

2494 4

BIJLAGE VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Advies betreffende het Voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet 1951

1. Inleiding

Bij brief van 25 October 1950, No. 58945 S, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken de Sociaal-Economische Raad verzocht van advies te dienen over het voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet 1951. Bij besluit van 8 November 1950 heeft de Raad te zijner voorlichting een commissie ingesteld, welke als volgt was samengesteld:

T. J. Twijnstra, voorzitter
L. A. J. M. van Heijst
Prof. Dr F. L. van Muiswinkel
Jhr Mr H. A. Quarles van Ufford
M. Ruppert
A. A. van Sandick
J. G. Suurhoff
A. F. Vas Dias.

Na de instelling van deze commissie hebben de volgende mutaties plaats gevonden: M. Ruppert is vervangen door K. de Boer, A. A. van Sandick door A. Borst Pzn en Prof. Dr F. L. van Muiswinkel door Joh. de Jong.

Als vertegenwoordigers van de Ministers van Economische Zaken en van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening woonden de heren Drs A. W. F. Bakker, Mr W. M. J. C. Phaf en Mr E. H. Engelkens de vergaderingen van de commissie bij.

Gelet op de van de commissie ontvangen voorlichting heeft de Raad in zijn vergadering van 18 Mei 1951 zijn advies als volgt vastgesteld.

2. Strekking van de voorgestelde wettelijke regeling

Met de algemene gedachte, die aan het voorontwerp ten grondslag ligt, kan de Raad zich zeer wel verenigen. De Raad heeft met instemming geconstateerd, dat het voorontwerp teruggrijpt naar het beginsel van de Bedrijfsvergunningenwet 1938 en — in tegenstelling tot het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 — uitgaat van de vrijheid van vestiging. De Raad is met de Regering van oordeel, dat er zich omstandigheden kunnen voordoen, welke sluiting van een bedrijfstak kunnen rechtvaardigen, al zal daarbij grote voorzichtigheid geboden zijn.

3. Gronden tot toepassing der wet

Met de in artikel 3, lid 1, van het voorontwerp aangeduide gronden, waarop het mogelijk zal zijn tot sluiting van een bedrijfstak over te gaan — gelegen in een dreigende of bestaande overcapaciteit, in het streven naar verdere industrialisatie of, tenslotte, in de verplichting tot naleving van internationale afspraken op het gebied der investeringspolitiek — kan de Raad zich verenigen.

Het is alleen met betrekking tot de formulering van de sub b genoemde sluitingsgrond — t.w. die, welke verband houdt met het industrialisatiebeleid — dat de Raad een kleine aanvulling zou willen voorstellen. De Memorie van Toelichting wijst op de gevaren, die zijn verbonden aan een vestigingspolitiek, waarbij aan een enkele onderneming exclusiviteit wordt verleend. Om de bezwaren tegen de sluiting op deze grond zoveel mogelijk te ondervangen, zag de Raad gaarne, behalve de beperkte geldigheidsduur, welke het tweede lid van artikel 5 geeft, in de wet de eis van het algemeen belang opgenomen, zulks naar analogie van de redactie sub a. De Raad stelt daarom voor aan de woorden van artikel 3 sub b toe te voegen: „indien daarbij het algemeen belang een verbod van bedrijfsuitoefening vordert.”

In de Raad is het voorstel gedaan, aan de drie in artikel 3 genoemde sluitingsgronden nog een vierde toe te voegen, inhoudende, dat sluiting van een bedrijfstak eveneens mogelijk zal zijn met het oog op de algemene economische toestand des lands.

De overweging, die aan dit voorstel ten grondslag ligt, is deze, dat in bepaalde omstandigheden — zoals b.v. na het uitbreken van de vijandelikheden in Korea zijn opgetreden — een belangrijke beperking van de investeringscapaciteit onvermijdelijk kan zijn. De Overheid dient dan te beschikken over een instrument, waardoor zij in staat is, indien zich de noodzaak daarvan voordoet, een kwalitatieve investeringscontrole uit te oefenen. Denkbaar is — aldus luidt de redenering — dat de positie van de betalingsbalans zodanig wordt, dat met een kwantitatieve beperking der investeringen door middel van monetaire en fiscale maatregelen, die niet anders dan een globale uitwerking kunnen hebben, niet kan worden volstaan, doch de behoefte ontstaat, ook de investeringen in bepaalde takken van bedrijf rechtstreeks te beïnvloeden. In deze gedachtengang wordt het voor de hand liggend geacht, van de gelegenheid van de totstandkoming van de Bedrijfsvergunningenwet gebruik te maken om de overheid toe te rusten met de bevoegdheid tot fysieke investeringscontrole ter ondersteuning van de betalingsbalanspolitiek. Bij de hantering van de wet in deze zin zou vanzelfsprekend ook een gewijzigde procedure gevolgd moeten worden.

Hier tegenover is gesteld, dat de gedachte, de Bedrijfsvergunningenwet te gebruiken voor een investeringspolitiek van het hierboven ontwikkelde gezichtspunt uit, met beslistheid moet worden afgewezen. Geheel afgezien van de vraag, of een dergelijke investeringscontrole in bepaalde omstandigheden gewenst moet worden geacht, zou de voorgestelde wet, indien zij daarvoor zou worden gebruikt, naar deze mening geheel worden gedeneureerd. Bij het intreden van zodanige omstandigheden als waarop de voorstanders van het voorstel het oog hebben zou immers naar het oordeel van de tegenstanders het in de praktijk onvermijdelijk blijken, dat een groot aantal, zo niet alle, bedrijfstakken zouden moeten worden gesloten, terwijl het de bedoeling van het voorontwerp is, zoals op meer dan één plaats in de Memorie van Toelichting blijkt, dat de wet tegen een achtergrond van vrijheid van vestiging en uitbreiding slechts in incidentele gevallen toepassing zal vinden. Het is juist dit beginsel van vrijheid van vestiging als regel, dat de Raad beschouwt als een belangrijke vooruitgang tegenover het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941.

Bij stemming over de hierboven gereleveerde standpunten bleek voor geen van beide een meerderheid te verkrijgen.

4. Werkingsfeer der wet

Het voorontwerp heeft, in tegenstelling tot de wet van 1938, tot uitgangspunt, dat in beginsel het gehele bedrijfsleven onder de werkingssfeer van de wet dient te vallen. Te dien aanzien verklaart de Memorie van Toelichting, dat er geen reden bestaat de toepasselijkheid van de wet, met name op grond van het overcapaciteitsargument, te beperken tot bepaalde delen van het bedrijfsleven. Dit beginsel lijdt in de ontworpen regeling intussen uitzondering met betrekking tot de landbouw, de visserij, het bankwezen en het verzekeringsbedrijf, daar het hier sectoren van het bedrijfsleven betreft, die zo eigen geaard zijn, dat zij — zo drukt de Memorie van Toe-

lichting het uit — niet door dezelfde wet dienen te worden beheerd als het overige bedrijfsleven.

Intussen is in de overweging, dat voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven een afzonderlijke vestigingsregeling gewenst is, niet de enige grond gelegen om een deel van het bedrijfsleven buiten de werking van deze wet te houden. Een dergelijke uitzonderingspositie dient evenzeer mogelijk te zijn voor die onderdelen, welke gaardheid zich onder geen enkele omstandigheid verdraagt met enigerlei binding van capaciteit of omvang der bedrijfsuitoefening.

Van deze tweërlei gezichtshoek uit bezien is de Raad tot de conclusie gekomen, dat de in artikel 1, lid 3, voorgestelde uitzonderingsbepaling met betrekking tot een aantal onderdelen van het bedrijfsleven dient te worden uitgebreid.

a. De Raad heeft hier in de eerste plaats het vervoerswezen op het oog.

Wat het binnenlandse vervoer betreft, heeft men te doen met een onderdeel van het bedrijfsleven, dat zo zeer bijzondere kenmerken vertoont, dat een beheersing van de capaciteit — het belangrijkste onderdeel van de coördinatie der verschillende takken van vervoer, rail-, weg- en watervervoer — niet op de Bedrijfsvergunningenwet kan worden gebaseerd. Sinds 1939 is dan ook het vervoer van personen met motorrijtuigen bij afzonderlijke wet geregeld; voor het goederenvervoer, zowel langs de weg als per water, zijn sinds geruime tijd twee ontwerpen van wet bij de Staten-Generaal aanhangig.

Neemt men kennis van de toelichting, die op deze bestaande, resp. voorgestelde vervoerswetgeving van regeringszijde is gegeven, dan blijkt de overheid bij haar coördinatie-arbeid een tweeledige taak voor ogen te staan, nl. het scheppen van geordende toestanden binnen het weg- en watervervoer en vervolgens het scheppen van evenwichtige verhoudingen tussen de drie bovengenoemde vervoerstakken onderling. Een van de belangrijkste middelen om daartoe te geraken is, zoals gezegd, de binding van de capaciteit aan een overheidslicentie. Het vervoersapparaat kan, naar het oordeel van de Regering, alleen dan zijn functie in het maatschappelijk bestel vervullen, indien van het aanbod een zo volledig mogelijk gebruik wordt gemaakt. Zolang aan deze eis niet is voldaan, leidt de concurrentie tot grote verliezen, hetgeen wijst op een verspilling van kapitaal, dat in de verschillende vervoermiddelen is belegd.

Het is dezelfde overweging, die men in de Memorie van Toelichting op het voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet met betrekking tot de eerste sluitingsgrond van dreigende of bestaande overcapaciteit tegenkomt. Ook daar blijkt in het bijzonder te zijn gedacht aan het gevaar voor een ernstige verspilling van kapitaalgoederen. In plaats van de term „algemeen belang”, die het ontwerp-Bedrijfsvergunningenwet als algemeen richtsnoer voor de capaciteitsregeling op deze grond gebruikt, wordt in de vervoerswetgeving geopereerd met de begrippen „belang van een duurzame en redelijke voorziening in de vervoersbehoeften” (personenvervoer), resp. „algemeen vervoersbelang” (goederenvervoer), welke laatste omschrijving destijds van de zijde der Regering werd toegelicht als het „algemeen belang op vervoersgebied”.

Mag derhalve gelijkheid worden geconstateerd met betrekking tot de gedachte, die de grondslag van beide soorten van wetgeving vormt, voor de betrokken sectoren van het bedrijfsleven reikt de betekenis van de vervoerswetgeving veel verder dan die van de voorgestelde Bedrijfsvergunningenwet.

In grote onderdelen van het binnenlandse vervoerswezen staan (stonden) de organen, met de uitvoering der wettelijke maatregelen belast, voor een teveel aan vervoersgelegenheid. Deze casuspositie is van beslissende invloed op de structuur dezer wetten. De kerngedachte daarvan is de algemene sluiting van de gehele bedrijfstak; het vervoersbedrijf mag slechts krachtens een vergunning van overheidswege worden uitgeoefend. Geheel anders is, zoals hierboven reeds ter sprake kwam, het systeem van de Bedrijfsvergunningenwet.

Behalve deze uiteenlopende structuur van wetgeving is er een verschil in aard van de bedrijfsvergunningen. In het vervoerswezen koerst de overheid naar een nieuw bestel van verhoudingen tussen de onderscheiden vervoerstakken via een concentratie van bedrijven en, waar nodig, inkrimping van het aantal vergunninghouders. Vandaar, dat de vergunningen voor de uitoefening van het vervoersbedrijf aan een zekere geldigheidsduur zijn gebonden en ook tussentijds kunnen worden ingetrokken op de enkele grond, dat zij in de latere vervoerspolitiek van de overheid niet meer passen. Deze unieke figuur op het terrein van de vergunningverlening hangt samen met de bijzondere publieke functie, die het vervoerswezen in de samenleving vervult. In het ontwerp-Bedrijfsvergunningenwet worden de belangen van bestaande ondernemingen ontzien: voor zover zij een vergunning nodig hebben, zal hun die op aanvraag worden verleend; aan zodanige vergunning kunnen geen voorschriften worden verbonden, die de be-

staande omvang der bedrijfsuitoefening of de capaciteit zouden beperken (artikel 20).

Naar het oordeel van de Raad is, aannemende, dat de betrokken wetsontwerpen tijdig wet zijn geworden, in het bovenstaande voldoende reden gelegen om het binnenlandse vervoerswezen buiten de Bedrijfsvergunningenwet te houden.

Tot dezelfde conclusie komt een minderheid van de Raad, zij het op geheel andere gronden, ten aanzien van de vervoerstakken, die zich in hoofdzaak op het terrein van het internationale verkeer bewegen en de daaraan verwante havenbedrijven.

Het gaat hier om takken van bedrijf, waarvan de betekenis voor de nationale economie voor een zeer groot deel wordt bepaald door de plaats, welke zij innemen en kunnen handhaven in het internationale verkeer. In deze bedrijfstakken wordt over het geheel genomen de bedrijvigheid en daardoor ook de capaciteit niet in de eerste plaats door binnenlandse, maar veeleer door internationale factoren bepaald. De omstandigheden, waaronder deze bedrijven moeten werken, zijn zo verschillend van die van andere binnenlandse bedrijven, dat het onjuist zou zijn hun bedrijfsomvang van het nationale gezichtspunt uit te bezien. Daarmede zou slechts afbreuk kunnen worden gedaan aan de concurrentiekracht van deze bedrijven tegenover het buitenland. Deze bedrijven dient hun volledige bewegingsvrijheid te worden gelaten. Overigens zouden van deze bedrijvigheid, welke grotendeels buiten onze grenzen plaats vindt, omvang en capaciteit bezwaarlijk door binnenlandse maatstaven kunnen worden gereguleerd. Hoogstens zou hier mettertijd plaats kunnen zijn voor een internationale regeling, waarbij Nederland de daaruit voortvloeiende verplichtingen door toepassing van de voorgestelde wet zou kunnen nakomen, evenwel met gebruikmaking niet van de sluitingsgrond, genoemd in artikel 3, lid 1, sub a, maar sub c. Een dergelijke internationale regeling zou intussen het eindpunt zijn van een ontwikkeling, waarvoor de praktijk van heden nog te weinig perspectieven opent dan dat daarmede reeds thans in deze wet rekening zou moeten worden gehouden.

Een meerderheid van de Raad kan zich met de hierboven ontwikkelde gedachting ten aanzien van het internationale verkeer en de havenbedrijven niet verenigen. De mogelijkheid, dat onder de dreiging der internationale concurrentie juist in deze takken van bedrijf zeer kostbare investeringen plaats vinden, waarvan bij voorbaat met grote waarschijnlijkheid te zeggen valt, dat zij te eniger tijd op een aanzienlijke kapitaalverspilling zullen neerkomen, is zeker aanwezig. De overheid dient een middel in de hand te hebben om dit tegen te gaan, zo zij de daaruit voortvloeiende nadelen geringer acht dan die, welke uit een te voorziene overinvestering zullen voortvloeien. In de tweede plaats kan zich in de internationale vervoersbedrijven het geval voordoen van een geheel nieuwe activiteit, welke vanwege de grote risico's in de aanlooptijd tegen concurrentie in het eigen land beschermd zou moeten worden, wil zij kans van slagen hebben. Dit is het geval, bedoeld in artikel 3, lid 1 sub b, van het voorontwerp, ook al kan men hier van industrialisatie in de eigenlijke zin van het woord niet spreken. Of het in de industrie eerder tot internationale afspraken zal komen dan in de vervoers- en havenbedrijven (artikel 3, lid 1 sub c, van het voorontwerp), wordt door deze meerderheid sterk betwijfeld. Immers weinig bedrijfstakken kennen een zo sterke internationale vervlechting als juist het internationale verkeer. Meermalen is reeds gesproken over samenwerking b.v. tussen de havens van Westeuropa. Reeds tientallen van jaren bestaan er in de internationale zeescheepvaart regelingen aangaande vrachtprijzen, toewijzing van een bepaald soort vervoer aan bepaalde landen of ondernemingen e.d., zij het dan, dat dit regelingen van privaatrechtelijk karakter zijn. Het valt onder die omstandigheden moeilijk in te zien, waarom het voor de industrie wel nodig zou zijn de Regering de bevoegdheid ex artikel 3, lid 1 sub c, te geven, doch haar deze ten aanzien van het internationale verkeer en de havenbedrijven te onthouden. Die leden van de Raad, die van mening zijn, dat de Regering ook op grond van de „algemene economische toestand des lands” een algemene maatregel, als bedoeld in artikel 3 van het voorontwerp, moet kunnen vaststellen, zouden ook op die grond bezwaar maken tegen het uitzonderen van de internationale vervoers- en havenbedrijven.

b. Ten aanzien van de internationale groothandel wordt door de Raad opnemings in de uitzonderingsbepaling van het derde lid van artikel 1 bepleit.

Voor de transitio- en driehoekshandel geldt, dat de vrijheid van beweging ongerept dient te blijven, niet in de laatste plaats met het oog op Nederlands economische positie in de wereld.

Hetzelfde geldt voor de exporthandel, welke in streven naar een sluitende handels- en betalingsbalans een zo nuttige functie vervult, en evenzeer voor de importhandel, die door zijn gedegen kennis van de goederenmarkten en zijn uitgebreide kring van relaties voor de

voorziening van Nederland met de nodige grond- en hulpstoffen, halffabrikaten en eindproducten een belangrijke taak heeft te vervullen. Iedere beperking van de vrijheid van beweging voor de export- en de importhandel kan slechts de economische positie van Nederland schaden.

Ten aanzien van de gehele internationale groothandel (import-, export-, transit- en driehoekshandel) komt de Raad derhalve tot de slotsom, dat deze buiten de toepassing van de wet moet worden gehouden.

Enigszins anders ligt de situatie bij de *binnenlandse groothandel*. Niettemin is ook te dien aanzien in de Raad de vraag gerezen, of toepassing van de wet mogelijk dient te zijn. Ter ondersteuning van het ten aanzien van de groothandel door de ontwerpers ingenomen standpunt vindt men in de Memorie van Toelichting alleen, dat een situatie van een te groot aantal vestigingen denkbaar is (blz. 10), waarbij dan inzonderheid wordt gedacht aan het gevaar van een ernstige verspilling van kapitaalgoederen (blz. 8); voorts wordt er op gewezen, dat de groothandel ook door het Bedrijfsvergunningenbesluit werd bestreken.

Voor de kleinst mogelijke meerderheid van de Raad ligt daarin evenwel niet voldoende aanleiding om de groothandel binnen het bereik van de Bedrijfsvergunningenwet te brengen. Ook deze handelsgeleding kenmerkt zich door een beweeglijkheid, die slechts in geval van uiterste noodzaak aan banden mag worden gelegd. Deze noodzaak doet zich volgens bedoelde meerderheid niet voor. Van omvangrijke investeringen als in de industrie kan bij de vestiging van groothandelsbedrijven niet worden gesproken. Voor zover investeringen plaats vinden, betreffen deze onroerende goederen en bedrijfsmiddelen van zo gangbare aard, dat ook andere bedrijven deze kunnen gebruiken, zodat van verspilling van kapitaalgoederen nimmer sprake zal kunnen zijn. Dat onder vigueur van het Bedrijfsvergunningenbesluit de groothandel onder een vergunningsstelsel kon worden gebracht, hield verband met de destijds bestaande onderbezetting der bedrijven als gevolg van de algemene goederenschaarste tijdens en kort na de oorlog, die tal van bedrijven deed uitzien naar compensatie voor hun gedaalde omzetten op ander terrein, waar de reeds gevestigde bedrijven zich slechts met moeite konden staande houden. Dit typische tijdsverschijnsel met zijn tendenz tot branchevervaging maakte toen zeggenschap van de overheid ook over de vestigingen en uitbreidingen in de groothandel noodzakelijk. Mochten zich wederom dergelijke bijzondere omstandigheden voordoen, dan zal zo nodig de op dat moment onvermijdelijke bijzondere wetgeving ook hierin moeten voorzien. In de economische situatie, waarop het voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet is geprojecteerd, past dit motief echter niet meer.

De grootst mogelijke minderheid van de Raad zou echter de groothandel — met uitzondering dan van de internationale handel — niet van de toepasselijkheid van de Bedrijfsvergunningenwet willen uitsluiten. Van deze zijde wordt gewezen op de algemene strekking van de wet, de overheid de bevoegdheid te verlenen tot ingrijpen in de investeringspolitiek van bedrijfstakken, waar dit om redenen van algemeen belang nodig mocht blijken. Ook al zouden er op dit ogenblik geen redenen aanwezig zijn om aan de wet op het terrein van de groothandel een concrete toepassing te geven, zo kunnen zich toch in de toekomst omstandigheden voordoen, waarin aan bevoegdheden van de overheid op dit gebied behoefte blijkt te bestaan. Inzonderheid wordt gedacht aan het geval van overheidsmaatregelen, die voor de handel een beperking van zijn functie medebrengen, zoals b.v. bij de graanimport, die centraal plaats vindt, waarna de afzet in het binnenland via de bestaande distributiekanaalen wordt geleid: in zodanig geval kan het wenselijk zijn — zo luidt het betoog van deze minderheid — nieuwe vestigingen van overheidswege door toepassing van de Bedrijfsvergunningenwet te weren.

c. De vraag tenslotte, of de toekomstige Bedrijfsvergunningenwet ook voor de *detailhandel* zou dienen te gelden, kreeg in de Raad eveneens een verschillende beantwoording.

De kleinst mogelijke meerderheid van de Raad staat op het standpunt, dat, indien ook de detailhandel onder de werking van de Bedrijfsvergunningenwet zou vallen, in deze wet een element zou worden gebracht, dat daar wezenlijk niet in past. Een overmatig aantal vestigingen in de detailhandel kan in de eerste plaats tot sociaal bedenkelijke gevolgen in de betrokken bedrijfstak leiden; dat daardoor een verspilling van kapitaal plaats vindt, is van secundair belang. Bij deze overweging voegen zich de bezwaren, deels van principiële, deels van praktische aard, welke reeds sedert jaren tegen hantering van het behoeftecriterium op het gebied van de detailhandel worden ingebracht. De overheid zou moeten treden in een beoordeling van de behoefte in concreto aan detailhandelszaken, zonder dat zij zich daarbij door objectieve normen, die hier immers

niet kunnen worden aangegeven, zou kunnen laten leiden. Een dergelijke verantwoordelijkheid kan zij niet op zich nemen. Veel meer dan op het gebied van het industriële bedrijfsleven dreigen bij een beoordeling van de behoefte aan detailhandelsbedrijven, welke immers door locale, vaak subtiele en daarenboven wisselende omstandigheden wordt bepaald, gevaren van subjectiviteit en verstarring.

Daartegenover stelt de grootst mogelijke minderheid van de Raad zich aan de zijde van de ontwerpers der voorgestelde regeling, die blijkens de Memorie van Toelichting de uitdrukkelijke bedoeling hebben, dat de Bedrijfsvergunningenwet ook op de detailhandel zal kunnen worden toegepast voor het geval in enige bedrijfstak op dit terrein tengevolge van een te groot aantal vestigingen ondanks de werking van de Vestigingswet een noodtoestand dreigt te ontstaan. Het moge waar zijn — zo wordt opgemerkt — dat het gevaar van kapitaalverspilling bij een teveel aan vestigingen in de detailhandel niet op de voorgrond staat, dit neemt niet weg, dat daardoor de gemeenschap met een te duur werkend distributie-apparaat wordt belast. Naar de ervaring leert, leidt een overbezetting van de bedrijfstak veelal tot collectieve prijsafspraken, welke daaraan een permanent karakter dreigen te geven. In deze zienswijze kan daarom niet worden volstaan met wettelijke bevoegdheden tot het stellen van kwalitatieve eisen, waartoe de Vestigingswet volgens het destijds aan het oordeel van de Raad voorgelegde voorontwerp — dat op dit punt, gezien het door de Regering ingediende voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet, niet is geamendeerd — zich beperkt: in gevallen van evidente overbezetting, waarin de concurrentie leidt tot een noodlijdend bestaan, dient op grond van de Bedrijfsvergunningenwet van overheidswege langs directe weg te worden ingegrepen.

Bij het overwegen van het onderhavige onderdeel van zijn advies heeft de Raad zich tenslotte de algemene vraag gesteld, hoe de verhouding dient te zijn tussen de Bedrijfsvergunningenwet 1951 en de Vestigingswet 1951 op die onderdelen van het bedrijfsleven, waarvoor beide zullen gelden. Naar het oordeel van de Raad dient als algemene richtlijn aangehouden te worden, dat de Bedrijfsvergunningenwet eerst dan zal worden toegepast, wanneer is komen vast te staan, dat met behulp van de Vestigingswet geen of geen voldoende resultaat kan worden bereikt. De Raad acht het gewenst, dat in de Memorie van Toelichting deze gedachtegang tot uitdrukking wordt gebracht.

5. Procedure

Behalve in de formulering van de sluitingsgronden en in de werkingssfeer van de wet dienen ook in de regeling van de procedure van de toepassing der wet waarborgen te zijn gelegen voor een juiste afweging van hetgeen het individuele en het algemene belang in een concrete situatie eisen.

Met het oog hierop bepleit de Raad allereerst een *ruimere inschakeling van het georganiseerde bedrijfsleven* bij de uitvoering der wet dan ingevolge het voorontwerp mogelijk zou zijn.

Zo wordt in de eerste plaats voorgesteld, dat de verplichting tot het horen van de Sociaal-Economische Raad, c.q. een vaste commissie van de Raad, niet wordt beperkt tot het geval, waarin op grond van het overcapaciteitsmotief om sluiting wordt verzocht, maar mede zal gelden in de gevallen, waarin op de beide andere gronden (industrialisatie en internationale verplichtingen) sluiting wordt overwogen. Daarbij worde, waar het gaat om het industrialisatie-motief, de restrictie gemaakt, dat de geheimhouding van een bepaald procédé van essentiële betekenis zal worden gewaarborgd.

Voorts wordt geadviseerd, de Raad niet alleen te horen, over verzoeken tot sluiting — of, algemener gezegd, overeenkomstig het hierboven gedane voorstel: in het stadium, waarin sluiting wordt overwogen — doch tevens, indien tot toepassing van de wet is besloten over de inhoud van de Algemene Maatregel van Bestuur, die de sluiting regelt. Daarin gaat het immers om vragen van technische uitvoering, die de belangen van het bedrijfsleven nauw kunnen raken. Hetzelfde geldt voor het geval een Algemene Maatregel van Bestuur wordt gewijzigd.

Nog op een derde punt stelt de Raad voor, dat het georganiseerde bedrijfsleven zijn stem zal kunnen doen horen, en wel bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning tot vestiging c.q. uitbreiding van een bedrijf in een gesloten bedrijfstak. Dit lijkt de Raad daarom van belang, omdat de bedrijfsorganisatie in de betrokken bedrijfstak veelal zal beschikken over informatie, o.a. de persoon en de gesties van de aanvrager betreffende, waarvan de overheid geen kennis draagt. De Raad adviseert daarom tot opnemening van een nieuw lid 3 in artikel 6, luidende, dat de aanvraag na de indiening onverwijld — zulks met het oog op de in lid 3 van het voorontwerp genoemde termijn van drie maanden, binnen welke op de aanvraag moet worden beslist — ter kennis wordt gebracht van de organisaties

van de betrokken ondernemers en werknemers, teneinde hen in de gelegenheid te stellen van hun mening te doen blijken. Deze bepaling dient uiteraard uitzondering te lijden in het geval het geheime karakter van de aanvraag verbiedt daaraan bekendheid te geven. Evenmin slaat zij naar de bedoeling van de Raad — het zij terloops opgemerkt — op het geval, waarop artikel 20, lid 1, betrekking heeft, waar het gaat om vergunningen voor bestaande ondernemingen, die op de enkele aanvraag zullen worden verleend. De gedachte van het voorgestelde nieuwe lid 3 wordt voorts aangevuld door een toevoeging aan het bepaalde in lid 3 van het ontwerp, waarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat, indien de beslissing afwijkt van het door de organisaties eventueel uitgebrachte advies, deze te hunner kennis wordt gebracht onder opgave van redenen, wederom tenzij tegen een dergelijke publicatie overwegende bezwaren bestaan.

In dit verband moge melding worden gemaakt van de mening van de meerderheid van de Raad, volgens welke in artikel 4, lid 1, indiening van een verzoek om sluiting, behalve voor het bestuur van een bedrijf — subsidiair van een product- of hoofdbedrijf — of voor de organisaties der betrokken ondernemers, ook met zoveel woorden voor de organisaties der werknemers dient te worden mogelijk gemaakt. In de besturen der bedrijfsorganisaties zijn immers zowel werknemers als ondernemers vertegenwoordigd. Het is daarom niet in te zien — zo wordt opgemerkt — waarom bij ontstentenis van publiekrechtelijke bedrijfslichamen alleen aan al dan niet georganiseerde werkgevers het recht tot indiening van een verzoek tot sluiting zou moeten worden toegekend.

Deze opvatting wordt door een minderheid van de Raad niet gedeeld. Van deze zijde wordt aangevoerd, dat bij de ondernemers in laatste instantie de verantwoordelijkheid ligt voor de gang van zaken in hun bedrijf en dienovereenkomstig ook hun het recht van initiatief, waarvan in artikel 4 sprake is, toekomt.

Wel is de Raad unaniem van oordeel, dat in lid 2 van dit artikel achter de daar genoemde publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties de vrije organisaties van de betrokken ondernemers en werknemers dienen te worden vermeld, zodat ook zij gelegenheid zullen hebben tegenover de Raad hun mening omtrent een verzoek tot sluiting kenbaar te maken.

Ter bescherming van de belangen van het bedrijfsleven gevoelt de Raad behoefte aan een nadere voorziening in artikel 11 van het voorontwerp, waar het gaat over de *voorlopige sluiting van een bedrijfstak*, de zgn. „*sper*”-regeling. Het betreft hier een maatregel, die voor betrokkenen een grote mate van onzekerheid schept en daardoor van ingrijpende betekenis is. Het is daarom zaak, dat een dergelijke „*sper*”-tijd van zo kort mogelijke duur zal zijn. Te dien einde stelt de Raad voor, naar analogie van hetgeen in zijn advies dd. 8 November 1950 inzake het ontwerp van wet-Schorsing Bedrijfsregelingen naar voren is gebracht, op het eerste lid van artikel 11 een nieuw lid te laten volgen, inhoudende, dat niet tot een voorlopige sluiting wordt overgegaan, alvorens het advies van de Raad is gevraagd, en vervolgens, dat drie maanden, nadat de Raad zal hebben geadviseerd, een beslissing wordt genomen, waardoor hetzij de „*sper*”-regeling zal worden ingetrokken, hetzij met de voorbereiding van de sluiting van de desbetreffende bedrijfstak een aanvang zal worden gemaakt.

Het ligt voor de hand, de waarborgen voor de rechtszekerheid voor betrokkenen voor een belangrijk deel ook te zoeken in een regeling van het *beroep*, dat kan worden ingesteld in gevallen, waarin men zijn rechten of belangen door de in eerste instantie genomen beslissing gelaedeerd acht. Een dergelijke regeling kent het voorontwerp evenwel niet. Slechts opent artikel 13 de mogelijkheid voor het indienen van een bezwaarschrift bij de Minister, die ook in eerste aanleg de beslissing heeft genomen. De verklaring daarvan ligt in het beleidskarakter van de beslissing, die uitsluitend voor de verantwoordelijkheid van de Minister blijft en niet, zoals bij de uitvoering van de Vestigingswet, door een onafhankelijke rechterlijke instantie aan objectieve normen kan worden getoetst.

Intussen ontmoet de voorgestelde regeling bij de Raad ernstig bezwaar, daar de mogelijkheid van een volledige behandeling van een vergunningsaanvraag door twee instanties, onafhankelijk van elkaar, als een elementaire eis van rechtszekerheid wordt gezien. De meerderheid van de Raad bepleit daarom de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift bij de Minister te vervangen door het recht van beroep op de Kroon, bij welke figuur de verantwoordelijkheid van de Minister onaangetast blijft, in zoverre het mogelijk blijft, dat de Kroon een aan het advies van de Raad van State contraire beslissing neemt. De minderheid van de Raad zou evenwel met de voorgestelde regeling van artikel 13 genoegen willen nemen tot op het moment, dat de samenstelling van de Raad van State in overeen-

stemming zal zijn gebracht met de omvangrijker taak, zoals het door de Staatscommissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming (Commissie-De Monchy) opgestelde voorontwerp van wet-Beroep Administratieve Beslissingen aan dit college heeft toegedacht.

6. Samenwerking in Benelux-verband

Bij de opmerkingen van algemene aard vraagt de samenwerking in Benelux-verband tenslotte nog de aandacht. Voor zover bekend, beperkt deze samenwerking op het gebied der investeringen zich tot dusver tot een gemeenschappelijk overleg tussen de drie regeringen omtrent de al- dan niet-toelaatbaarheid van vestigingen en uitbreidingen van industriële bedrijven in bepaalde takken van bedrijf. Intussen, zal het werkelijk tot een coördinatie op dit punt in de betrokken landen kunnen komen, dan zal aan de voorwaarde moeten zijn voldaan, dat de regeringen van de partner-landen met overeenkomstige bevoegdheden worden toegerust als in het onderhavige voorontwerp voor de Nederlandse regering wordt voorgesteld.

7. Opmerkingen van incidentele aard

Het voorontwerp geeft de Raad nog aanleiding tot het maken van enkele incidentele opmerkingen, waarvoor in de hierboven gegeven meer algemene beschouwingen geen plaats kon worden ingeruimd.

Artikel 2, lid 1. Uit de bewoordingen van deze bepaling is niet op te maken, of de term „*uitoefenen van een bedrijf*” bedoeld is in de feitelijke zin (de uitoefening van de economische activiteit) dan wel in juridische zin, zodat het verbod, waarvan hier sprake is, mede betrekking zou kunnen hebben op ondernemingen, die wel hier te lande gevestigd zijn, doch wier economische activiteit buiten de landsgrenzen valt. De Raad is van oordeel, dat alleen in de eerste casuspositie van toepassing van de Bedrijfsvergunningenwet sprake zal kunnen zijn. De Raad zou gaarne zien, dat in de Memorie van Toelichting aan dit punt een opmerking zou worden gewijd.

Artikel 2, lid 2. Voor het geval de Regering, in afwijking van het advies van de meerderheid van de Raad, er de voorkeur aan mocht blijven geven de binnenlandse groothandel alsmede de detailhandel onder de werkingssfeer van de wet te laten, wijst de Raad er op, dat toepassing van het slot van de eerste volzin van het onderhavige lid, handelende over de begrenzing van de omvang der bedrijfsuitoefening c.q. capaciteit voor wat de groothandel en de detailhandel betreft — en hetzelfde geldt in belangrijke mate voor het ambacht — niet wel mogelijk zal zijn. Hier is het slechts mogelijk het aantal vestigingen te beperken.

Artikel 2, lid 2, en artikel 9, sub b. In de laatste zin van artikel 2, lid 2, wordt gesteld, dat, indien bij sluiting van een bedrijf de bestaande ondernemingen van het verbod tot bedrijfsuitoefening zonder vergunning worden uitgesloten, deze ontheffing van het verbod niet geldt voor ondernemingen, waarin de bedrijfsuitoefening gedurende een jaar ononderbroken gestaakt is geweest. Een soortgelijke bepaling kent artikel 9, sub b, wat betreft de geldigheidsduur van een vergunning. De bedoeling van deze bepalingen zal zijn het euvel van de „zwevende vergunningen” te bestrijden in geval een bepaald bedrijf niet meer actueel wordt uitgeoefend. De Raad neemt aan, dat niet als staking van de bedrijfsuitoefening in de zin van deze artikelen wordt aangemerkt de onderbreking van de bedrijfsuitoefening door met de aard van het bedrijf verband houdende omstandigheden, terwijl de bereidheid tot uitoefening van het bedrijf is blijven bestaan en ook de outillage behouden is gebleven. De Raad geeft in overweging, in de Memorie van Toelichting ook bij dit punt stil te staan. Voorts zag de Raad in de Memorie van Toelichting gaarne deze aanvulling aangebracht, dat staking door „*force majeure*” met zoveel woorden buiten de toepasselijkheid van artikel 2, lid 2, en artikel 9, sub b, wordt gehouden.

Artikel 2, lid 3. De Raad acht het noodzakelijk, dat in de wet bij artikel 2, lid 3, wordt aangegeven, dat de voorschriften en beperkingen, welke aan een vergunning kunnen worden verbonden, slechts in rechtstreeks verband kunnen staan met de gronden, waarop tot sluiting is overgegaan.

Artikel 4, lid 1. Naar de mening van de Raad behoort aan de organisaties, die om sluiting van een bedrijfstak kunnen verzoeken, niet de eis te worden gesteld, dat zij naar het oordeel van de Kroon representatief zijn, daar ook volgens het hier bepaalde van individuele ondernemers een dergelijk verzoek kan uitgaan.

Artikel 4, lid 2. De vraag is gerezen, of het bepaalde in dit lid aan de Raad de mogelijkheid laat, meer dan één commissie van advies in te stellen, waarbij rekening kan worden gehouden met de verschillende gaardheid van de betrokken bedrijfstakken. Voor het geval de wet ook op de groothandel van toepassing zou zijn, zou de Raad daarvoor een afzonderlijke commissie, evenals voor de industrie, wenselijk achten.

Artikel 13, lid 2. In aansluiting op het voorstel om ook in de gevallen, genoemd in artikel 3, lid 1, sub *b* en *c*, door een wijziging van artikel 4, lid 1, de Raad te horen, wordt geadviseerd in artikel 13, lid 2, eveneens de gronden *b* en *c* van artikel 3 op te nemen, zodat de Raad ook om advies zal worden gevraagd over bezwaarschriften, die betrekking hebben op de al- of niet-verlening van een vergunning in een gesloten bedrijfstak op grond van het industrialisatie-aspect of van internationale afspraken.

Artikel 18. Het is de Raad opgevallen, dat artikel 18 van het ontwerp belangrijk verschilt van artikel 10 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. In eerstgenoemd artikel worden alle aangelegenheden tot geheime aangelegenheden verklaard, terwijl in laatstgenoemde bepaling slechts zaken- en bedrijfsgeheimen, uit haar aard vertrouwelijke aangelegenheden, alsmede in concreto als geheim bestempelde zaken onder de verplichting tot geheimhouding vallen. Voorts verschillen beide bepalingen aanmerkelijk voor wat betreft de straf-sanctie.

Door dit verschil worden de leden van de Sociaal-Economische Raad en zijn commissies, alsmede de leden van het personeel van het secretariaat van de Raad, voor zover zij bij de uitvoering van de Bedrijfsvergunningenwet worden betrokken, op het stuk van de geheimhouding aan geheel andere normen en sancties onderworpen dan bij de vervulling van hun taak normaliter het geval is. De Raad vraagt zich af, of er goede redenen zijn voor dit verschil.

Artikel 19, lid 1. Geadviseerd wordt de in lid 1 genoemde termijn van één maand te doen vervangen door een termijn van drie maanden — zoals ook door de Raad inzake het voorontwerp-Vestigingswet 1951 is geadviseerd — zulks met het oog op die bedrijven, waarvan de leider in verband met zakenreizen dikwijls lange tijd afwezig is.

Artikel 20, lid 2. De Raad acht het noodzakelijk aan dit lid een meer positieve redactie te geven in deze zin, dat aan een op grond van dit artikel verleende vergunning slechts voorschriften of beper-

kingen kunnen worden verbonden, welke betrekking hebben op de omvang der bedrijfsuitoefening of de capaciteit, zonder deze in vergelijking met de op bedoeld tijdstip bestaande te kunnen beperken.

Artikelen 23 en 24. Artikel 24 acht de Raad niet elegant geredigeerd. Het is begrijpelijk, dat de Regering er behoefte aan heeft, voordat de wet wat haar kern betreft in werking treedt, de nodige uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Dit doel kan echter op juridisch juistere wijze worden bereikt dan door de bepaling van artikel 24, tweede lid, welke de Regering machtigt uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, zonder dat de desbetreffende artikelen in werking zijn getreden.

De Raad stelt daarom voor de artikelen 23 en 24 te vervangen door een nieuw artikel 23, luidende als volgt:

„1. Deze wet kan worden aangehaald onder de titel „Bedrijfsvergunningenwet” met vermelding van de jaargang van het *Staatsblad*, waarin zij is geplaatst.

2. De artikelen dezer wet treden in werking met ingang van een nader door Ons te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.”

8. Opmerkingen van redactionele aard

Ten besluite moge nog een enkele redactionele opmerking volgen.

Artikel 1, lid 2. Teneinde elk misverstand uit te sluiten, wordt voorgesteld de term „begrijpen” te vervangen door „mede verstaan”.

Artikel 11, lid 2. Achter de woorden „tweede en derde lid” is ten onrechte „artikel 3” uitgevallen.

Artikel 12, lid 1. Na de woorden „als bedoeld in artikel 11” dient te worden ingevoegd: „en het derde lid van dit artikel.”

w.g. F. DE VRIES, *Voorzitter.*

w.g. C. H. SCHOUTEN, *Secretaris.*