

Artikel 24

De Wet op de economische delicten (*Stb.* 1950, K 258) wordt gewijzigd als volgt:

a. in artikel 1 wordt het gestelde onder 3°, e, vervangen door: „e. de artikelen 3, 8, eerste lid, 12, 16 en 17 van de Bedrijfsvergunningenwet;”;

b. artikel 74 vervalt.

Artikel 25

1. De Bedrijfsvergunningenwet 1938 (*Stb.* 619) wordt ingetrokken.
2. Het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941, zoals dit is gewijzigd, laatstelijk bij artikel 74 van de Wet op de economische delicten, vervalt.

Artikel 26

1. De bevoegdheid van de organisaties, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, tot het vaststellen, op de voet van artikel 7 van dat besluit, van verordeningen, waarbij ten aanzien van de vestiging of uitbreiding van ondernemingen van nijverheid regelen worden gesteld uit hoofde van een der in artikel 3, derde lid, van deze wet vermelde omstandigheden, vervalt.

2. Een dergelijke, bij het in werking treden van deze wet geldende, verordening kan evenwel op de voet van het bepaalde bij of krachtens het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 worden gewijzigd of ingetrokken.

3. Een verordening, als bedoeld in het tweede lid, vervalt, voor zover zij betrekking heeft op het bij een bedrijfsvergunningenbesluit aangewezen bedrijf, bij het in werking treden van dat besluit.

Artikel 27

Deze wet kan worden aangehaald als „Bedrijfsvergunningenwet”, met vermelding van het jaar harer totstandkoming.

Artikel 28

Deze wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen, dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken,

De Minister zonder Portefeuille,

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening,*

2494 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene beschouwingen

§ 1. Inleiding

Het ingediende wetsontwerp heeft niet op een geheel nieuwe materie betrekking. Reeds een vijftien jaren geleden heeft de toenmalige Regering de behoefte gevoeld aan de bevoegdheid om in bepaalde gevallen de vestiging en uitbreiding van industriële ondernemingen te beperken. Deze bevoegdheid was nodig om te voorkomen, dat verschillende van de wettelijke maatregelen, die destijds genomen waren om aan de omstreeks 1930 ingetreden economische crisis het hoofd te bieden, het beoogde effect zouden missen, en voorts als middel ter bevordering van de industriële ontwikkeling van ons land. Dit alles heeft er toe geleid, dat in 1936 een ontwerp-Bedrijfsvergunningenwet bij de Staten-Generaal is ingediend, hetwelk in 1938 tot wet is verheven. De Bedrijfsvergunningenwet 1938 hield de moge-

lijkheid in bij algemene maatregel van bestuur tot sluiting van een bedrijfstak over te gaan; in een aldus gesloten bedrijfstak was vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande ondernemingen afhankelijk van een door de Minister van Economische Zaken te verlenen vergunning. De wet gold alleen voor de nijverheid.

Tot sluiting van een bedrijfstak kon slechts worden overgegaan in vier in de wet omschreven gevallen en wel in verband met het bestaan van een ondernemersovereenkomst, die van overwegende betekenis was voor de economische verhoudingen in de bedrijfstak, ter aanvulling van maatregelen tot contingentering van de invoer, in aansluiting op tariefmaatregelen ter beperking van de invoer en tenslotte in het kader van het industrialisatiebeleid.

De formulering van deze gronden tot toepassing der wet sloot nauw aan bij de destijds bestaande economische situatie, met name de ernstige depressie, waaronder het bedrijfsleven gebukt ging. Zowel door het aangaan van overeenkomsten tussen bedrijfsgegoten, als door een actieve economische politiek van overheidswege werd getracht zoveel mogelijk een lonende afzet, vooral op de binnenlandse markt, te behouden of te herstellen. Voorkomen diende te worden, dat het effect van deze maatregelen doorkruist zou worden door een vergroting der productiecapaciteit, die opnieuw een wanverhouding tussen vraag en aanbod zou scheppen en tot kapitaalverspilling zou leiden.

De Bedrijfsvergunningenwet 1938 heeft slechts een korte werkingduur gekend, nl. tot 1941. Tot sluiting van een bedrijfstak is het in deze drie jaren slechts in twee gevallen gekomen.

Het intreden van de oorlogstoestand bracht een belangrijke wijziging in de situatie, waarin het Nederlandse bedrijfsleven verkeerde. De Duitse bezetting leidde tot een toestand van algemene schaarste aan grond- en hulpstoffen, kapitaalgoederen en eindproducten. Onder deze omstandigheden deed zich de wenselijkheid gevoelen, dat de Overheid nieuwe vestigingen en investeringen zou kunnen tegengaan. De bevoegdheid daartoe werd verleend bij het in 1941 tot stand gekomen Bedrijfsvergunningenbesluit, hetwelk de Bedrijfsvergunningenwet 1938 buiten werking stelde. Het hield in een algemeen verbod zonder vergunning industriële ondernemingen te vestigen of uit te breiden, in een bestaande industriële onderneming over te gaan tot het vervaardigen van nieuwe artikelen en groothandelsondernemingen te vestigen resp. in een bestaande groothandelsonderneming nieuwe artikelen te gaan verhandelen.

Deze regeling voor industrie en groothandel werd gevolgd door het enige maanden later in werking getreden Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf 1941 (B.A.V.K.), dat — onder handhaving van de in de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 vervatte regeling aangaande de vestigingseisen, waaraan de ondernemer of de beheerder van een inrichting moet voldoen — ook voor detailhandel, ambacht en kleine nijverheid de consequenties van de algemene schaarste trok.

Beide bezettingsregelingen zijn tot dusverre van kracht gebleven. Hoewel zij haar ontstaan mede te danken hebben aan het streven van de bezetter het Nederlandse economische leven zoveel mogelijk te beheersen en dienstbaar te maken aan de eisen der Duitse oorlogsvoering, moet erkend worden, dat zij in de abnormale omstandigheden, waarin ons land gedurende de bezetting en de eerste jaren daarna verkeerde, nuttige diensten hebben bewezen.

Naarmate echter na de bevrijding de goederenschaarste afnam, verminderde geleidelijk het nut van beide besluiten, terwijl daartegenover de bezwaren van een dergelijke stringente regeling, die het ondernemersinitiatief over de gehele linie aan banden legt, meer en meer op de voorgrond kwamen. Dit heeft in de afgelopen jaren er toe geleid, dat de werkingssfeer dezer regelingen steeds meer is uitgehold: bij het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 door het geleidelijk verlenen van algemene dispensaties voor vele bedrijfstakken, bij het B.A.V.K. door het aantal bedrijfstakken, waarvoor dit besluit geldt, te beperken tot die, waarvoor geen regeling ingevolge de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 of een erkenningsregeling van een bedrijfsschap van kracht is. Een algemeen vestigingsverbod voor nijverheid, groot- en kleinhandel bestaat derhalve reeds enige jaren niet meer. In feite vinden de betrokken voorschriften slechts in een beperkt aantal bedrijfstakken toepassing.

Waar als gevolg van het verdwijnen der algemene goederenschaarste deze fase in de ontwikkeling is bereikt, is thans naar het oordeel van de ondergetekenden het ogenblik gekomen het vraagstuk van de vestigingswetgeving opnieuw te bezien teneinde te komen tot de vervanging van dit stuk bezettingsrecht door een regeling van meer duurzaam karakter, die past bij de bestaande economische situatie. Hierbij zij opgemerkt, dat het niet alleen gaat om de vervanging van een door de feitelijke ontwikkeling achterhaalde constructie, doch dat een nieuwe regeling mede gewenst is op grond van de gebreken, welke aan de thans vigerende wettelijke maatregelen in enkele andere opzichten kleven.

Het hier geschetste standpunt van de ondergetekenden heeft geleid tot het ontwerpen van nieuwe wettelijke regelingen.

Een daarvan, het reeds bij de Staten-Generaal ingediende ontwerp-Vestigingswet Bedrijven, brengt de afschaffing van het B.A.V.K., alsmede van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937, en geeft nieuwe regelen aangaande het stellen van eisen, waaraan de eigenaar en de leiders van een onderneming moeten voldoen in die sectoren van het bedrijfsleven, waarvoor zulks wenselijk wordt geacht. Dit wetsvoorstel beoogt een goede bedrijfsvoering te bevorderen door middel van de krachtens de wet gestelde credietwaardigheids- en bekwamheidseisen.

Het thans aangeboden wetsontwerp treedt in het voetspoor van de Bedrijfsvergunningenwet 1938. Volgens dit voorstel wordt aan de Overheid de bevoegdheid toegekend om, gelet op de omstandigheden, die zich in een bepaalde tak van nijverheid voordoen, tot sluiting van die bedrijfstak over te gaan en mitsdien voor de vestiging van nieuwe ondernemingen en de uitbreiding van bestaande een vergunning van overheidswege te eisen. De Sociaal-Economische Raad heeft desgevraagd over het voorontwerp van deze regeling een advies uitgebracht, hetwelk als bijlage bij deze Memorie is gevoegd.

§ 2. Uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling op het gebied van de bedrijfsvergunningen

Zoals uit het bovenstaande blijkt heeft ons land ten aanzien van de mogelijkheid om de vestiging en uitbreiding van ondernemingen aan een voorafgaande vergunning van overheidswege te binden — afgezien van enige bijzondere regelingen voor bepaalde onderdelen — tot dusverre de volgende fasen gekend:

- a. tot 1938: geen bevoegdheid van de Overheid ter zake;
- b. van 1938 tot 1941: mogelijkheid tot sluiting van bedrijfstakken in de nijverheid, welke voor elke bedrijfstak afzonderlijk echter slechts kon worden geëffectueerd bij algemene maatregel van bestuur;
- c. van 1941 af: algemeen vergunningstelsel voor nijverheid, groot- en kleinhandel.

De belangrijkste reden, waarom de ondergetekenden niet langer aan het onder c genoemde algemene vergunningstelsel willen vasthouden, is in de Inleiding reeds aangeduid. Ter aanvulling zij opgemerkt, dat een verhoging van de volkswelvaart afhankelijk is van een vergroting van de nationale productie en van een versterking van de commerciële positie van het Nederlandse bedrijfsleven. Beide doeleinden eisen in beginsel een ruime gelegenheid tot het nemen van industriële en commerciële initiatieven en een zo groot mogelijke vrijheid tot het inslaan van nieuwe wegen. Een algemeen vergunningstelsel oefent, zoals de ervaring heeft geleerd, een remmende werking uit op het ondernemersinitiatief en legt daarenboven een verantwoordelijkheid op de Overheid, die onder de gewijzigde omstandigheden niet kan worden aanvaard.

Terugkeer tot de toestand van vóór 1938 achten de ondergetekenden evenmin aanbevelenswaardig. Naar hun oordeel dient de Overheid de bevoegdheid te bezitten om in bepaalde situaties in te grijpen, zowel wat nieuwe vestigingen betreft als wat uitbreiding van bestaande ondernemingen aangaat. Voor het voeren van een doelmatig beleid kan deze bevoegdheid niet worden gemist. Volkomen erkend moet worden, dat het nemen van een maatregel tot sluiting van een bedrijfstak op zich zelf steeds een ernstige schaduwzijde heeft. Niet alleen wordt hierdoor de persoonlijke vrijheid om op een op zichzelf volkomen oirbare wijze werkzaam te zijn beperkt of opgeheven, doch daarenboven zijn er aan een sluiting steeds gevaren van verstarring, van minder efficiency in de bedrijfsvoering, van remming van voor het algemeen welzijn nuttige initiatieven verbonden. Steeds zullen er derhalve gewichtige gronden moeten zijn, wil men tot ingrijpen overgaan. Vast zal dienen te staan, dat de aan de maatregel inherente bezwaren voor het algemeen belang minder zwaar wegen dan de voordelen, die met deze maatregel worden verkregen. Is dit evenwel het geval, dan moet het mogelijk zijn een dergelijke maatregel te nemen.

Op grond van deze overwegingen zijn de ondergetekenden van oordeel, dat in beginsel moet worden teruggekeerd tot een stelsel als dat van de Bedrijfsvergunningenwet 1938, waarbij vestiging en uitbreiding van ondernemingen als regel vrij is, doch deze vrijheid voor bepaalde onderdelen kan worden opgeheven. Zulks betekent niet, dat de inhoud van deze wet voor de tegenwoordige omstandigheden nog bevredigend is. Hierboven werd er reeds op gewezen, dat de criteria, die krachtens deze wet bij de beoordeling van een verzoek tot sluiting van een bedrijfstak moesten worden aangelegd, gezien moeten worden in het kader van de politiek, die destijds werd gevoerd om de gevolgen van de economische depressie te verzachten. Zij passen niet alle meer in dit tijdsbestek. De gronden, waarop tot sluiting van een bedrijfstak mag worden overgegaan, dienen minder op een bepaalde economische situatie te zijn ingesteld en derhalve een meer algemene gelding te hebben. Voorts is op een aantal andere punten — in verband met de

ontwikkeling sedert 1938 en de ervaring, verkregen bij toepassing van de wet en het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 — een andere regeling nodig.

Wederinvoering van de wet van 1938, gepaard gaande met het aanbrengen van een groot aantal wijzigingen, hebben de ondergetekenden minder doelmatig geacht. Zij hebben er daarom de voorkeur aan gegeven een geheel nieuwe wettelijke regeling te ontwerpen.

§ 3. Gronden tot sluiting van een bedrijfstak

De belangrijkste vragen, die zich bij de voorbereiding van het onderhavige ontwerp voordeden, waren uiteraard, op welke gronden de Overheid tot sluiting van een bepaalde tak van bedrijf zou moeten kunnen overgegaan en — in nauwe samenhang hiermede — voor welke onderdelen van het economisch leven deze sluitingsbevoegdheid zou dienen te gelden.

Als eerste reden, welke de sluiting noodzakelijk kan maken, zien de ondergetekenden een bestaande of dreigende overcapaciteit in een bedrijfstak, waarbij zij in het bijzonder denken aan het gevaar voor een ernstige kapitaalverspilling.

Bij het overwegen van maatregelen om kapitaalverlies te beperken, dient echter grote voorzichtigheid te worden betracht. De technische vooruitgang maakt zekere kapitaalverliezen onvermijdelijk. Het af-danken van een verouderde outillage betekent voor de belanghebbenden vaak een verlies. Uit het oogpunt van het algemeen belang is echter een zodanig verlies veelal volkomen verantwoord. De dreiging van dit verlies kan doorgaans geen grond opleveren om zich te verzetten tegen een uitbreiding, die het gevolg is van een verbeterde techniek.

Daarbij leert de praktijk, dat het vaak uitermate moeilijk is een te veel aan productie-capaciteit vast te stellen. De omstandigheid, dat de bestaande productie-capaciteit voldoende is om in de vraag naar een bepaald goed te voorzien, is lang niet altijd een betrouwbare maatstaf. In het verleden heeft zich in vele bedrijfstakken het verschijnsel voorgedaan, dat het evenwicht tussen vraag en aanbod werd verbroken door nieuwe ondernemingen, doch dat de daaruit aanvankelijk ontstane overproductie een zodanige prikkel gaf tot het vinden van nieuwe afzetgebieden voor het betrokken artikel, dat uiteindelijk, mede als gevolg van de prijsdaling, die uit de technische vooruitgang voortvloeide, voldoende nieuwe vraag werd opgewekt om ook met het vergrote productie-apparaat lonend te kunnen produceren.

Uitgaande van het standpunt, dat de bevoegdheid maatregelen te treffen tegen duidelijke gevallen van kapitaalverspilling niet kan worden gemist, moet het criterium voor de uitoefening van deze bevoegdheid zodanig worden gesteld, dat een gezonde ontwikkeling van het Nederlandse bedrijfsleven zo min mogelijk wordt belemmerd. De ondergetekenden hebben daarom gemeend in het desbetreffende wetsartikel te moeten vastleggen, dat deze bevoegdheid slechts mag worden gehanteerd, indien een bestaande of dreigende overcapaciteit een verbod van bedrijfsuitoefening in het algemeen belang doet zijn. In deze formule komt tot uiting, dat niet iedere overcapaciteit en het daaraan inherente kapitaalverlies de toepassing van een maatregel kunnen rechtvaardigen. Steeds zal moeten vaststaan, dat deze situatie zo ernstige, duidelijk aanwijsbare nadelen voor het algemeen belang medebrengt, dat de nadelen, welke aan sluiting van de bedrijfstak verbonden zijn, moeten worden aanvaard. Daarnaast zijn ook de regelingen aangaande de te volgen procedure en de werkingsduur van de sluitingsmaatregel, die in de volgende paragrafen ter sprake komen, opgesteld mede met het oog op de noodzaak de bezwaren van de sluiting te beperken.

Een tweede grond, welke de hantering van de sluitingsbevoegdheid naar het oordeel van de ondergetekenden kan rechtvaardigen, hangt samen met het streven naar verdere industrialisatie van ons land. In verband daarmee kan het gewenst zijn de oprichting te stimuleren van een of meer ondernemingen in bedrijfstakken, die nog niet of niet noemenswaardig in Nederland zijn vertegenwoordigd, maar die een nuttige aanvulling van onze industriële uitrusting betekenen. Het komt voor, dat van bepaalde zijde belangstelling voor een dergelijk project bestaat, doch dat men van uitvoering weerhouden wordt door de vrees, dat het voorbeeld spoedig door anderen zal worden gevolgd, terwijl voor een reeks van ondernemingen in deze bedrijfstak geen lonende bestaansmogelijkheid aanwezig is. Ook bestaat de kans, dat buitenlandse ondernemers, die hier een nieuwe concurrent zien verschijnen, zullen trachten door stichting hier te lande van een zgn. „vechtbedrijf” het initiatief in de kiem te verstikken.

In zodanige gevallen zal het overweging verdienen de betrokken investeerders te steunen door een sluiting van de betrokken bedrijfstak gedurende enkele jaren. Hierdoor kan hun initiatief tot ontplooiing komen, zonder reeds in de moeilijke aanvangsperiode op een overmatige concurrentie te stranden.

De ondergetekenden ontveinen zich niet, dat een dergelijke politiek gevaren inhoudt. Het verlenen van „exclusiviteit” betekent, dat de betrokken onderneming jarenlang een sterke positie op de Nederlandse markt zal innemen, waarop intussen de mogelijkheid hetzelfde product uit het buitenland te betrekken een correctief kan vormen. Het ontbreken van de bevoegdheid in de onderhavige gevallen tot sluiting van de bedrijfstak over te gaan zou er echter toe kunnen leiden, dat voor ons land waardevolle initiatieven niet verwezenlijkt worden. Dit laatste kan Nederland zich onder de huidige omstandigheden wel allerminst veroorloven. Om deze reden menen de ondergetekenden opneming in de wet van deze grond, welke ook reeds in de wet van 1938 voorkwam, te moeten voorstellen. Overeenkomstig een in het advies van de Sociaal-Economische Raad gedane aanbeveling hebben zij ook ten aanzien van deze grond in het ontwerp vastgelegd, dat de desbetreffende bevoegdheid slechts mag worden gehanteerd, indien het nagestreefde doel het verbod van bedrijfsuitoefening in het algemeen belang doet zijn. Voorts is bepaald, dat de sluiting op deze grond slechts een beperkte geldingsduur heeft. De ondergetekenden vertrouwen, dat door het een en het ander de in beginsel bestaande gevaren van de onderhavige bevoegdheid in voldoende mate worden ondervangen.

In de derde plaats zal de behoefte aan een bevoegdheid tot sluiting van bedrijfstakken zich doen gevoelen in het kader van de groeiende internationale samenwerking op economisch gebied. Hierin past ongetwijfeld een coördinatie van investeringen. Bij voortschrijding van het internationale overleg kunnen zich gevallen voordoen, waarin ons land de verplichting aanvaardt uit dezen hoofde in de investeringsactiviteit in een bepaalde bedrijfstak in te grijpen. Het behoort geen betoog, dat de Regering hierbij steeds in het oog zal houden de voor Nederland strikte noodzaak van een met volle kracht voortgezette industrialisatie. Het lijkt echter juist, dat een door Nederland aanvaarde verplichting als boven bedoeld binnenlands geëffectueerd wordt door toepassing van deze wet. Deze sluitingsgrond is daarom als derde in het ontwerp opgenomen.

Met de bovengenoemde drie sluitingsgronden — die dus in het kort kunnen worden aangeduid als overcapaciteit, bevordering van de industrialisatie en internationale verplichtingen — kan en moet naar de mening van de ondergetekenden worden volstaan. Zij hebben derhalve geen aanleiding gevonden om — overeenkomstig een voorstel, waarover in de Sociaal-Economische Raad de stemmen hebben gestaakt — in dit ontwerp een vierde sluitingsgrond op te nemen, nl. „de algemene economische toestand des lands”. De bedoeling van de voorstanders van opneming van deze additionele sluitingsgrond was de Overheid de bevoegdheid te geven zo nodig ter ondersteuning van de betalingsbalanspolitiek een fysieke investeringscontrole toe te passen. Naar de mening van de ondergetekenden past een dergelijke bevoegdheid evenwel niet in de opzet van het onderhavige wetsontwerp. Bij de hiervoor besproken drie sluitingsgronden gaat het steeds om de aanwezigheid van aantoonbare omstandigheden (bijv. gevaar voor kapitaalverspilling) in een bepaalde bedrijfstak, die voor dit onderdeel van de productie een beperking van de vestigingsvrijheid gewenst maken. Bij het toepassen van een fysieke investeringscontrole heeft men echter met volslagen andere problemen te doen. De Overheid heeft dan niet meer de situatie in bepaalde onderdelen van het bedrijfsleven te beoordelen, doch staat voor de vraag hoe zij een beperkt volume aan kapitaalgoederen het beste kan verdelen over een in verhouding tot dit volume aanzienlijk aantal gebruiksmogelijkheden.

De Overheid heeft dan niet meer alleen de situatie in bepaalde onderdelen van het bedrijfsleven — elk van beperkte omvang en daardoor betrekkelijk overzichtelijk — te beoordelen. Haar taak wordt veel omvangrijker en gecompliceerder; zij wenst door middel van de fysieke controle te bereiken, dat de beperkte hoeveelheid nieuw ter beschikking van de volkshuishouding komende kapitaalgoederen zo doelmatig mogelijk verdeeld wordt onder het grote aantal gegadigden. Om effectief te zijn zal de fysieke controle zich over grote delen van het bedrijfsleven moeten uitstrekken. Hieraan zijn ernstige bezwaren verbonden. Enerzijds is zulk een controle in sterke mate remmend voor de ontplooiing van het ondernemersinitiatief, anderzijds brengt de uitoefening er van vele technische moeilijkheden en hoge kosten met zich mede. Het gevaar voor misslagen is groot.

De Regering zal daarom tot toepassing van een fysieke controle slechts moeten overgaan, indien onverhoopt in ons land wederom een zodanige wanverhouding zou ontstaan tussen het aanbod van goederen en de vraag daarnaar voor verbruiks- en investeringsdoeleinden, dat buitengewone maatregelen nodig zouden zijn om de dekking te verzekeren van de op economische en sociale gronden meest urgent te achten behoeften. Zodanige situatie is met name

denkbaar in oorlogstijd en in de daarop volgende periode, alsmede in een periode van oorlogsdreiging, of indien de betalingsbalanspositie van ons land zich door oorzaken, die buiten de macht der Regering liggen, zozeer ongunstig zou ontwikkelen, dat globale maatregelen niet in voldoende mate effect kunnen sorteren. In die situatie ondergaat bovendien het probleem voor de Overheid een zekere vereenvoudiging. De te verdelen hoeveelheid kapitaalgoederen zal zó gering zijn, dat de meest essentiële bedrijfstakken, waarheen de beperkte kapitaalgoederenstroom moet worden geleid, gemakkelijk kunnen worden onderkend. In zodanige omstandigheden zal het uiteraard nodig zijn mede de invoer — zo deze al niet reeds ten gevolge van de bestaande moeilijkheden is verminderd — te beheersen, daar de bedrijfstakken, die als gevolg van de overheidspolitiek van nieuwe kapitaalgoederentoevoer verstoken blijven, niet aan de buitenlandse concurrentie mogen worden blootgesteld.

Dit alles neemt echter niet weg, dat het ook de ondergetekenden minder gewenst voorkomt, indien onder de huidige omstandigheden de thans bestaande ruimere bevoegdheden met betrekking tot de sluiting van bedrijfstakken geheel zouden komen te vervallen. Als gevolg van de internationale politieke ontwikkeling ziet de Westerse wereld zich gedwongen de weerbaarheid en paraatheid in militair en militair-economisch opzicht te vergroten. Ook het beleid van de Nederlandse Regering is op het bereiken van een zo groot mogelijke paraatheid gericht. In een dergelijke situatie ware het onjuist van de thans bestaande ruimere bevoegdheden geheel afstand te doen. De ondergetekenden zijn evenwel van oordeel, dat het geen aanbeveling verdient in een wettelijke regeling, welke — als de onderhavige — bedoeld is van blijvende aard te zijn, bevoegdheden op te nemen, waaraan de Regering slechts onder uitzonderlijke omstandigheden behoefte kan hebben.

Het verdient huns inziens daarom uit een oogpunt van wetgeving verre de voorkeur de bevoegdheden, die in de Sociaal-Economische Raad de voorstanders van de vierde sluitingsgrond aan de Regering wilden toekennen, neer te leggen in een afzonderlijke wettelijke regeling, die bestemd is om alleen in geval van de hierboven bedoelde buitengewone omstandigheden te worden gehanteerd en die in haar opzet dan ook geheel aan deze bedoeling kan zijn aangepast. Een ontwerp voor een dergelijke regeling is tegelijk met het onderhavige wetsontwerp bij de Staten-Generaal ingediend.

§ 4. Werkingsfeer van de wet

Ten aanzien van de aan de nieuwe wet te geven werkingsfeer was de vraag, waarvoor de ondergetekenden zich zagen gesteld, of hier aangesloten diende te worden bij de wet van 1938 — die uitsluitend gold voor de nijverheid — dan wel of er thans redenen waren om ook voor andere sectoren van het bedrijfsleven de mogelijkheid tot sluiting van bepaalde onderdelen te openen.

Aanvankelijk waren de ondergetekenden geneigd deze vraag in de laatste vermeldde zin te beantwoorden. In het door hen aan de Sociaal-Economische Raad voorgelegde voorontwerp was derhalve de werkingsfeer van de regeling aldus afgepaald, dat zij niet zou gelden voor de landbouw, de visserij, het bankwezen en het verzekeringsbedrijf. Toepassing van de regeling zou zodoende buiten de industrie in beginsel wel mogelijk zijn geweest ten aanzien van onderdelen van het verkeer, de groothandel en de detailhandel. Na kennisneming van het ter zake door de Sociaal-Economische Raad uitgebrachte advies en bij nadere overweging hebben de ondergetekenden evenwel gemeend deze uitbreiding van de werkingsfeer in het definitieve wetsontwerp niet te moeten handhaven. Derhalve wordt voorgesteld om — evenals de wet van 1938 dit deed — de mogelijkheid tot sluiting van bedrijfstakken alleen ten aanzien van de nijverheid te openen. Ter nadere toelichting moge het volgende worden opgemerkt.

Wat betreft die sectoren van het bedrijfsleven, die ook in het voorontwerp reeds van toepassing van de wet waren uitgesloten — landbouw, visserij, bankwezen en verzekeringsbedrijf — volgt de wenselijkheid van deze uitsluiting zonder meer uit hun bijzondere geaardheid. Indien men hier — althans in normale tijden — de vrijheid tot vestiging en uitbreiding van bedrijven aan bepaalde beperkingen zou willen onderwerpen, zou dit dienen te geschieden door middel van afzonderlijke wettelijke regelingen, die aan deze eigen geaardheid zijn aangepast.

Een zelfde overweging geldt ten aanzien van de vervoerssector. Ook deze vertoont een geheel eigen karakter, zodat regeling van de vestiging en uitbreiding aldaar beter door middel van de bijzondere vervoerswetgeving kan geschieden. Dit is ook de conclusie, waartoe het advies van de Sociaal-Economische Raad komt ten aanzien van het binnenlandse vervoer.

Voor het internationale vervoer en de havenbedrijven is daarentegen in genoemd advies door een meerderheid van de Raad wel toepassing

van de nieuwe regeling bepleit. Zulks in de eerste plaats, omdat hier de mogelijkheid van ernstig kapitaalverlies bestaat. Daarnaast werd de mogelijkheid gezien, dat zich ook op dit gebied nieuwe ontwikkelingen zouden voordoen, die een tijdelijke bescherming van node zouden hebben, als door middel van sluiting van bedrijfstakken krachtens de tweede hiervoor genoemde sluitingsgrond (bevordering der industrialisatie) — uiteraard naar analogie toegepast — kan worden gegeven. Ten derde achtte men het zeer wel mogelijk, dat het op dit terrein vrij spoedig tot internationale afspraken komt, die slechts met behulp van toepassing van de derde sluitingsgrond zouden kunnen worden nagekomen.

Tegen dit betoog menen de ondergetekenden evenwel te moeten aanvoeren, dat dit alles niet het bezwaar ontzenuwt — welk bezwaar zeker in de eerste plaats voor het internationale verkeer geldt —, dat de regeling van de vestigingsvrijheid op vervoersgebied zodanig gecompliceerde en eigengeaarde vraagstukken opwerpt, dat deze slechts in het kader van een voor deze sector in het bijzonder opgestelde regeling bevredigend kunnen worden opgelost. Wat betreft het scheppen van de mogelijkheid om internationale regelingen op dit gebied na te komen, zouden zij zich willen aansluiten bij de opmerking van de minderheid in de Sociaal-Economische Raad, dat „een dergelijke internationale regeling het eindpunt (zou) zijn van een ontwikkeling, waarvoor de praktijk van heden nog te weinig perspectieven opent dan dat daarmee reeds thans in deze wet rekening zou moeten worden gehouden.”

Tenslotte is een bezwaar tegen het voorstel van de Raad, dat de uitoefening van het binnenlandse en die van het internationale vervoersbedrijf niet steeds scherp te onderscheiden activiteiten zijn. Het zou afgezien van de hierboven reeds genoemde bezwaren moeilijk zijn een wettelijke formulering te vinden, die op bevredigende wijze de scheidingslijn tussen de wel en de niet onder de onderhavige wet vallende delen van de vervoerssector zou trekken. De vervoerssector dient daarom voor wat aangaat de vraag, of hij uitgezonderd moet worden, als een geheel te worden behandeld.

Ten aanzien van de vraag, of de groot- en de kleinhandel al dan niet onder de werkingssfeer van de onderhavige regeling moeten worden gebracht, spelen andere overwegingen een rol. Het is duidelijk, dat het hier in wezen daarom gaat, of in deze sectoren een zodanig gevaar voor kapitaalverspilling kan ontstaan, dat sluiting van de betrokken bedrijfstakken krachtens de eerste sluitingsgrond nodig moet worden geacht. Toepassing van een der beide andere sluitingsgronden — bevordering der industrialisatie en nakoming van internationale verplichtingen — is in deze sectoren immers praktisch niet wel denkbaar.

Met betrekking tot het gevaar voor kapitaalverspilling nu zijn de ondergetekenden na grondige overweging van de argumenten, in het advies van de Raad aangevoerd, tot de conclusie gekomen, dat de omvang van dit gevaar in de groot- en de kleinhandel te gering moet worden geacht om het brengen van deze beide sectoren onder de onderhavige regeling te kunnen rechtvaardigen. In dit opzicht sluiten zij zich aan bij hetgeen ter zake in het advies van de Sociaal-Economische Raad door een meerderheid is naar voren gebracht. De omvang van de investeringen in kapitaalgoederen in beide sectoren is in het algemeen niet groot en bovendien betreft het hier vrijwel steeds onroerende goederen en bedrijfsmiddelen van zo gangbare aard, dat zij ook voor tot geheel andere bedrijfstakken behorende ondernemingen bruikbaar zijn. Een te grote investering in een bepaalde tak van handel zal dus uit nationaal-economisch oogpunt gezien geen ernstige kapitaalverspilling veroorzaken. Verwacht mag worden, dat het merendeel der overtollige kapitaalgoederen zonder veel moeilijkheden een andere — nuttiger — bestemming zal krijgen.

Hiervan uitgaande, is er naar de mening van de ondergetekenden niet voldoende reden aanwezig voor het openen van de mogelijkheid om in deze sectoren van Overheidswege tot sluiting van bepaalde bedrijfstakken over te gaan. Terecht is bovendien in de Sociaal-Economische Raad ook door de voorstanders van het brengen van de groot- en de kleinhandel onder de onderhavige regeling toegegeven, dat in ieder geval de internationale groothandel zou moeten worden uitgezonderd, omdat voor deze „iedere beperking van de vrijheid van beweging slechts de economische positie van Nederland (kan) schaden”. Ditzelfde argument is echter evenzeer van toepassing voor de binnenlandse groothandel en in vele opzichten ook voor de detailhandel. Ook deze beide onderdelen van de handel kenmerken zich in hun structuur door een grote mate van beweeglijkheid, die vereist is om met de steeds wisselende omstandigheden rekening te houden. Sluiting van bedrijfstakken hier brengt als noodzakelijk gevolg met zich mede, dat de op dat ogenblik bestaande structuur min of meer wordt verward. De aanpassing aan zich voordoende ontwikkelingen wordt onvermijdelijk bemoeilijkt en vertraagd, wat tot ernstig

nadeel kan leiden voor de vervulling van de dienende functie, die deze handel in het economisch bestel verricht. Het gaat hier immers bij deze ontwikkelingen veelal om factoren, die, om met het advies van de Raad te spreken, van „locale, vaak subtiele” aard zijn en die daardoor als regel niet snel genoeg door de bij de sluiting betrokken instanties zullen kunnen worden waargenomen om hun beleid dienovereenkomstig te wijzigen.

Men moet voorts bij de beoordeling van dit vraagstuk ook rekening houden met de onderlinge verbondenheid van de verschillende delen van de handel. De binnenlandse groothandel is vaak enerzijds nauw vervlochten met de internationale groothandel, anderzijds met de detailhandel. Het buiten de wet houden van de internationale groothandel, waarover in het advies van de Sociaal-Economische Raad geen verschil van mening tot uiting komt, maakt het daarom uit praktisch oogpunt gewenst ook de beide andere onderdelen van de handel op gelijke voet te behandelen.

§ 5. De inhoud van de sluitingsmaatregel

In overeenstemming met wat in de wet van 1938 was voorgeschreven, dient volgens het hier toegelichte wetsontwerp de sluiting van een bedrijfstak te geschieden bij algemene maatregel van bestuur. De draagwijdte van de sluitingsmaatregel kan van geval tot geval uiteenlopen. Het is denkbaar, dat het in bepaalde gevallen voldoende zal zijn de vestiging van nieuwe ondernemingen onder controle te brengen, zonder dat het nodig is daarnaast de bestaande ondernemingen aan beperkende bepalingen te onderwerpen. De omstandigheden kunnen echter zodanig liggen, dat hiermede niet kan worden volstaan en dat aan de gevestigde onderneming geen vrijheid van uitbreiding kan worden gelaten. Voor de beperking van de vrijheid van uitbreiding geeft het ontwerp twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan de uitbreiding van de productiecapaciteit aan een vergunning gebonden worden, waardoor derhalve investeringen in de bestaande ondernemingen rechtstreeks aan overheidscontrole worden onderworpen. Ook is mogelijk een regeling, waarbij een vergroting van de omvang van de bedrijfsuitoefening aan goedkeuring wordt onderworpen. Vooral in de gevallen, dat de bepaling van de capaciteit op grote moeilijkheden stuit, kan zulk een regeling een effectief middel zijn om, zij het langs indirecte weg, nodeloze investeringen te verhinderen. Grote voorzichtigheid is hierbij echter ongetwijfeld geboden, omdat bij dit systeem de verstarrende tendenzen haar werking het sterkst kunnen doen gevoelen.

De voor de sluiting gekozen juridische constructie wijkt af van die, welke in de wet van 1938 was neergelegd. Bij de laatste werd het gewenste effect bereikt door voor de vestiging van nieuwe en in het algemeen ook voor de uitbreiding van bestaande ondernemingen in de betrokken branche het aanvragen van een vergunning voor te schrijven. Een bij de totstandkoming van de sluiting reeds gevestigde onderneming kwam, zolang zij niet uitbreidde, niet met de wet in aanraking. Dit stelsel heeft het voordeel van een zekere eenvoud. Het werkt echter alleen dan volkomen bevredigend, als de toestand in de gesloten bedrijfstak op het ogenblik van de sluiting, wat betreft het aantal werkende ondernemingen en de productiecapaciteit (c.q. omvang van de bedrijfsuitoefening), met voldoende nauwkeurigheid vastgesteld is. Is dit niet het geval, dan zullen de controle op de naleving van de maatregelen en het leveren van het bewijs bij overtreding grote moeilijkheden opleveren.

In de thans voorgestelde regeling heeft daarom de sluiting van een bedrijfstak deze inhoud gekregen, dat voor elke bedrijfsuitoefening in beginsel een vergunning vereist is, ook derhalve voor de bedrijfsuitoefening in de bestaande ondernemingen. Deze laatste kunnen echter — behoudens in het geval dat de bedrijfsuitoefening geschiedde of de vestiging geschied was in strijd met bepaalde wettelijke voorschriften — krachtens de wet recht doen gelden op deze vergunning voor een productiecapaciteit resp. omvang der bedrijfsuitoefening, ten minste gelijk aan die op het tijdstip van sluiting. Materieel worden dus de rechten van reeds gevestigde ondernemingen evenzeer ontzien als in de regeling van 1938. Doordat voor iedere reeds bestaande onderneming een vergunning moet worden gevraagd en daarbij de nodige bedrijfsgegevens moeten worden verstrekt, verkrijgt de Overheid nauwkeurig inzicht in de omvang van de bedrijfstak en kunnen overtredingen op eenvoudige wijze worden vastgesteld.

Overigens laat het wetsvoorstel de mogelijkheid open om bij het uitvaardigen van een sluitingsmaatregel de reeds gevestigde ondernemingen geheel of binnen zekere grenzen van de verplichting tot het aanvragen van een vergunning vrij te stellen. Deze — eenvoudiger — weg komt in het bijzonder in aanmerking, wanneer de Overheid aan een registratie van de bestaande ondernemingen geen behoefte heeft, omdat de desbetreffende gegevens reeds uit anderen hoofde bekend zijn.

Een derde punt van belang bij de regeling der sluiting is de tijd, gedurende welke zij van kracht zal zijn. Ter zake is in het ontwerp vastgelegd, dat de geldingsduur van een sluitingsmaatregel, vastgesteld uit hoofde van overcapaciteit, ten hoogste twee jaren kan zijn, met de mogelijkheid van verlenging voor eenmaal met opnieuw ten hoogste twee jaren. De maximale geldingsduur is derhalve vier jaren. Een dergelijke beperking is gewenst, daar immers in het verloop van enkele jaren de constellatie in de bedrijfstak en op zijn afzetmarkt, die tot het nemen van de maatregel aanleiding gaf, ingrijpend kan zijn gewijzigd. Door het automatisch vervallen van de sluiting na enkele jaren, waarna de gehele voorgeschreven sluitingsprocedure opnieuw van het begin af aan moet worden gevolgd, worden Overheid en belanghebbenden genoopt er zich periodiek rekenschap van te geven, of de noodzaak tot sluiting nog aanwezig is.

Voor de sluiting ter bevordering van de industrialisatie is een geldingsduur van ten hoogste vijf jaren toegelaten. Ook hier is het stellen van een termijn raadzaam, daar de verleende exclusiviteit slechts bedoeld is te gelden voor de aanlooptijd van een nieuwe productie en niet beoogt blijvend een zeker monopolie in het leven te roepen. Aangezien de aanlooptijd zich evenwel vaak over enige jaren zal uitstrekken, diende het maximum van de geldingsduur niet te laag te worden gesteld, daar anders het beoogde gunstige effect van de maatregel zou worden gemist.

Voor de sluiting op grond van volkenrechtelijke verplichtingen is geen bepaalde maximale geldingsduur voorgeschreven. Een dergelijke maatregel dient van kracht te kunnen blijven zolang de verplichting, waarop zij is gebaseerd, bestaat.

§ 6. De sluitingsprocedure

Van groot belang is de regeling van de procedure, welke gevolgd moet worden om tot sluiting van een bedrijfstak te komen. In de eerste plaats doet zich daarbij de vraag voor, wie het initiatief tot de sluiting zal mogen nemen. Onder de wet van 1938 kwam dit initiatief in alle gevallen uitsluitend toe aan de bedrijfsgenoten. Slechts op hun verzoek kon de Overheid tot sluiting van een bedrijfstak overgaan.

Gelet op de sluitingsgronden in de thans ontworpen wettelijke regeling ware het niet juist de sluiting steeds aan een dergelijk verzoek te binden. Met name kan de sluiting, waartoe wordt overgegaan ter naleving van volkenrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de coördinatie van investeringen, alsmede de sluiting als uitvloeisel van het streven naar verdere industrialisatie van ons land, niet gebonden worden aan een verzoek van het bedrijfsleven. Wanneer een van deze gronden zich voordoet, moet de Overheid steeds de bevoegdheid hebben tot sluiting over te gaan.

Bij de sluiting, gegrond op overcapaciteit in een bedrijf, ligt dit anders. Hier bestaat inderdaad reden te bepalen, dat de belanghebbenden toepassing van zulk een maatregel dienen te verzoeken. Wanneer immers geen van de direct betrokkenen meent, dat er aanleiding bestaat tot sluiting van een bedrijfstak over te gaan, lijkt het moeilijk denkbaar, dat voor een zodanige sluiting voldoende grond aanwezig is.

Als eerst aangewezen om zulk een verzoek te doen komt in aanmerking het bedrijfschap, ingesteld voor de ondernemingen, waarin het aan te wijzen bedrijf wordt uitgeoefend.

Subsidiair voor het bedrijfschap komen in aanmerking een betrokken productschap en een betrokken hoofdbedrijfschap.

Voorts dient het recht om het verzoek te doen te worden toegekend aan de vrije organisaties van de betrokken ondernemers, vooral omdat het zeer wel mogelijk is, dat de bedrijfsorganisatie mede ondernemingen omvat, die bij de sluitingsmaatregel niet rechtstreeks betrokken zijn. In overeenstemming met het ter zake door de meerderheid van de Sociaal-Economische Raad te kennen gegeven standpunt zijn de ondergetekenden voorts van mening, dat wanneer aan de besturen der bedrijfsorganisaties — waarin zowel werknemers als ondernemers zijn vertegenwoordigd — en aan de vrije ondernemersorganisaties afzonderlijk het recht tot indiening van het verzoek wordt toegekend, ditzelfde recht niet aan de vrije organisaties der werknemers onthouden mag worden. Tenslotte ware de bevoegdheid tot het doen van een verzoek ook te verlenen aan individuele ondernemers, omdat het denkbaar is, dat voor de betrokken bedrijfstak geen ondernemersorganisaties bestaan, en het voorts mogelijk is, dat de standpunten van de betrokken ondernemers in hun organisaties sterk divergeren, zodat geen verzoek van een organisatie te verwachten is, terwijl niettemin een overcapaciteit bestaat of dreigt, welke het verbod van bedrijfsuitoefening in het algemeen belang doet zijn.

Volgens het ontwerp kan de voordracht aan de Kroon tot een sluitingsmaatregel op grond van overcapaciteit slechts worden gedaan, nadat de Sociaal-Economische Raad dan wel een commissie uit

die Raad¹⁾ over het desbetreffende verzoek van het bedrijfsleven is gehoord. De redactie van de onderhavige bepaling luidde in het voorontwerp enigszins anders, namelijk zo, dat alle inkomende verzoeken tot sluiting wegens overcapaciteit aan de Raad om advies zouden moeten worden gezonden. Bij nadere overweging achten de ondergetekenden evenwel een dergelijk voorschrift minder doelmatig. Hierdoor zou immers de adviesprocedure ook moeten worden gevolgd voor sluitingsverzoeken, die door belanghebbenden op zulke losse gronden worden ingediend, dat van te voren vaststaat, dat daarop niet zal worden ingegaan. Dit zou een nodeloze belasting van de Raad en van de betrokken departementale instanties betekenen. Bij de thans gekozen formulering is de betrokken Minister bevoegd dergelijke lichtvaardige verzoeken zonder meer af te doen.

Ten aanzien van de verzoeken, die wel aan de Raad worden doorgezonden, schrijft het ontwerp een bepaalde procedure voor. Deze verzekert, dat voor- en tegenstanders voldoende gelegenheid hebben hun mening over een eventuele sluiting aan de Raad kenbaar te maken, opdat deze daarmede in zijn advies aan de Minister rekening zal houden. Voor bijzonderheden over deze procedure moge naar de artikelsgewijze toelichting (artikel 4) worden verwezen.

Voor de sluiting van een bedrijfstak in verband met de bevordering der industrialisatie of op grond van aangepane volkenrechtelijke verplichtingen — tot welke sluiting gelijk uit het voorgaande volgt door de Regering zelve het initiatief kan worden genomen — is het inschakelen van de Sociaal-Economische Raad en het horen van belanghebbenden niet voorgeschreven. Een dergelijke inschakeling voor bedoelde gevallen is in het advies van de Raad voorgesteld. De ondergetekenden achten het opleggen van een verplichting ter zake evenwel ongewenst. Bij de sluiting wegens aangepane volkenrechtelijke verplichtingen is de Regering reeds gebonden, zodat het geen zin heeft nog een advies te vragen, of sluiting wenselijk is.²⁾ Ten aanzien van de sluiting ter bevordering van de industrialisatie geldt een andere overweging. Als regel zal de gang van zaken hier zijn, dat een ondernemer bereid is een voor Nederland nieuwe industrie, waarbij zich bijzondere aanloopmoeilijkheden voordoen, te stichten, mits hij van overheidswege de toezegging krijgt, dat gedurende de aanloopperiode geen onbelemmerde vestiging van concurrerende bedrijven zal worden toegelaten. De bij de te voeren onderhandelingen doorgaans noodzakelijke geheimhouding en de vereiste spoed vormen een bezwaar hierbij de Raad in te schakelen. Belangrijker echter dan deze niet geringe bezwaren achten de ondergetekenden het nog, dat het hier zal gaan om de beoordeling van de mérites van een enkele te vestigen onderneming. De Raad zou zich in een dergelijk geval in de commerciële gegevens betreffende deze onderneming moeten gaan verdiepen. Dit komt de ondergetekenden onjuist voor.

Na het nemen van de principiële beslissing — rekening houdende met het eventueel ter zake uitgebrachte advies van de Sociaal-Economische Raad — tot sluiting van een bepaalde bedrijfstak, zal uiteraard zo spoedig mogelijk tot uitvaardiging van de noodzakelijke algemene maatregel van bestuur worden overgegaan. Door de Sociaal-Economische Raad is voorgesteld over de inhoud van deze maatregel eveneens het oordeel van de Raad te doen inwinnen. De ondergetekenden achten dit overbodig. Immers het gaat hier in het algemeen over technische details, die niet belangrijk genoeg zijn om een afzonderlijke behandeling daarvan in de Raad te rechtvaardigen. Bovendien kan de Raad toch steeds, wanneer hij advies uitbrengt over de principiële vraag of tot sluiting moet worden overgegaan, desgewenst aanbevelingen doen over de regeling van die technische punten, welke hij van bijzonder belang acht.

Daar een sluitingsmaatregel slechts weloverwogen en na zorgvuldig onderzoek zal worden genomen, kan een maatregel van voorlopige sluiting moeilijk worden gemist. Voorkomen moet immers worden, dat, hangende het onderzoek of een sluitingsmaatregel gewenst is, een aantal nieuwe vestigingen of uitbreidingen in de betrokken bedrijfstak plaats vindt, waarbij de bedoeling voorzit bij de sluiting een verkregen positie te hebben. Deze voorlopige sluiting kan, evenals dat volgens de Bedrijfsvergunningwet 1938 het geval was, geschieden bij ministeriële beschikking.

Overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad zal een dergelijke beschikking in de gevallen, waarin de sluiting geschiedt wegens overcapaciteit, niet worden vastgesteld dan nadat het verzoek tot sluiting aan de Raad om advies is toegezonden. Met een verder

¹⁾ Korthedshalve wordt hier en in het vervolg onder „Raad” tevens verstaan de eventueel in plaats daarvan als adviesinstantie optredende commissie uit die Raad.

²⁾ Er kan uiteraard wel aanleiding bestaan om het advies van de Sociaal-Economische Raad in te winnen, alvorens een dergelijke verplichting aan te gaan. Dit is evenwel niet een aangelegenheid, die in dit wetsontwerp kan worden geregeld.

voorstel van de Raad op dit punt, n.l. om voor te schrijven, dat uiterlijk drie maanden na het uitbrengen van bedoeld advies hetzij de voorlopige sluiting moet worden ingetrokken, hetzij met de voorbereiding van de (definitieve) sluiting een aanvang zal worden gemaakt, kunnen de ondergetekenden zich niet verenigen. Het gestelde criterium — een aanvang maken met de voorbereiding — is te vaag en daardoor in de praktijk onhanteerbaar. Anderzijds waarborgt de in het ontwerp opgenomen beperking van de tijdsduur ener voorlopige sluiting tot ten hoogste 1½ jaar reeds voldoende, dat de periode, waarin het bedrijfsleven in onzekerheid verkeert of een definitieve sluiting zal volgen, niet te lang duurt.

§ 7. De verlening van vergunningen

Voor alle gevallen, waarin in een gesloten bedrijfstak een vergunning van overheidswege vereist is, zal deze vergunning verleend worden door de Minister, onder wie het betrokken bedrijf ressorteert. Bepaalde normen, welke de Minister bij zijn beslissing in acht heeft te nemen, geeft de wet niet. Behoudens voor zover het bestaande ondernemingen betreft in haar bestaande omvang, heeft niemand recht op een vergunning. De Minister zal, indien de bedrijfstak gesloten is in verband met het bestaan of dreigen van overcapaciteit, zijn beslissing moeten laten afhangen van het antwoord op de vraag, of de nieuwe vestiging of uitbreiding niet in strijd met het algemeen belang is, waarbij hij uiteraard acht moet slaan op alle omstandigheden. Wanneer de bedrijfstak gesloten is ter bevordering van de industrialisatie, zal bij het vergunningenbeleid uiteraard met gedane toezeggingen rekening moeten worden gehouden. Is de bedrijfstak gesloten ter naleving van volkenrechtelijke verplichtingen, dan zal aan de hand van de aanvaarde verplichtingen moeten worden beoordeeld, of een gevraagde vergunning kan worden verleend. Het behoeft geen nader betoog, dat, gezien deze toetsingscriteria, de in de Wet op de Bedrijfsorganisatie bedoelde lichamen niet voor de verlening van deze vergunningen in aanmerking komen.

In het wetsontwerp is niet voorgeschreven, dat de Minister, alvorens de beslissing omtrent een vergunningsaanvraag te nemen, het advies van een of meer deskundige instanties dient in te winnen.

Door de Sociaal-Economische Raad is voorgesteld te bepalen, dat de Minister de organisaties van de betrokken ondernemers en werknemers in de gelegenheid moet stellen haar oordeel over de vergunningsaanvraag te geven, tenzij het geheime karakter daarvan zulks niet toelaat.

De ondergetekenden ontkennen geenszins, dat het advies van deskundigen op dit gebied in zeer vele gevallen van grote waarde kan zijn. De praktijk bij de toepassing van het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 is dan ook geweest, dat als regel door de Overheid eigener beweging omtrent vergunningsaanvragen het advies van de betrokken organisaties werd ingewonnen. Er is geen reden te verwachten, dat dit na de eventuele totstandkoming van de Bedrijfsvergunningenwet anders zou worden. Tegen het scheppen van een verplichting ter zake hebben de ondergetekenden echter overwegend bezwaar. Aan de Minister zelf dient te worden overgelaten, of en zo ja van wie hij voorlichting omtrent de wenselijkheid van de verlening van bepaalde vergunningen zal vragen.

Bij weigering van een vergunning of wanneer daaraan naar het oordeel van de aanvrager bezwarende bepalingen worden verboden, kan — in navolging van de in de Bedrijfsvergunningenwet 1938 voorkomende regeling — bij de betrokken Minister in beroep worden gekomen. De indiener kan verzoeken, dat de Sociaal-Economische Raad of de commissie van die Raad, die over de sluiting geadviseerd heeft, over zijn bezwaarschrift advies uitbrengt.

De Sociaal-Economische Raad heeft in zijn advies over het wetsontwerp betoogd, dat het beroep niet bij de Minister, doch bij de Kroon zou dienen te worden ingesteld. Hierdoor zou de in geding zijnde aanvraag onafhankelijk van de Minister, die reeds van de zaak in eerste aanleg heeft kennis genomen, door een tweede instantie worden beoordeeld.

De ondergetekenden menen het advies hier niet te kunnen volgen. De beslissing omtrent het al dan niet of alleen onder bepaalde beperkingen verlenen van een vergunning in een gesloten bedrijfstak is een typische beleidsaangelegenheid, waarbij doorgaans allerlei moeilijk exact bepaalbare factoren — zoals bijvoorbeeld de verwachtingen omtrent de toekomstige afzetmogelijkheden — tegen elkaar moeten worden afgewogen. Objectieve normen, waaraan de Raad van State — die de Kroon omtrent het beroep zou hebben te adviseren — de al of niet juistheid van de beslissing zou kunnen toetsen, zijn er vrijwel niet. De ondergetekenden achten dan ook geen andere oplossing mogelijk, dan dat het beroep bij de Minister zelve wordt ingesteld. De bezwaren van een dergelijke regeling — die als gezegd ook in de wet van 1938 is aanvaard — dient men overigens niet te overschatten. De praktijk

heeft naar hun oordeel voldoende aangetoond, dat ook bij deze regeling de ingestelde beroepen op onpartijdige wijze plegen te worden behandeld.

Artikelen

Artikel 1

Evenals in het ontwerp-Vestigingswet Bedrijven wordt in het onderhavige wetsvoorstel — zowel in het eerste lid van artikel 1 als op tal van andere plaatsen — gesproken van „bedrijf”, in de zin van „bedrijvigheid”. De in vroegere voorschriften in deze betekenis voorkomende term „tak van bedrijf” is opzettelijk vermeden. Dit is geschied om dezelfde reden als aangegeven in de Memorie van Toelichting bij eerstbedoeld wetsvoorstel. De laatstgenoemde term wordt door de Hoge Raad geïnterpreteerd op een wijze, die voor een doelmatige uitvoering van de ontworpen wet niet bruikbaar is.

Het tweede lid geeft een uitbreiding van het begrip onderneming, in navolging van artikel 66, derde lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. De ondergetekenden merken op, dat dit begrip niet aanduidt de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, die de zaak drijft, maar de zaak zelf. Voorts zij opgemerkt, dat in dit lid de term „bedrijf”, evenals in artikel 1, tweede lid, der Vestigingswet Bedrijven, in een andere betekenis dan elders in de wet wordt gebruikt.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt, welk orgaan van de organisaties, die tot medewerking aan de uitvoering der wet geroepen worden, deze medewerking dient te verlenen. Het ligt voor de hand, dat hiervoor het bestuur wordt aangewezen. Dit zal echter zijn bevoegdheden met toepassing van artikel 98 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie mogen overdragen.

Artikel 3

Ingeval de wet toepassing vindt, wordt bij algemene maatregel van bestuur (bedrijfsvergunningenbesluit) verboden het uitoefenen van een bepaald bedrijf van nijverheid zonder vergunning. Indien de grond, waarop tot sluiting wordt overgegaan, zich slechts regionaal zou voordoen, kan uiteraard worden bepaald, dat het verbod slechts voor het betrokken deel van het land geldt. Het verlenen van de vergunning is voorbehouden aan de Minister, die met het aangewezen bedrijf in het bijzonder bemoeiing heeft. In de meeste gevallen zal dit zijn de Minister van Economische Zaken.

Doordat het verbod betrekking heeft op de uitoefening van het bedrijf (in plaats van, zoals in het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941, op het doen aanvangen van die uitoefening) wordt een belangrijke vereenvoudiging van de controle op de naleving van de wet, alsmede een algemene registratie van de betrokken bedrijfstak mogelijk. Naar aanleiding van de door de Sociaal-Economische Raad over de onderhavige bepaling gemaakte opmerking zij er op gewezen, dat een verbod tot uitoefening van een bepaald bedrijf zich, in verband met de algemene bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, richt tot een ieder, die dat bedrijf in Nederland zou willen uitoefenen. Het treft dus uiteraard niet de in Nederland gevestigde ondernemer, die dat bedrijf geheel in het buitenland uitoefent.

Aangezien de grens tussen kleine nijverheid en ambacht zeer moeilijk is te trekken, wordt in het tweede lid bepaald, dat die grens voor elk bedrijf in het desbetreffende bedrijfsvergunningenbesluit kan worden vastgelegd.

Teneinde een gecoördineerd beleid te bereiken bepaalt het vierde lid, dat de voordracht tot een maatregel steeds geschiedt door de Minister, wie het rechtstreeks aangaat, en de Minister van Economische Zaken tezamen.

Artikel 4

Dit artikel geeft enkele nadere regelen voor het tot stand brengen van een bedrijfsvergunningenbesluit uit hoofde van overcapaciteit. Een dergelijk besluit wordt niet vastgesteld dan op verzoek van het bedrijfsleven en nadat over het verzoek de Sociaal-Economische Raad, dan wel een commissie uit deze Raad, is gehoord. Belanghebbenden worden door middel van een mededeling in de *Nederlandse Staatscourant* in de gelegenheid gesteld hun oordeel bij de Raad, c.q. een commissie uit de Raad, schriftelijk naar voren te brengen. Zij, die van deze gelegenheid gebruik hebben gemaakt, worden, evenals degenen, die het verzoek om sluiting van het bedrijf hebben ingediend, op hun verlangen door de Raad of de commissie in openbare zitting gehoord. Als belanghebbenden zal de Raad uiteraard slechts hen behoeven aan te merken, die aannemelijk maken dat zij een reëel belang ter zake hebben. De Raad hoort in ieder geval het betrokken product-, hoofdbedrijf- en bedrijfschap en kan ook anderen horen.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking in het advies van de Sociaal-Economische Raad zij er op gewezen, dat onder belanghebbenden mede zijn te verstaan de vrije organisaties van ondernemers en werknemers. Zij hebben dus gelegenheid haar stem te doen horen. In verband met een andere opmerking van de Raad werd bij de redactie van dit artikel rekening gehouden met de mogelijkheid, dat meer dan één commissie is ingesteld.

De Raad heeft voorts geadviseerd, ten aanzien van de vrije organisaties, die om sluiting van een bedrijfstak kunnen verzoeken, de in het voorontwerp gestelde eis, dat zij naar het oordeel van de Kroon representatief moeten zijn, te laten vervallen, nu ook aan individuele ondernemers wordt toegestaan het verzoek te doen. De ondergetekenden hebben dit advies opgevolgd. Opgemerkt zij, dat in de redactie, die de Raad tot zijn voorstel aanleiding gaf, de bedoelde representatieve organisaties uitsluitend organisaties van ondernemers waren. Inmiddels is de bepaling, overeenkomstig een in het algemeen deel reeds ter sprake gekomen ander desideratum van de Raad, in dier voege aangevuld, dat het verzoek om sluiting van een bedrijfstak ook van vrije organisaties van werknemers kan uitgaan. Hoewel deze mogelijkheid niet voor de werknemers individueel is geopend, hebben de ondergetekenden gemeend, teneinde elke discriminatie tussen de ondernemers- en de werknemersorganisaties te vermijden, ook ten aanzien van de vrije organisaties van werknemers de eis van representativiteit achterwege te moeten laten.

Artikel 6

Het artikel dient om vast te leggen, dat de eigenaar van twee of meer ondernemingen voor elk dier ondernemingen een vergunning behoeft.

Artikel 7

Krachtens het tweede lid dient voor de behandeling van een aanvraag een zeker bedrag te worden betaald. Zodanige heffing komt de ondergetekenden alleszins redelijk voor. Het lijkt echter minder doelmatig in de wet zelf de hoogte van het bedrag vast te leggen. Derhalve wordt voorgesteld zulks bij het bedrijfsvergunningenbesluit te doen geschieden.

Artikel 8

In verschillende gevallen kan het wenselijk zijn een vergunning onder beperkingen te verlenen of daaraan voorschriften te verbinden. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de omvang van de bedrijfsuitoefening en de capaciteit of de plaats van vestiging van de onderneming. Evenals onder de werking van de Bedrijfsvergunningenwet 1938 zullen beperkingen en voorschriften slechts mogelijk zijn, voor zover daaromtrent bij het bedrijfsvergunningenbesluit regelen zijn gesteld.

Het spreekt vanzelf, dat de beperkingen en voorschriften in rechtstreeks verband zullen moeten staan met de gronden, die tot de sluiting aanleiding hebben gegeven en waarop het bedrijfsvergunningenbesluit — met inbegrip van de daarin vervatte richtlijnen aangaande de voorschriften en beperkingen — dus berust. De ondergetekenden delen niet de zienswijze van de Sociaal-Economische Raad, dat een uitdrukkelijke bepaling dienaangaande in de wet nodig zou zijn.

Een aanvraag tot het verlenen van een vergunning behoeft niet noodzakelijk te geschieden door degene, voor wie de vergunning bestemd is. Het is zeer wel mogelijk, dat een vergunning wordt aangevraagd b.v. voor een op te richten naamloze vennootschap, waarvan de oprichting mede afhankelijk is van de beslissing op de vergunningsaanvraag. Daarom is er in het tweede lid van dit artikel rekening mee gehouden, dat de beslissing op een aanvraag ook kan inhouden een toezegging tot het verlenen van een vergunning. Een dergelijke toezegging moet dan vermelden, welke beperkingen en voorschriften te zijner tijd aan de vergunning zullen worden verbonden.

Met het derde lid houdt ten nauwste verband artikel 10, onder a. Door deze bepalingen wordt het ontstaan van „zwevende vergunningen” tegengegaan.

Artikel 9

Uitgegaan is van het standpunt, dat een vergunning een persoonlijk karakter draagt, zodat bij overgang van een onderneming de nieuwe eigenaar aan de vergunning van zijn voorganger geen rechten kan ontlenen. De ondergetekenden hebben echter gemeend voor de gevallen van overgang van recht onder algemene titel, zoals bij huwelijk in gemeenschap van goederen en bij vererving, een uitzondering te moeten maken door in het eerste lid de uitdrukkelijke bepaling op te nemen, dat de vergunning in die gevallen mede overgaat. Deze uitzondering spreekt, naar het hun voorkomt, voor zich zelf.

Het niet overgaan van de vergunning op rechtverkrijgenden onder bijzondere titel heeft tot gevolg, dat, bij overdracht van de onderneming, de nieuwe eigenaar weer een vergunning nodig heeft. Dit maakt registratie van de plaatsgevonden verandering mogelijk. Aan de overdracht der onderneming behoeft overigens niets in de weg te worden gelegd. Daarom is bepaald, dat degene, aan wie een onderneming wordt overgedragen, recht heeft op een nieuwe vergunning met dezelfde beperkingen en voorschriften. Tevens is de bepaling opgenomen, dat de vergunning van de oorspronkelijke eigenaar door de overdracht vervalt.

Artikel 10

Dit artikel noemt nog een tweetal vervalgronden. Buiten de in artikel 9 genoemde grond zijn dit de enige, die de wet kent. Opgemerkt zij, dat noch bij enige uitvoeringsregeling, noch bij de vergunning zelf andere vervalgronden kunnen worden geschapen.

Het bepaalde onder b beoogt het euvel van „zwevende vergunningen” in gevallen, waarin — anders dan tengevolge van overdracht der onderneming — een bedrijf door de vergunninghouder niet meer daadwerkelijk wordt uitgeoefend, te bestrijden. De ondergetekenden onderschrijven de zienswijze van de Sociaal-Economische Raad, dat in bijzondere gevallen termen aanwezig kunnen zijn een stilstand van de bedrijfsuitoefening niet aan te merken als een gestaakt zijn daarvan in de zin van dit artikel. Zo b.v. bij stilstand door „force majeure”. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat het naar redelijkheid en billijkheid hanteren van de onderhavige bepaling volledig kan worden overgelaten aan het beleid van de rechter.

Artikel 11

Tegen intrekking van een vergunning door de administratie bestaan in het algemeen bezwaren. Zij heeft gewoonlijk het karakter van een door de administratie aan een misdraging verbonden sanctie, terwijl het in het algemeen aanbeveling verdient oplegging van sancties zoveel mogelijk aan de rechter voor te behouden. Ook kan de intrekking van een vergunning voor de betrokkene diep ingrijpende gevolgen hebben. Dit wetsvoorstel kent daarom niet meer dan één intrekkinggrond, die het mogelijk maakt een ten onrechte genomen beslissing te corrigeren. Indien een vergunning op grond van zodanig onjuiste of onvolledige gegevens is verstrekt, dat zij zou zijn geweigerd, als de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest, moet zij kunnen worden ingetrokken; hetzelfde geldt voor de toezegging van een vergunning. Uiteraard zal dit niet geschieden dan nadat de onjuistheid of onvolledigheid duidelijk is vastgesteld. Een facultatieve regeling verdient de voorkeur, gezien de verstrekkende consequenties, die de stopzetting van een belangrijke onderneming ook voor andere belangen dan die van de eigenaar kan hebben.

Artikelen 12, 13 en 14

Deze artikelen betreffen de zogenaamde sperregeling. De inhoud van de artikelen 12 en 13 is in het algemeen deel reeds besproken. Ingevolge artikel 14 zijn op vergunningen op grond van een bedrijfsvergunningenbeschikking in hoofdzaak dezelfde bepalingen van toepassing als op vergunningen krachtens een bedrijfsvergunningenbesluit.

Artikel 19

De hier gestelde regelen betreffende de geheimhoudingsplicht wijken enigszins af van die, vervat in artikel 10 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. De bepaling van het vierde lid heeft tot strekking te voorkomen, dat de personen, op wie genoemd artikel van toepassing is, bij de uitvoering van de onderhavige wet onder andere bepalingen zouden vallen dan bij de vervulling van hun taak in het kader van eerstgenoemde wet.

Artikelen 20, 21 en 22

Deze artikelen bevatten enige bepalingen van overgangsrecht voor de op het ogenblik van de inwerkingtreding van een bedrijfsvergunningenbesluit of -beschikking bestaande ondernemingen.

Teneinde te voorkomen, dat de eigenaars van dergelijke ondernemingen deze zouden moeten stilleggen, totdat zij de vereiste vergunning hebben verkregen, is in artikel 20 een termijn gesteld, gedurende welke het verbod na zijn in werking treden niet geldt ten aanzien van de alsdan reeds bestaande ondernemingen. Het bedrijfsvergunningenbesluit of de bedrijfsvergunningenbeschikking kan bepalen, dat deze vrijstelling slechts geldt, zolang de omvang der bedrijfsuitoefening of de capaciteit niet wordt uitgebreid. De termijn werd op advies van de Sociaal-Economische Raad gesteld op drie maanden. Wordt binnen die termijn vergunning gevraagd, dan blijft het ver-

bod buiten werking tot op de aanvraag is beslist. Wordt de vergunning geweigerd, dan worden nog twee maanden gegeven voor een eventuele liquidatie. Een weigering zal echter zelden voorkomen. Aan de eigenaars van bestaande ondernemingen wordt immers ingevolge artikel 21 op hun verzoek de vereiste vergunning verleend. Een uitzondering is slechts gemaakt voor de gevallen, waarin het bedrijf bij het in werking treden van het besluit of de beschikking wordt uitgeoefend in strijd met een voorafgaande regeling, dan wel de bedrijfsuitoefening na het in werking treden van het besluit of de beschikking gedurende een jaar ononderbroken gestaakt is geweest.

Beperkingen en voorschriften, die aan een vergunning, als hier bedoeld, worden verbonden, mogen geen belemmering zijn voor de voortzetting van de bedrijfsuitoefening op de bestaande voet. Daartoe strekt de bepaling van het tweede lid van artikel 21, bij de redactie waarvan rekening is gehouden met de opmerking van de Sociaal-Economische Raad over de overeenkomstige bepaling van het voorontwerp.

Zoals in het algemene deel werd opgemerkt, zal het vermoedelijk in sommige gevallen niet nodig zijn voor de op het ogenblik van het in werking treden van een bedrijfsvergunningbesluit of een bedrijfsvergunningbeschikking reeds gevestigde ondernemingen een vergunning te eisen. Artikel 22 opent daarom de mogelijkheid bestaande ondernemingen van het in een bedrijfsvergunningbesluit of -beschikking vervatte verbod vrij te stellen. De vrijstelling kan onbeperkt zijn dan wel slechts gelden, voor zover een daarbij bepaalde omvang der bedrijfsuitoefening of een daarbij bepaalde capaciteit niet wordt overschreden. Door zulk een beperking wordt wederom uitbreiding van de gevestigde ondernemingen tegengegaan. Ook deze vrijstelling geldt niet in de gevallen, hierboven met betrekking tot artikel 21 genoemd.

Artikel 23

Deze bepaling is van belang met het oog op de gevallen, dat een bedrijfsvergunningbesluit of -beschikking tot stand komt voor een bedrijf, waarvoor tot dan toe nog het Bedrijfsvergunningbesluit 1941 gold of een regeling omtrent de vestiging of uitbreiding van ondernemingen, vastgesteld krachtens artikel 7 van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941. Is in deze gevallen de uitoefening van het aangewezen bedrijf bij het in werking treden van het bedrijfsvergunningbesluit of de bedrijfsvergunningbeschikking in strijd met — of het gevolg van een vestiging of uitbreiding in strijd met — een der genoemde regelingen, dan heeft de ondernemer geen recht op toepassing van de bij en krachtens de artikelen 20, 21 en 22 voor reeds gevestigde ondernemingen vastgestelde uitzonderingsregelingen.

Mede gelet op het feit, dat de krachtens het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 vastgestelde verordeningen nog slechts een beperkte levensduur zullen hebben, is het onderhavige artikel te zien als een overgangsbepaling, die binnen afzienbare tijd na het in werking treden van de wet haar betekenis zal hebben verloren.

Artikel 24

Bij de Wet op de economische delicten is overtreding van het Bedrijfsvergunningbesluit 1941 gestempeld tot economisch delict. In het bij die wet aanvaarde stelsel past, dat ook overtredingen van de onderhavige wet economische delicten zullen zijn.

Artikel 25

De Bedrijfsvergunningwet 1938 is bij artikel 22, tweede lid, van het Bedrijfsvergunningbesluit 1941 buiten werking gesteld, doch niet ingetrokken. Haar intrekking dient thans dus alsnog te geschieden.

Artikel 26

De totstandkoming van deze wet brengt mede, dat de bij het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 aan bedrijfsorganisaties toegekende bevoegdheid tot het stellen van regelen betreffende de vestiging en de uitbreiding van ondernemingen van nijverheid moet komen te vervallen, voor zover die regelen zouden berusten op de in het derde lid van artikel 3 dezer wet genoemde gronden. Bestaande regelingen blijven nog gedurende een termijn van ten hoogste twee jaren van kracht, zodat er voldoende tijd is om, voor zover nodig, een bedrijfsvergunningbesluit tot stand te brengen.

Artikel 27

Waar de onderhavige wet in de plaats treedt van de Bedrijfsvergunningwet 1938, werd er de voorkeur aan gegeven de naam der vroegere wet, behoudens het jaartal, over te nemen.

Artikel 28

Aangezien voor enkele bedrijven, die thans in feite nog onder de werking van het Bedrijfsvergunningbesluit 1941 vallen, bedrijfsvergunningbesluiten zullen moeten worden vastgesteld en daarmee enige tijd zal zijn gemoeid, zal de wet eerst op een nader door de Kroon te bepalen tijdstip in werking kunnen treden.

De Minister van Economische Zaken,
VAN DEN BRINK.

De Minister zonder Portefeuille,
A. H. M. ALBREGTS.

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening,*
MANSHOLT.