de reikwijdte van deze wet vallen. In voorkomende gevallen is namelijk in de desbetreffende communautaire regelgeving voor marktdeelnemers de verplichting opgenomen om zich te laten registreren bij de controle-instelling. Daarnaast kan het in de uitvoering gewenst zijn om een basisbestand te hebben van marktdeelnemers die zijn onderworpen aan de regelgeving van de Landbouwkwaliteitswet. Alvorens op grond van laatstgenoemd argument wordt overgegaan tot een registratieplicht, zal worden onderzocht of daarvoor geen alternatieven voor handen zijn.

Artikel I, onderdeel C

Met onderhavig artikel wordt voorzien in het vervallen van artikel 6. Artikel 6 biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat het ter in- of uitvoer aanbieden van die producten waarop het desbetreffende besluit betrekking heeft, uitsluitend mag plaatsvinden op door de betrokken Ministers in overeenstemming met de Minister van Financiën aangewezen plaatsen. De praktijk heeft uitgewezen dat geen gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om zulke in- en uitvoerplaatsen aan te wijzen. Artikel 6 heeft derhalve geen zelfstandige betekenis meer.

Artikel I, onderdeel D

Het eerste lid van artikel 8 wordt met dit onderdeel in verband met het vervallen van de aansluitplicht zodanig aangepast dat de bevoegdheid van de controle-instellingen om toe te zien op de naleving zich uitstrekt over een ieder die activiteiten verricht die onder de reikwijdte van deze wet vallen. In samenhang met het voorstel in artikel I, onderdeel B, onder 2, wordt voorts voorgesteld het derde lid van artikel 8 te schrappen. Op grond van dit lid kunnen in een landbouwkwaliteitsbesluit de controle-instellingen belast worden met de uitvoering van voorschriften inzake de betaling naar gelang de kwaliteit van producten. Met het vervallen van de grondslag voor het stellen van dergelijke regels kan ook de grondslag voor het aanwijzen van de uitvoerende instanties vervallen.

Artikel I, onderdeel F

De voorgestelde wijziging van artikel 10 leidt tot een redactionele modernisering waarmee dit artikel in lijn wordt gebracht met het voorstel voor de reeds eerder aangehaalde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de ZPW 2005. Om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de gelegenheid te geven de ministeriële verantwoordelijkheid in te vullen, is het in het derde lid opgenomen vereiste dat de Minister reglementen als bedoeld in het tweede lid goedkeurt, aangevuld met de bepaling dat de goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of ingeval het reglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening van de controle-instelling in de weg staat.

Artikel I, onderdeel G

De voorgestelde wijziging van artikel 11 beoogt geen materiële wijziging van dit artikel door te voeren. Wel wordt in het tweede lid voorzien in de mogelijkheid om naast de controle-instellingen ook de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tarieven te kunnen laten vaststellen ter zake van het toezicht en de keuring. Op grond van artikel 8 kunnen controle-instellingen worden belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens een landbouwkwaliteitsbesluit bepaalde en de keuring. Het is echter niet uitgesloten dat in voorkomende gevallen de Minister die activiteiten zelf moet uitvoeren, bijvoorbeeld bij het ontbreken van een privaatrechtelijke instantie met relevante expertise en gelet op dwingende EU-verplichtingen op dit terrein.

Voorts voorziet dit artikel in enkele technische aanpassingen van artikel 11 mede naar aanleiding van het vervallen van de aansluitplicht en de toevoeging van enkele procedurele bepalingen ten aanzien van wanbetaling. In dat kader geeft het zesde lid de controle-instellingen en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid om het op basis van de tarieven verschuldigde bedrag, verhoogd met de wettelijke rente en de invorderingskosten, bij dwangbevel in te vorderen, nadat de gestelde termijn voor betaling is verstreken. Wanbetalers kunnen hiermee op effectieve wijze worden aangesproken. De tenuitvoerlegging van het dwangbevel geschiedt met inachtneming van de harmoniserende bepalingen met betrekking tot de invordering bij dwangbevel van dergelijke geldschulden zoals opgenomen in de voorgestelde Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Tot slot wordt in het zevende lid de mogelijkheid geboden te besluiten activiteiten waarbij de betrokkene een uitzonderlijk belang heeft, te staken, indien betaling van de verschuldigde tarieven uitblijft.

Als gevolg van het vervallen van de aansluitplicht wordt artikel 11 algemeen toepasbaar ten aanzien van eenieder die zich bezighoudt met activiteiten die onder de reikwijdte van de Landbouwkwaliteitswet vallen. Dit heeft tot gevolg dat de tarieven op een eerlijke en transparante wijze kunnen worden toegerekend.

Artikel I, onderdeel H

Met de voorgestelde aanpassing wordt artikel 12 geharmoniseerd met de ZPW 2005. Het derde tot en met zesde lid zien op de noodzakelijke verplichtingen van de controle-instellingen en bevoegdheden van de Minister van LNV ten behoeve van een goede informatievoorziening, sturing en toezicht. Hoewel deze verplichtingen nog niet waren opgenomen in de wet is de werkwijze van de controle-instellingen reeds een aantal jaren hierop ingericht ingevolge het sinds 2001 binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gehanteerde «Handboek Sturing en Toezicht keurings- en controle-instellingen». Dit handboek is opgesteld naar aanleiding van het in 1999 verschenen rapport Herijking

van toezicht op ZBO-instellingen van een door de toenmalige minister ingestelde ambtelijke commissie naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot toezicht op keuringen en op rechtspersonen met een wettelijke taak.

Artikel I, onderdeel I

De tuchtrechtspraak zoals opgenomen in de Landbouwkwaliteitswet wordt met dit wetsvoorstel grotendeels ongemoeid gelaten. Immers, zoals ook beschreven in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsleven 2004 (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 025, nr. 3) is het de ervaring dat op het gebied van de rechtshandhaving van de Landbouwkwaliteitswet het tuchtrecht slagvaardiger en effectiever ter hand genomen kan worden dan bijvoorbeeld het strafrecht. Gelet op het sectorbelang dat met het tuchtrecht wordt gediend is toepassing van het tuchtrecht ook in de nieuwe situatie gerechtvaardigd. Artikel 13 zal met dit wetsvoorstel materieel dan ook nauwelijks worden gewijzigd maar uitsluitend worden aangepast aan de situatie dat er geen sprake meer is van een aansluitplicht.

De kwaliteitsregelingen zijn echter steeds meer communautair georiënteerd. Dit kan betekenen dat in voorkomende gevallen ook de handhaving communautair kan worden voorgeschreven. Een automatisme tot tuchtrechtelijke handhaving is in dergelijke gevallen niet gepast. Om de handhaving nader op die ontwikkelingen af te kunnen stemmen en eventueel bestuurlijk te coördineren wordt aan artikel 13 een zesde lid toegevoegd op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur bepalingen kunnen worden aangewezen ten aanzien waarvan ingeval van overtreding van die bepalingen of onderdelen daarvan geen tuchtrechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

Artikel I, onderdeel J

Het huidige artikel 15 wordt met dit onderdeel aangepast aan de nieuwe constellatie waarin de aansluitplicht geen rol meer speelt. In dat kader zijn bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit maar ook personen in dienst bij de controle-instellingen bevoegd toe te zien op de naleving door alle justitiabelen.

De controle-instellingen hebben in de huidige situatie reeds toezichtstaken ten aanzien van de zogenoemde aangeslotenen. Het ligt, gelet op de door de controle-instellingen opgebouwde expertise, in de rede om met het vervallen van de aansluitplicht deze toezichtstaken uit te breiden zodat de controle-instellingen bevoegd zijn te controleren bij een ieder die onder de reikwijdte van de Landbouwkwaliteitswet valt.

Door de aanwijzing als toezichthouder beschikken de desbetreffende ambtenaren en andere functionarissen over de toezichthoudende bevoegdheden, neergelegd in afdeling 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betreft onder meer de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van woningen (artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht) en de bevoegdheid tot het nemen van monsters (artikel 5:18). Uitgangspunt bij de toedeling van bevoegdheden op grond afdeling 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht is dat deze bevoegdheden in de regel integraal aan een toezichthouder toekomen. Voor de huidige beperking van de bevoegdheden in het eerste lid van artikel 15 bestaat thans geen aanwijsbare noodzaak. In dat kader wordt voorgesteld deze beperking te schrappen.

Artikel I, onderdeel K

Het voorgestelde artikel 19 verschaft de minister de bevoegdheid tot

toepassing van bestuursdwang. Deze bevoegdheid impliceert tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. In voorkomende gevallen is het wenselijk, bijvoorbeeld om herhaling van een eenmaal gepleegde overtreding tegen te gaan, een last op te leggen waarin bepaald is dat de overtreder bij elke volgende overtreding een dwangsom verbeurt.

Artikel II

Omdat de Landbouwwet 1938 materieel geen betekenis meer heeft, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om deze wet in te trekken.

Artikel III

Met het voorgestelde artikel III worden de in de Wet op de economische delicten opgenomen verwijzingen naar artikelen uit de Landbouwkwaliteitswet aangepast aan de voorgestelde wijziging van laatstgenoemde wet.

Artikel IV

De wet is opgebouwd uit een aantal verschillende onderdelen die niet noodzakelijkerwijs met elkaar samenhangen. Het is niet uit te sluiten dat het wenselijk is om te zijner tijd verschillende bepalingen op een verschillend tijdstip in werking te kunnen laten treden om bijvoorbeeld organisatorische redenen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman