

*Regeling op het gebied van de invoer en  
de uitvoer van goederen*  
(In- en uitvoerwet)

BIJLAGE II  
VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 5

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

(In-, uit- en doorvoerwet)

Aan Zijne Excellentie de Minister van Economische Zaken

's-Gravenhage, 11 mei 1956.

**Advies inzake het voorontwerp van wet tot regeling van de invoer, de uitvoer en de doorvoer van goederen**

§ 1. *Inleiding*

Bij brief van 24 juni 1955, no. Dir. W. J. A. 24301, deed Uwe Excellentie, mede namens haar betrokken ambtgenoten, de Sociaal-Economische Raad een concept voor een ontwerp In-, uit- en doorvoerwet met memorie van toelichting toekomen, met het verzoek haar daarover van advies te dienen.

In zijn vergadering van 8 juli 1955 heeft de raad ter voorbereiding van zijn advies een commissie ingesteld, als volgt samengesteld:

prof. dr. G. M. Verrijn Stuart, voorzitter  
mr. J. S. Biesheuvel  
drs. P. C. W. M. Bogaers  
A. Bosnak  
prof. dr. H. J. Frietema  
mr. M. Geerling  
drs. C. P. Hazenbosch  
mr. W. Jonker  
dr. H. A. H. Kranenburg  
mr. F. B. M. Nederveen  
drs. A. Rom Colthoff  
drs. D. Roemers  
prof. dr. M. J. H. Smeets  
ir. H. Vos  
J. Wilschut.

De ministeriële vertegenwoordigers in deze commissie waren: mr. C. A. Baron Bentinck (minister van Economische Zaken), drs. G. H. J. Abeln (minister van Economische Zaken), mr. S. C. Homan (minister van Economische Zaken), mr. G. van Setten (minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening), mr. A. H. G. de Groot (minister van Financiën) en T. Dekker (minister van Financiën).

Het door de commissie uitgebrachte rapport werd door de raad besproken in zijn vergadering van 11 mei 1956, waarna het advies in zijn definitieve vorm werd vastgesteld.

§ 2. *Inhoud van het ontwerp*

Het onderhavige voorontwerp van wet heeft tot doel de centrale overheid de nodige bevoegdheden te verlenen om in voorkomende gevallen op te treden met betrekking tot het handelsverkeer met het buitenland. In dit verband heeft de raad de vraag onder ogen gezien of het gewenst moet worden geacht, dat de centrale overheid over bevoegdheden als hierbedoeld beschikt.

Voor buitengewone situaties, in tijden van oorlog, is het belang hiervan zonder meer duidelijk. Maar ook onder meer normale omstandigheden acht de raad deze bevoegdheden onontbeerlijk. Hoewel het in het belang van Nederland is, dat aan het internationale handelsverkeer zo weinig mogelijk be-

lemmeringen in de weg worden gelegd — van Nederlandse zijde wordt er dan ook met kracht naar gestreefd deze belemmeringen in internationaal overleg zoveel mogelijk weg te nemen —, zijn er een aantal onderdelen van het handelsverkeer, waarvoor de vrijheid nog niet is hersteld. Te dien aanzien dient de centrale overheid over de bevoegdheid tot het stellen van regelen te beschikken. Daarnaast is het gewenst te beschikken over de mogelijkheid afweermaatregelen te nemen voor het geval bepaalde landen handelspraktijken toepassen, welke een uitgesproken schadelijke invloed hebben op onze nationale economie.

Het gaat bij het voorontwerp niet om een volledig nieuwe wetgeving. Een groot deel der opgenomen bevoegdheden is reeds geregeld bij bestaande wetten en besluiten. Op enkele, overigens niet onbelangrijke punten is een uitbreiding van reeds bestaande bevoegdheden voorgesteld. Met name kan worden genoemd de mogelijkheid van het leggen van heffingen op de invoer en de uitvoer van goederen behorende tot de industriële sector. Het is de opzet van het huidige ontwerp alle bevoegdheden, waarover de centrale overheid met betrekking tot de regeling van de in-, uit- en doorvoer zal beschikken, zoveel mogelijk in één wet te concentreren. In verband hiermede zullen een aantal thans van kracht zijnde wetten en besluiten — welke ten dele nog het karakter van noodwetgeving dragen — overbodig worden en dus ingetrokken kunnen worden (artikel 16 van het voorontwerp van wet).

De ontworpen wet verleent uitsluitend bevoegdheden; de regelen zelf worden niet opgenomen. Er kan hier derhalve van een „raam"-wet worden gesproken. De mate waarin t.z.t. van de bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt, zal worden bepaald door de behoefte zoals deze in de praktijk zal blijken. Wel is het kader aangegeven waarbinnen de regelen een plaats zullen moeten vinden. Daarbij is een indeling in twee groepen gemaakt, die overigens, zoals de memorie van toelichting aangeeft, in de praktijk nauw verweven zullen blijken te zijn.

Naast regelen betreffende de in- en uitvoer van goederen in het belang van de volkshuishouding te nemen, worden regelen voorzien betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van goederen ter uitvoering van internationale afspraken en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en ter bescherming van de interne en externe veiligheid van ons land.

De grenzen, waarbinnen de centrale overheid op grond van het ontwerp bevoegd zal zijn ten aanzien van de buitenlandse economische betrekkingen regelend op te treden, worden op deze wijze ruim getrokken. De raad beseft dat dit onvermijdelijk is, daar van tevoren moeilijk kan worden aangegeven in welke richting het beleid zich in de praktijk zal bewegen. Dit is namelijk mede afhankelijk van het optreden van de

landen waarmede handelsbetrekkingen worden onderhouden c.q. van de op handelspolitiek gebied in internationaal verband gemaakte afspraken. Een nadere specificatie van de doeleinden waarvoor de regering over bevoegdheden meent te moeten beschikken — de memorie van toelichting somt enkele van de voornaamste op — wordt dan ook in het ontwerp niet gegeven.

De concrete bevoegdheden welke in het voorontwerp zijn opgenomen, kunnen als volgt worden samengevat:

a. het verbieden van de invoer of uitvoer van goederen behoudens vergunning (artikel 2, tweede lid, onder a artikel 10);

b. het stellen van andere regelen betreffende de invoer of uitvoer van goederen (artikel 2, eerste lid; artikel 10);

c. het opleggen van heffingen ter zake van de invoer of uitvoer van goederen (artikel 2, tweede lid, onder b; artikel 10);

d. het stellen van regelen betreffende de doorvoer van goederen (artikel 10, eerste lid).

Ten aanzien van bepaalde onderdelen van deze bevoegdheden zijn bij de raad bezwaren gerezen. Dit betreft in de eerste plaats de omvang van bepaalde bevoegdheden zoals deze in het voorontwerp is omschreven en voorts de wijze waarop de uitoefening van de bevoegdheden is geregeld. In het vervolg van het advies wordt hierop nader ingegaan.

### § 3. Uitoefening van bevoegdheden door de centrale overheid

Krachtens artikel 2 geschiedt de uitoefening van de in dit artikel voorziene bevoegdheden door de aan te wijzen minister, die daartoe bij algemene maatregel van bestuur — te noemen invoer- resp. uitvoerbesluit — zal worden gemachtigd. De voordracht voor een invoer- resp. uitvoerbesluit zal worden gedaan door de minister die het rechtstreeks aangaat en de minister van Economische Zaken te zamen (artikel 2, derde lid).

Tegen deze opzet van beleidsuitoefening bestaat bij de raad het bezwaar dat zij de mogelijkheid inhoudt te volstaan met het uitvaardigen van één algemene maatregel van bestuur, waarbij de gehele in- en uitvoer wordt verboden dan wel de bevoegdheid aan de minister wordt verleend voor de gehele in- en uitvoer heffingen op te leggen. In de memorie van toelichting wordt met zoveel woorden gesteld dat de regering, wat de bevoegdheid tot het opleggen van kwantitatieve restricties betreft, inderdaad voornemens is deze methode voorshands toe te passen. Dit komt dus in feite neer op een continuering van de huidige situatie, waarbij de gehele invoer en uitvoer van goederen wordt verboden, behoudens een vrijstelling of een vergunning van de minister.

De raad heeft vooral bezwaar tegen deze opzet, omdat op deze wijze bij de wettelijke regeling van het handelsverkeer in het geheel niet tot uiting komt het grote verschil in beleid, dat in de praktijk ten aanzien van onderscheiden landen c.q. landengroeperingen wordt gevoerd. Daarbij gaat het in eerste aanleg vooral om het onderscheid tussen landen c.q. landengroepen ten aanzien waarvan de vrijmaking van het handelsverkeer reeds ver is voortgeschreden en landen c.q. landengroepen waarvoor dit niet het geval is. De raad acht het, mede in aanmerking genomen het grote belang dat ons land heeft bij een zo groot mogelijk handelsverkeer, gewenst, dat bij de voor eerstbedoelde categorie landen te stellen regelen tot uitdrukking wordt gebracht, dat vrije goederenuitwisseling hier regel is en handelsbelemmering uitzondering. Bij het regelen van het handelsverkeer met de landen behorende tot de tweede categorie, kan dan worden uitgegaan van het beginsel van een verbod van invoer en uitvoer, behoudens door de minister te verlenen vergunningen. Handhaving van een vergunningstelsel voor deze landen kan een gevolg zijn van het feit dat het handelsverkeer via gecentraliseerde kanalen moet verlopen, dan wel dat op grond van handelspolitieke of valu-

taire overwegingen het handelsverkeer niet kan worden vrijgelaten.

Een soortgelijk onderscheid in beleid als hierboven voor landen c.q. landengroepen is voorzien, wordt ook mogelijk geacht voor verschillende goederengroepen. Het kan, naar de raad meent, gewenst zijn, dat ook dit onderscheid bij de op grond van de wet vast te stellen regelen tot uitdrukking wordt gebracht. In het huidige stadium, waarin de liberalisatie van het handelsverkeer reeds ver is doorgevoerd en de beperkingen vaak nog slechts voor specifieke artikelen gelden, moet het naar de mening van de raad mogelijk zijn voor een beperkt aantal goederen (groepen) te volstaan met algemene maatregelen van bestuur, die alleen op deze goederen (groepen) betrekking hebben.

In verband met het bovenstaande stelt de raad voor het eerste lid van artikel 2 in deze geest te wijzigen: „Bij algemene maatregel van bestuur, in deze wet verder genoemd invoerbesluit onderscheidenlijk uitvoerbesluit, kunnen in het belang van de volkshuishouding regelen worden gesteld betreffende de invoer of de uitvoer uit resp. naar met name bij dit besluit aangegeven landen of landengroepen en/of van bij dit besluit aangegeven goederen of goederengroepen.”

De uitwerking van deze gedachte zou men zich, wat betreft de landen ten aanzien waarvan het vrijheidsbeginsel geldt, als volgt kunnen denken. Voor de afzonderlijke groepen van landen, waarvoor binnen het algemene kader van het streven naar liberalisatie van het handelsverkeer een min of meer afgerond beleid geldt, worden afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur vastgesteld, waarbij de minister wordt gemachtigd de invoer of uitvoer van bepaalde goederen c.q. goederengroepen te verbieden behoudens een door hem te verlenen vergunning. In deze algemene maatregelen zullen de goederen c.q. goederengroepen worden omschreven waarvoor het verbod van in- of uitvoer zal kunnen gelden. De concretisering van de verleende machtiging i.c. de aanwijzing van de goederen, waarvoor het vergunningstelsel wordt gehanteerd, geschiedt bij ministeriële beschikking. In dit kader kan de raad zich voorstellen, dat bijv. de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie als een afzonderlijke groep wordt aangemerkt, evenals de O.E.E.S.-landen.

Ten aanzien van de landen behorende tot de tweede categorie, zou in beginsel met één algemene maatregel van bestuur kunnen worden volstaan, waarbij de invoer en uitvoer van goederen behoudens door de minister te verlenen vergunning worden verboden. De raad acht het evenwel niet uitgesloten dat uit beleidsoverwegingen ook ten aanzien van deze landen nog een nadere indeling, in verschillende algemene maatregelen van bestuur vast te leggen, wordt gemaakt.

Ten einde de tekst van de wet zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de hierboven weergegeven gedachtengang, zou de raad artikel 2, tweede lid, onder a, liever als volgt willen lezen: „Toekenning aan Onze bij het besluit aangegeven minister van de bevoegdheid de invoer onderscheidenlijk de uitvoer te verbieden behoudens vergunning”.

Ook bij het verlenen van machtiging ter zake van de invoer of uitvoer van goederen heffingen op te leggen, dan wel andere regelen te stellen, mag in de gedachtengang van de raad niet worden volstaan met een algemeen machtigingsbesluit, maar dienen, in overeenstemming met verschillen in het in de praktijk gevoerde beleid, telkens afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur te worden vastgesteld.

In dergelijke algemene maatregelen van bestuur dient, naar de raad meent, te worden aangegeven voor welke landen de heffing wordt toegepast, op welke goederen c.q. goederengroepen zij betrekking heeft alsmede welke hoogte zij maximaal heeft. Ook in dit geval zal de concretisering van de machtiging bij ministeriële beschikking kunnen geschieden.

Nu, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, de doeleinden van het beleid niet in de wet zelf kunnen worden vastgelegd, heeft de raad overwogen in hoeverre het gewenst is in de vast te stellen algemene maatregelen van bestuur de motieven aan te geven, op grond waarvan ten aanzien van be-

paalde landen c.q. landengroepen, dan wel goederen c.q. goederengroepen een bepaald beleid wordt gevoerd. Hoewel de raad deze wenselijkheid in het algemeen aanwezig acht en haar dan ook zoveel mogelijk in de praktijk zou willen zien verwezenlijkt, is hij niettemin van mening, dat het niet juist zou zijn in de wet een algemeen voorschrijf in deze zin op te nemen. Redenen van landsbelang kunnen er zich tegen verzetten om bij het verlenen van de machtiging in een bepaalde sector in- en uitvoerpolitiek te voeren, de motieven waarop deze politiek wordt gebaseerd aan de openbaarheid prijs te geven. Dit zou nl. de onderhandelingspositie van de overheid aanzienlijk kunnen verzwakken. Overigens is de raad van mening dat de motieven van het beleid wel steeds, zij het zo nodig vertrouwelijk, dienen te worden medegedeeld aan de instanties welke, zoals nog nader zal worden uiteengezet, in de gedachtengang van de raad bij het bepalen van het beleid zullen worden betrokken.

#### § 4. *Delegatie van bevoegdheden*

Opvallend bij het onderhavige ontwerp is de ver gaande mate, waarin wetgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan Kroon en minister.

Naar de raad meent, wordt algemeen aanvaard dat het stellen van regelen, als bedoeld in de onderhavige wet — zoals het uitvaardigen van verbodsbepalingen, het opleggen van heffingen en het anderszins uitvaardigen van maatregelen, die bepaalde gedragslijnen dwingend voorschrijven of verbieden, alsmede ook het maken van uitzonderingen op deze regelen — tot de competentie van de wetgevende macht behoren. Wanneer dergelijke bevoegdheden aan andere organen, bijv. de Kroon of een of meer ministers, worden gedelegeerd, dienen hiervoor dan ook zeer gegronde redenen aanwezig te zijn. Deze kunnen hierin gelegen zijn dat de te regelen materie een zeer technisch karakter heeft, al te zeer in details afdalende voorzieningen vereist, dan wel een veelvuldig, snel en afwisselend ingrijpen noodzakelijk maakt. In dergelijke gevallen stuit de normale wetgevingsprocedure op ernstige moeilijkheden.

Aan het delegeren van wetgevende bevoegdheden is naar het oordeel van de raad het bezwaar verbonden, dat de in de openbare parlementaire behandeling gelegen waarborg van een rechtvaardige afweging van belangen van de bij de te treffen regeling betrokken partijen verloren gaat. Dit maakt het, zoals reeds gezegd, wenselijk het openen van de mogelijkheid van delegatie tot de strikt noodzakelijke gevallen te beperken.

Inschakeling van de volksvertegenwoordiging bij de toepassing van deze wet is mogelijk door een bekrachtiging bij de wet van de vast te stellen invoer- c.q. uitvoerbesluiten voor te schrijven. Het moeilijke punt in dit opzicht is de omvangrijke werkwijze welke de volksvertegenwoordiging bij zijn wetgevende arbeid moet volgen. Het zou gewenst zijn te dezer zake een zodanige procedure vast te stellen, dat enerzijds de slagvaardigheid van de overheid niet wordt belemmerd en anderzijds de Staten-Generaal voldoende gelegenheid krijgen zich over de onderhavige aangelegenheid uit te spreken zonder nochtans te veel te worden belast.

Om deze reden zou de raad het toejuichen, wanneer een procedure van bekrachtiging van invoer- c.q. uitvoerbesluiten mogelijk zou worden gemaakt in analogie aan hetgeen in artikel 61 van de Grondwet voor verdragen is bepaald. De volgende procedure zou daarvoor kunnen worden toegepast. Het invoer- c.q. uitvoerbesluit wordt terstond na de vaststelling met een toelichting overgelegd aan de Staten-Generaal. Binnen 30 dagen kan door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen worden gegeven, dat het besluit aan bekrachtiging bij de wet wordt onderworpen dan wel dat de regeling van het besluit bij de wet zal geschieden. De regering is dan gehouden terstond een wetsontwerp in te dienen. Wordt dit wetsvoorstel verworpen, dan wordt het besluit onmiddellijk ingetrokken. Door deze procedure wordt bereikt dat de Staten-Generaal worden ingeschakeld, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de slagvaardigheid van de overheid.

Voorts is de raad van mening, dat in het algemeen aan een invoer- c.q. uitvoerbesluit, alsmede aan een eventuele regeling hiervan bij de wet een beperkte geldigheidsduur dient te worden toegekend. Het voordeel van een dergelijke beperkte geldigheidsduur is dat men zich periodiek dient te bezinnen op de stand van zaken met betrekking tot het te voeren in- en uitvoerbeleid. Het verlenen van een tijdelijk karakter aan de regelingen op het terrein van de in- en uitvoer is in onze wetgeving geen novum. Ook in de Invoernoodwet 1939 was hierin voorzien.

Enkele leden van de raad hebben bij dit onderdeel te kennen gegeven, dat naar hun mening de in het voorontwerp voorziene heffingen staatsrechtelijk moeten worden gelijk gesteld met belastingen en dat artikel 188 van de Grondwet de heffing van belastingen „bij de wet” voorschrijft. Dit houdt naar hun mening in, dat ten minste de essentiële onderdelen van elke heffing bij de wet moeten worden geregeld; daartoe behoort stellig de maximumhoogte van de heffing. Deze leden zien in dat er omstandigheden kunnen zijn waarin het ondoenlijk is eerst een wet tot stand te brengen. Zij kunnen zich verenigen met het opleggen van heffingen bij een algemene maatregel van bestuur mits afdoende wordt gezorgd dat de Staten-Generaal op een of andere wijze deze algemene maatregel van bestuur achteraf ter beoordeling ontvangen. Hoewel naar hun mening de hierboven aanbevolen procedure staatsrechtelijk niet geheel met artikel 188 van de Grondwet overeenstemt, achten zij de hierboven aanbevolen procedure een voldoende geëigend middel om de Staten-Generaal ook met betrekking tot de heffingen in te schakelen.

Bij het voorafgaande mag niet uit het oog worden verloren, dat de bewegingsvrijheid van de Nederlandse regering bij de uitvoering van de onderhavige wet in belangrijke mate kan worden beperkt door afspraken in internationaal verband. In het bijzonder geldt dit voor de Beneluxverhouding. In paragraaf 8 zal hierop nader worden teruggekomen.

#### § 5. *Het college van advies*

De raad acht het gewenst dat, naast inschakeling van de Staten-Generaal bij de toepassing van de onderhavige wet, wordt voorzien in de mogelijkheid van raadpleging van het bedrijfsleven over de in het kader van de wet te stellen regelen. Daartoe dient in de wet een bepaling te worden opgenomen, welke raadpleging van een in te stellen college van advies bij de uitoefening van de bevoegdheden uit hoofde van de wet, verplicht stelt. Door de inschakeling van een dergelijk van de administratie onafhankelijk college kan, naar het oordeel van de raad, een bijdrage worden geleverd tot verruiming van het inzicht in de specifieke omstandigheden, waarop de beslissingen van de centrale overheid mede dienen te worden gebaseerd. Dit geeft het bedrijfsleven de grootst mogelijke zekerheid, dat met zijn veelal gevarieerde belangen rekening zal worden gehouden.

Zo is het, om een voorbeeld te geven, zonder meer duidelijk dat door ingevolge de voorgestelde In-, uit- en doorvoerwet op te leggen heffingen zekere importbelangen zullen worden getroffen. Daarnaast kan, zoals de ervaring uitwijst, de toepassing van dergelijke heffingen ook gemakkelijk tot reacties van de zijde van andere landen aanleiding geven, waarvan onze export nadeel kan ondervinden. Het is dientengevolge gewenst dat op dit gebied met bijzondere omzichtigheid te werk wordt gegaan. Niet te snel dient te worden aangenomen, dat uit het optreden van bepaalde landen respectievelijk van bedrijven of bedrijfstakken ernstige moeilijkheden voor de Nederlandse economie voortvloeien. Zulks dient steeds in overleg met het bedrijfsleven te worden vastgesteld. Daartoe is raadpleging van het college van advies het meest aangewezen middel. Hoewel de adviezen van het college voor de administratie niet bindend zijn, zullen zij, naar de mening van de raad, van grote waarde blijken.

Van de inschakeling van een adviescollege zijn er ook in de vroegere wetgeving op het terrein van de in- en uitvoer verschillende voorbeelden. In dit verband kunnen worden genoemd de Crisisinvoerwet en de Crisisuitvoerwet.

Uitgaande van het in paragraaf 3 voorgestelde systeem, waarbij de grote lijnen van het in- en uitvoerbeleid in een aantal algemene maatregelen van bestuur zullen worden vastgesteld, stelt de raad voor het college van advies in te schakelen, alvorens door de Kroon tot vaststelling van een invoer- c.q. uitvoerbesluit wordt overgegaan. Het is geenszins de bedoeling door het introduceren van het college van advies afbreuk te doen aan de slagvaardigheid van de centrale overheid op korte termijn maatregelen te treffen. Met het oog hierop wordt aanvaard dat, indien een dringende reden zulks noodzakelijk maakt, de minister onmiddellijk kan ingrijpen, mits onverwijld advies van het college wordt gevraagd.

Wat de status van het college van advies betreft, stelt de raad voor het college in te stellen als een vaste commissie van de raad op grond van artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.

De werkwijze van het college van advies zou op zodanige wijze dienen te worden geregeld dat, met behoud van een maximum aan deskundigheid, zo snel mogelijk resultaat kan worden verkregen. Naar de raad meent, dient de voorkeur te worden gegeven aan één vast college van advies, hetwelk echter de bevoegdheid moet hebben zich desgewenst in verschillende sub-commissies te splitsen. Voorts dient het college ten allen tijde bevoegd te zijn deskundigen te raadplegen en via een gehoor de belanghebbenden bij een maatregel in de gelegenheid te stellen van hun mening blijk te geven. Door het bedrijfsleven zal dan in het algemeen grote waarde aan de beoordeling door dit college van de door de centrale overheid te nemen maatregelen worden gehecht.

In dit verband heeft de raad aandacht geschonken aan de vraag hoe de verhouding als adviserend orgaan dient te zijn tussen het college van advies en de produkt- en bedrijfsschappen. De raad ziet het college van advies als het algemene adviesorgaan waarvan de centrale overheid bij de toepassing van de onderhavige wet verplicht is gebruik te maken. Daarnaast kan de centrale overheid, in de sectoren waar bedrijfslichamen tot stand zijn gekomen, over in het kader van deze wet vast te stellen besluiten advies inwinnen bij de bij het desbetreffende onderwerp in belangrijke mate geïnteresseerde produkt- en bedrijfsschappen. Dit sluit aan bij de praktijk, die met name in de landbouwsector reeds gedurende vele jaren bestaat ten aanzien van de bedrijfsschappen oude stijl. Ook de taak, die bij de uitvoering van de onderhavige wet op grond van artikel 8 aan de bedrijfslichamen wordt toegedacht, maakt een inschakeling als adviseur van deze lichamen bij de totstandkoming van de maatregelen rationeel.

Ten einde het college van advies in staat te stellen zijn functie als algemeen adviesorgaan te blijven vervullen, acht de raad het gewenst dat van de door de bedrijfslichamen uit te brengen adviezen steeds een afschrift aan het college van advies wordt gezonden, zodat dit college de daarin tot uitdrukking komende opvatting in zijn beschouwingen kan betrekken.

Wanneer bij de vaststelling van invoer- c.q. uitvoerbesluiten tot inschakeling van een college van advies wordt overgegaan, is het gewenst dat de regering bij de adviesaanvraag in een toelichting nadere mededelingen doet omtrent de motieven waarop het desbetreffende besluit steunt, ook en vooral in die gevallen waarbij deze motieven in het besluit zelf niet worden vermeld. Dit laatste kan n.l., zoals eerder werd uiteengezet, op bezwaren stuiten. Op deze wijze kan het college inzicht worden geboden in het beleid dat de centrale overheid ter zake van de in- en uitvoer voert, waardoor de door het college uit te brengen adviezen aan waarde zullen winnen.

De raad neemt als vanzelfsprekend aan dat, wanneer ter bekrachtiging van een invoer- c.q. uitvoerbesluit een wetsontwerp wordt ingediend, daarbij het door het college van advies uitgebrachte rapport ter vertrouwelijke kennisneming zal worden overgelegd.

## § 6. *Inschakeling van het college van advies bij ministeriële beschikkingen*

De raad heeft zich beraden over de vraag, in hoeverre het college van advies eveneens dient te worden ingeschakeld, alvorens door de betrokken minister op grond van een algemene maatregel van bestuur een ministeriële beschikking wordt uitvaardigd.

De raad gaat hierbij uit van de gedachte, dat voor de uitoefening van het beleid ingevolge deze wet niet zal worden volstaan met het uitvaardigen van één algemene maatregel van bestuur, inhoudende een algemene machtiging met betrekking tot de invoer en de uitvoer van goederen nadere regelen te stellen. Zoals eerder werd uiteengezet, acht de raad het gewenst dat, al naar gelang het onderwerp waarop zij betrekking hebben, en onderscheiden naar afzonderlijke landen (groepen) en afzonderlijke goederen (groepen), verschillende algemene maatregelen van bestuur zullen worden vastgesteld waarin het ten aanzien van die bepaalde landen (groepen) of goederen (groepen) te voeren beleid zo concreet mogelijk wordt uitgestippeld en de grenzen worden aangegeven waarbinnen de bevoegdheden zullen worden uitgeoefend.

Wanneer voldoende zekerheid bestaat dat deze gedragslijn zal worden gevolgd, welke zekerheid zou kunnen worden verkregen door in de memorie van toelichting bij de onderhavige wet een toezegging in deze richting op te nemen, acht de raad het niet noodzakelijk dat het college van advies ook wordt geraadpleegd over de ministeriële beschikkingen die op grond van de vast te stellen in- en uitvoerbesluiten worden genomen. Het college van advies heeft bij het uitbrengen van zijn adviezen over de in- en uitvoerbesluiten immers voldoende gelegenheid zich over het beleid uit te spreken; de ministeriële beschikking is in deze visie niet meer dan de technische uitwerking en de tenuitvoerlegging in de praktijk van het in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur bepaalde.

Deze gedragslijn kan, naar het oordeel van de raad, worden gevolgd zowel voor besluiten die een kwantitatieve regeling van de in- of uitvoer inhouden, als voor besluiten die heffingen op de in- of uitvoer inhouden. In laatstbedoelde besluiten dient in elk geval ook te worden opgenomen welke de maximumhoogte van de desbetreffende heffing zal zijn.\*

Ook besluiten die andere regelen inhouden kunnen naar de raad meent op dezelfde wijze worden opgezet. De essentiële punten van deze regelen die, naar de memorie van toelichting mededeelt, o.m. kunnen inhouden de verplichting bepaalde documenten over te leggen, het stellen van kwaliteitseisen of het bepalen van minimum- of maximumprijzen, dienen in het besluit zelf te worden opgenomen.

Voor sommige in het voorontwerp voorziene ministeriële beschikkingen welke niet een nadere uitwerking inhouden van eerder vastgestelde invoer- c.q. uitvoerbesluiten acht de raad inschakeling van het college van advies wel gewenst. Dit betreft met name beschikkingen als bedoeld in artikel 5, artikel 7, tweede lid, en artikel 8 van het voorontwerp.

In bepaalde (spoed)gevallen kunnen blijkens artikel 5 van het ontwerp de betrokken ministers een beschikking uitvaardigen, wanneer zij overwegen een voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een invoer- of uitvoerbesluit te doen. Naar het oordeel van de raad is het redelijk dat, zo mogelijk voor de uitvaardiging van deze beschikking en anders gelijktijdig met de afkondiging, het advies van het college wordt gevraagd. Deze beschikking is ten hoogste zes maanden van kracht en is veelal voor belanghebbenden van zo grote importantie dat inschakeling van het college hier gewenst is.

Daar een invoer- c.q. uitvoerbeschikking bedoeld is als voorloper van een vast te stellen invoer- c.q. uitvoerbesluit zal het vragen van advies over de beschikking veelal een advies over het besluit zelf overbodig maken.

In artikel 7, tweede lid, voorziet het voorontwerp in een bevoegdheid voor de betrokken minister van zo ingrijpende aard, dat zij naar het oordeel van de raad in aanmerking komt door het college van advies te worden beoordeeld. Dit

betreft de bevoegdheid bij beschikking een door hem aan te wijzen groep vergunningen of ontheffingen in te trekken, indien dit naar zijn oordeel op grond van buitengewone omstandigheden noodzakelijk is. De raad meent, dat de algemene maatregel van bestuur in dit geval een weinig concrete aanduiding van de te treffen maatregelen kan geven. Daarom dient in dit geval het oordeel van het college van advies te worden ingewonnen voordat de beschikking wordt getroffen. Dit zal ook geen technische bezwaren opleveren omdat mag worden aangenomen dat dergelijke beschikkingen slechts in uitzonderingsgevallen zullen worden uitgevaardigd.

In artikel 8 wordt voorzien in de mogelijkheid, dat de betrokken ministers de hun bij een invoer- c.q. uitvoerbesluit verleende bevoegdheden, in een door hen te bepalen omvang en gebonden aan door hen te stellen regelen, aan het bestuur van een produkt-, een hoofdbedrijf of een bedrijf overdragen. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Het feit van het overdragen van de hierbedoelde bevoegdheden acht de raad, mede gezien de daarbij te stellen voorwaarden, van zodanig gewicht dat het gewenst moet worden geacht in elk geval het college van advies hierover te horen.

Ten slotte dient het college van advies de bevoegdheid te hebben om, wanneer de uitwerking in de praktijk van de in de invoer- c.q. uitvoerbesluiten gestelde richtlijnen daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft, ten allen tijde zelfstandig advies aan de minister uit te brengen.

Ongeacht hoe ver in de praktijk met de inschakeling van het college van advies bij de uitvaardiging van ministeriële beschikkingen zal worden gegaan, is de raad van mening, dat het college geen bemoeienis dient te hebben met het verlenen van vergunningen in de gevallen, dat de invoer c.q. uitvoer geheel of gedeeltelijk is beperkt, zulks niet alleen met het oog op de uitzonderingspositie van de goederen, maar ook wegens de praktische onuitvoerbaarheid hiervan. Dit dient geheel aan de administratie te worden overgelaten.

#### § 7. *Het overdragen van bevoegdheden aan bedrijfs- lichamen*

Zoals reeds werd opgemerkt, wordt in artikel 8 voorzien in de mogelijkheid, dat de betrokken ministers bepaalde bij een invoer- c.q. uitvoerbesluit verleende bevoegdheden in een door hen te bepalen omvang en gebonden aan door hen te stellen regelen aan het bestuur van een produkt-, een hoofd- bedrijf- of een bedrijf overdragen. Dit sluit nauw aan bij de in de landbouw- en voedselvoorzieningssector bestaande praktijk waarbij krachten het Voedselvoorzieningsbesluit en het Monopoliebesluit Voedselvoorziening aanvankelijk de bedrijfschappen oude stijl en nu de produktschappen in belangrijke mate de bevoegdheid hebben de in- en uitvoer van goederen te regelen, zij het onder supervisie van de betrokken minister. De raad kan zich in het algemeen met de in bovengenoemd artikel voorziene overdracht van bevoegdheden, welke in de praktijk gunstig blijkt te hebben gewerkt, verenigen.

Daarbij merkt de raad echter op, dat, met het oog op de buitenlandse betrekkingen, met name invoerheffingen bij voorkeur aan de centrale overheid moeten worden voorbehouden.

Voor de industriële sector geldt dit in sterker mate dan voor de landbouwsector, omdat in het eerstbedoelde gebied de invoerheffingen veel meer internationaal gebonden zijn.

Opgemerkt zij in dit verband, dat de Beneluxconceptie inhoudt dat in de industriële sector de centrale overheid geen autonome bevoegdheid bezit om invoerheffingen in te stellen, die niet een equivalentie vormen van binnenlandse heffingen (accijnzen, omzetbelasting enz.). Indien de centrale overheid zodanige vrije bevoegdheid niet bezit, kan zij uiteraard een dergelijke bevoegdheid ook niet overdragen aan bedrijfslichamen, tenzij zij voornemens zou zijn voor de toekomst een dergelijke vrije bevoegdheid voor zich te bedingen. Zou men de mogelijkheid tot overdracht van de bevoegdheid

tot het instellen van invoerheffingen voor de industriële sector handhaven, dan zou men de conclusie kunnen trekken dat Nederland ernaar streeft zich van de Beneluxgedachte te willen losmaken. Dit dient te worden vermeden. Wel kunnen gronden aanwezig zijn om ter zake van bepaalde invoerheffingen, tot instelling waarvan de Beneluxlanden mochten besluiten, in bepaalde gevallen medewerking ter uitvoering van de bedrijfslichamen te vragen. De mogelijkheid van overdracht van bevoegdheid ware derhalve te beperken tot een mogelijkheid de medewerking van de bedrijfslichamen bij de uitvoering van een heffing te vorderen.

#### § 8. *Internationale afspraken met betrekking tot de regeling van het handelsverkeer*

Tot dusver heeft de raad in hoofdzaak aandacht geschonken aan artikel 2, op grond waarvan aan de in- en uitvoer van goederen regelen kunnen worden gesteld in het belang van de volkshuishouding. Daarnaast staat artikel 10, hetwelk de mogelijkheid opent regelen te stellen betreffende de invoer, de uitvoer of de doorvoer van goederen ter uitvoering van internationale afspraken of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, dan wel ter bescherming van de inwendige of de uitwendige veiligheid van het land.

Zoals reeds in paragraaf 2 werd opgemerkt, is geen scherpe scheiding te maken tussen beide onderdelen. Regelen ter uitvoering van internationale afspraken of besluiten zullen immers in het algemeen mede strekken tot het belang van de volkshuishouding. Hetzelfde geldt voor regelen ter bescherming van de inwendige of uitwendige veiligheid van het land. Wel is de strekking van artikel 10 in zoverre ruimer dat de werkingsfeer van dit artikel mede de doorvoer omvat. In paragraaf 9 wordt hierop nader ingegaan. In verband met het voorafgaande ligt het voor de hand, zoals in het vierde lid uitdrukkelijk is vastgelegd, dat de artikelen welke nadere voorschriften geven inzake in het belang van de volkshuishouding te stellen regelen eveneens van kracht zijn voor regelen welke worden gebaseerd op artikel 10. Wat het onderhavige advies betreft, impliceert dat hetgeen hiervoor door de raad werd opgemerkt met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden en de inschakeling van het college van advies, voor artikel 10 van overeenkomstige toepassing is.

De raad realiseert zich overigens dat de bewegingsvrijheid, zowel van het college van advies bij het adviseren over voorgenomen algemene maatregelen van bestuur voortvloeiende uit internationale afspraken, als van het parlement bij een wettelijke bekrachtiging van dergelijke besluiten, beperkt zal zijn. College van advies en volksvertegenwoordiging zullen in het algemeen dergelijke besluiten als een gegeven hebben te aanvaarden. Bij het bespreken ervan moeten zij volstaan met het maken van opmerkingen in algemene zin met betrekking tot het door de centrale overheid gevoerde internationale economische beleid. Hetzelfde geldt in dit verband ook voor de op grond van artikel 2 te nemen besluiten. De invloed van internationale afspraken gaat immers verder dan naar buiten blijkt uit hoofde van de op artikel 10 gebaseerde besluiten. De afspraken kunnen zeer reële beperkingen inhouden van de mogelijkheid een autonome handelspolitiek te voeren. In dit verband kunnen worden genoemd afspraken welke voortvloeien uit de Benelux, de O.E.E.S., de G.A.T.T. en de E.G.K.S.

Voor de Beneluxverhouding is in dit opzicht van essentiële invloed. Voor de sector van de heffingen is Nederland wat dit betreft gebonden aan hetgeen is bepaald in de Benelux-Douane-overeenkomst van 1944, nader geïnterpreteerd in het Protocol van 14 maart 1947. Artikel 1 van deze overeenkomst bepaalt, dat de Beneluxlanden bij de invoer van goederen gelijke invoerrechten heffen volgens een bij de overeenkomst behorend tarief. Buiten deze rechten mogen slechts rechten worden geheven volgens het regime dat van kracht is op het moment van het aangaan van de overeenkomst. De hoogte van het recht mag wel gewijzigd worden. Naar het de raad voorkomt, vallen de heffingen ter zake van de invoer, waarin artikel 2 van het onderhavige ontwerp voorziet,

onder het begrip rechten bedoeld in de Benelux-Douane-overeenkomst. Dit betekent dat deze heffingen niet mogen worden ingesteld dan krachtens een bijzondere Benelux-overeenkomst. Voor de agrarische sector is een dergelijke bijzondere overeenkomst geïncorporeerd in het Landbouwprotocol van 1947.

Eenzelfde situatie zal ontstaan in de sector van de kwantitatieve handelsbeperkingen wanneer de Beneluxlanden, zoals te verwachten is, binnen afzienbare tijd komen tot een gemeenschappelijke handelspolitiek. Er bestaat reeds een gemeenschappelijke liberalisatielijst binnen het kader van de O.E.E.S. en ten aanzien van de dollarlanden. Thans bestaat het streven in de niet geliberaliseerde sector op korte termijn te komen tot gemeenschappelijke handelsbesprekingen resulterend in gemeenschappelijke verdragscontingenten.

Wanneer dit zich zal hebben gerealiseerd, is ons land wat zijn handelspolitiek betreft volledig gebonden aan de in Benelux-verband gemaakte afspraken, zodat er dan van een autonoom Nederlands beleid niet zonder meer gesproken kan worden. Dit beperkt uiteraard eveneens de bewegingsvrijheid van de nationale volksvertegenwoordiging en van het nationale college van advies. Deze moeilijkheid is in feite slechts oplosbaar door, niet alleen bij de uitvoering van het beleid maar ook wat betreft het toezicht houden op en het adviseren over de toepassing van het overheidsbeleid, tot de instelling van gemeenschappelijke organen te komen. Zolang hierin niet is voorzien, kunnen nationale organen zij het als onvolkomen substituten een nuttige functie vervullen.

Niet alleen in Beneluxverband — hoewel dit uiteraard het duidelijkst spreekt — maar ook in het kader van de E.G.K.S., de O.E.E.S. en de G.A.T.T. bestaan afspraken waardoor Nederland in de mogelijkheid van een autonome handelspolitiek wordt beperkt. Het verdient naar de raad meent aanbeveling, dat de regering in de memorie van toelichting bij het definitieve wetsontwerp een overzicht geeft van de voornaamste afspraken, in internationaal kader gemaakt, waardoor Nederland wat de hantering van de In-, uit- en doorvoerwet betreft, is gebonden. Hetzelfde geldt voor afspraken, welke in het belang van de internationale politieke samenwerking zijn gemaakt met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer van goederen.

In dit verband wordt nog ingegaan op de in de memorie van toelichting uitgesproken mening dat het gewenst kan zijn, dat de minister van de bevoegdheid tot het instellen van heffingen gebruik maakt ter egalisatie van zodanige prijsverschillen tussen ingevoerde en Nederlandse producten „dat daaruit ernstige moeilijkheden voor de Nederlandse economie zouden voortvloeien”. Hoewel de raad deze mening op zichzelf volledig onderschrijft, is het hem opgevallen, dat de weergegeven omschrijving van de gevallen waarin een heffing noodzakelijk zou kunnen zijn, aanzienlijk ruimer is dan de definitie van dumping resp. subsidies gegeven in artikel 6 van het G.A.T.T. Slechts wanneer binnen de grenzen van deze definitie wordt gebleven, heeft Nederland het recht de desbetreffende heffing discriminatoir tegenover een G.A.T.T.-land toe te passen. Dit wil dus zeggen dat in andere gevallen, zo men met een heffing zou willen optreden tegen een goed uit een bepaald G.A.T.T.-land, deze heffing non-discriminatoir ten opzichte van alle G.A.T.T.-landen zou moeten gelden. Ten aanzien van landen, welke niet tot de G.A.T.T.-groep behoren, is de handelingsvrijheid van Nederland groter.

#### § 9. Doorvoer van goederen

Artikel 10 van het voorontwerp opent de mogelijkheid, ter uitvoering van internationale afspraken of besluiten van volkenrechtelijke organisaties dan wel ter bescherming van de inwendige of uitwendige veiligheid van het land, regelen te stellen, niet alleen betreffende de in- en uitvoer van goederen, maar ook betreffende de doorvoer van goederen. In verband hiermede wordt in artikel 18 als aanhalingsstiel van de wet voorgesteld:

In-, uit- en doorvoerwet.

Blijkens de in artikel 1, eerste lid, weergegeven omschrijving

wordt in het voorontwerp een ruim begrip doorvoer gehanteerd. Het omvat zowel doorvoer met overlading als doorvoer zonder overlading.

De raad heeft zich afgevraagd in hoeverre het gewenst en noodzakelijk is de doorvoer van goederen, in de hiervoor aangegeven betekenis, onder de werking van de onderhavige wet te doen vallen.

De raad stelt voorop dat het transitoverkeer voor Nederland van oudsher een levensbelang is en dat het, met het oog op de positie van Nederland als handels- en scheepvaartland, gewenst moet worden geacht dat dit verkeer intern zo weinig mogelijk belemmeringen in de weg worden gelegd. Wanneer tot regeling van de doorvoer wordt overgegaan, zullen bedoelde belemmeringen een onmiddellijk gevolg daarvan zijn. Immers een regeling van de doorvoer, meestal tot uiting komend in een verbod van doorvoer van bepaalde goederen als sluitstuk op een nationale uitvoerregeling, eist, wil zij thans zinvol zijn, controle. Bij doorvoer zonder overlading zal deze controle zich moeten uitstrekken tot de goederen zelf, hetgeen dus impliceert een onderzoek van de lading van in beginsel alle vervoermiddelen die goederen voor doorvoer kunnen vervoeren.

Maar ook bij doorvoer met overlading zal controle nodig zijn van de vracht- en ladingspapieren, met name wat betreft het land van herkomst en het land van bestemming. In de praktijk is gebleken, dat men hierbij op tal van moeilijkheden stuit. Het is duidelijk dat een met vele formaliteiten gepaard gaande controle de animo om van Nederland als doorvoergebied gebruik te maken zeker zal beperken.

Het ligt op grond van het voorafgaande voor de hand dat Nederland zich bij internationale onderhandelingen, waar het instellen van een doorvoerverbod aan de orde komt, met kracht tegen dergelijke plannen dient te verzetten. Veelal bevindt het zich daarbij in een zwakke positie, daar het transitoverkeer voor de meeste andere landen van minder betekenis is en dus de regeling ervan op minder bezwaren zal stuiten. Het is zonder meer duidelijk dat de onderhandelingspositie van Nederland zeer wordt verzwakt, indien een wet als de onderhavige tot stand komt, waarin in algemene zin wordt voorzien in de bevoegdheid regelen met betrekking tot de doorvoer te stellen.

Een tweede argument dat tegen een wettelijke regeling van de doorvoer in algemene zin pleit, is dat buitenlandse belangen hierin een gereede aanleiding zouden kunnen vinden een propaganda-actie op te zetten met de bewering dat het transitoverkeer in Nederland ten principale niet vrij is. Dat deze vrees niet ongegrond is, moge blijken uit de geruchten welke in het recente verleden in het buitenland met betrekking tot vermeende belemmeringen van de transitovrijheid in Nederland zijn verspreid.

Ten slotte dient in aanmerking te worden genomen, dat er met betrekking tot de vrijheid van doorvoer enkele tractaten bestaan (Rijnvaartacte, Scheldetractaat, tractaat van Barcelona, e.a.). Deze zouden bij een nationale regeling van de doorvoer in elk geval moeten worden ontzien, waardoor dus de nationale regeling aan betekenis zou inboeten. Het is niet aannemelijk dat de belanghebbende landen bereid zullen zijn deze tractaten waarbij zij belangrijke rechten hebben verkregen — zoals bijv. de Rijnsoeverstaten wat betreft de vrije doorvoer over de Rijn en België wat betreft het vrije vervoer over de Schelde — op te geven om wille van de controle op de doorvoer ten aanzien van enkele goederen, ook al zijn die landen betrokken bij het belang dat met het uitvoerverbod en doorvoerverbod is gemeoid.

De raad acht het op grond van bovenstaande overwegingen gewenst de doorvoer van goederen niet bij de onderhavige wet te regelen. In voorkomende gevallen, waarin op grond van speciale omstandigheden — bijv. de inwendige of uitwendige veiligheid van het land — regelen met betrekking tot de doorvoer onvermijdelijk zijn, dienen deze bij een speciale op de omstandigheden toegespitste wet te worden vastgesteld. Op deze wijze zal, te meer daar het hier gaat om zeer incidentele gevallen, de toekenning van bevoegdheden aan de centrale

overheid zuiverder plaatsvinden dan wanneer hierin zou worden voorzien door een algemene machtigingswet, die behalve de doorvoer ook de in- en uitvoer omvat. Het argument van de noodzakelijkheid van een snel optreden kan geen rol spelen daar in dringende gevallen — en deze zullen wanneer van een regeling van de doorvoer sprake is zeker aanwezig zijn — de benodigde wet op zeer korte termijn tot stand kan komen. Dat deze procedure in de praktijk zeker doorvoerbaar is, blijkt hieruit, dat tot dusverre hier te lande slechts een tweetal wetten in de mogelijkheid van een doorvoerverbod voorziet, t.w. de wet van 3 augustus 1914, *Stb.* 344 en de Uitvoerverbodwet 1935, *Stb.* 599. Op grond van laatstbedoelde wet is eind 1954 een doorvoerverbod afgekondigd voor bepaalde strategische goederen herkomstig van één van de NATO-landen, indien die goederen bestemd zijn voor één van de landen van het Sovjetblok.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat een regeling van de doorvoer in bepaalde omstandigheden in het kader van de internationale economische samenwerking noodzakelijk kan zijn. Te denken valt hier bijv. aan het geval dat een aantal landen een gemeenschappelijke uitvoerregeling toepast (zoals bijv. in de Benelux en in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) waarbij de uitvoer van bepaalde goederen van het ene naar het andere deelnemende land vrij is, doch de uitvoer naar niet-deelnemende landen gemeenschappelijk wordt beperkt. Een sluitend systeem voor een dergelijke regeling, waarbij de normale handel zo weinig mogelijk wordt belemmerd, kan volgens de memorie van toelichting slechts worden gevonden, indien voor dergelijke goederen de doorvoer via Nederland nnaar derde landen aan regelen kan worden gebonden en zo nodig verboden.

De raad heeft zich afgevraagd of een regeling van de uitvoer van goederen in internationaal verband het stellen van regelen op nationaal niveau met betrekking tot de doorvoer absoluut nodig maakt. Het wil de raad voorkomen dat dit niet het geval is. In eerste instantie kan worden volstaan met het uitvaardigen in elk der samenwerkende landen van een uitvoerverbod van het goed waarom het gaat naar landen buiten de samenwerkende gemeenschap. Op deze nationale uitvoerregelingen is in zoverre een sluitstuk nodig, dat controle vereist is op de bestemming van het goed dat wordt uitgevoerd. Dit kan worden gevonden in een „systeem van certificaten”, daarin bestaande dat wanneer een goed waarvoor een uitvoerregeling geldt uit een samenwerkend land wordt uitgevoerd, in dat land de overlegging van een certificaat wordt geëist ten bewijze dat het goed het opgegeven bestemmingsland bereikt en in dat land wordt ingevoerd, d.w.z. in het vrije verkeer wordt gebracht. Bij het niet overleggen van bedoeld certificaat van invoer binnen een bepaalde aangegeven tijd aan de autoriteiten van het land van uitvoer, zou de exporteur kunnen worden getroffen door een boete (bijv. door het doen verbeuren van een tevoren als zekerheid gestorte som).

Een systeem met certificaten van invoer is in ieder geval noodzakelijk, indien de goederen over zee van het ene samenwerkende land naar het andere worden verscheept, wil althans het uitvoerende land er zeker van zijn dat de goederen inderdaad in het vrije verkeer van het bestemmingsland worden opgenomen. Dit geldt in het bijzonder ook ten aanzien van goederen die België met een Nederlandse bestemming via de Schelde verlaten. Het desbetreffende schip kan de Schelde doorvaren zonder de goederen in Nederland te lossen, terwijl Nederland ingevolge het Scheldetractaat niet bevoegd is een controle hierop uit te oefenen.

Het grote voordeel van het systeem met certificaten van invoer is dat het de doorvoer in beginsel ongemoeid laat en dus ook geen schade toebrengt aan de transitobelangen die, zoals hiervoor werd betoogd, speciaal voor Nederland zeer groot zijn.

Een belangrijke minderheid van de raad is van mening, hoewel ook zij het gewenst acht de transitobelangen van Nederland zoveel mogelijk te ontzien, dat in het kader van de groeiende internationale economische samenwerking waarschijnlijk niet valt te ontkomen aan de noodzakelijkheid te

voorzien in de regeling ook van de doorvoer van goederen. Wanneer dit zo is, heeft het bepaalde voordelen deze materie op te nemen in de wet die ook de invoer en uitvoer van goederen regelt, te meer daar een doorvoerverbod altijd gepaard zal moeten gaan met een verbod van uitvoer. Wel verdient het, mede op grond van de hiervoor vermelde bezwaren, geen aanbeveling sterk de nadruk te leggen op de te openen mogelijkheid tot regeling van de doorvoer. In dit verband is het in elk geval gewenst dat het begrip doorvoer niet met zoveel woorden in de titel van de wet tot uitdrukking komt. Dit is volkomen gerechtvaardigd daar, in tegenstelling tot het regelen van de in- en uitvoer, het stellen van regelen met betrekking tot de doorvoer slechts in incidentele gevallen zal plaatsvinden. Bovendien kan de regeling van de doorvoer op grond van de onderhavige wet worden beschouwd als sequeel van een regeling inzake de uitvoer. Dat het stellen van regelen met betrekking tot de doorvoer slechts in bijzondere omstandigheden zal plaatsvinden, zou, meer nog dan thans reeds het geval is, in de memorie van toelichting tot uitdrukking dienen te worden gebracht. Ter ondersteuning van dit standpunt kan worden gewezen op de Uitvoerverbodwet van 1935 die, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, de mogelijkheid tot regeling van de doorvoer in zich hield maar dat niet in haar naam tot uitdrukking bracht.

#### § 10. Slotopmerkingen

Ten slotte brengt de raad de volgende min of meer op zichzelf staande punten naar voren:

##### a. Publikatie van beschikkingen

In artikel 3 wordt o.a. voorgeschreven dat de krachtens een in- of uitvoerbesluit vastgestelde beschikking tot het opleggen van een heffing, evenals de beschikking tot haar wijziging of intrekking in de *Nederlandse Staatscourant* wordt bekendgemaakt.

Voor beschikkingen, gebaseerd op besluiten die een kwantitatieve regeling van de invoer of de uitvoer inhouden, geldt een dergelijk voorschrift niet. De raad acht het evenwel noodzakelijk dat voor beschikkingen, die de in- en uitvoer regelen met name van en naar die landen waarvoor in beginsel een niet kwantitatief beperkt handelsverkeer geldt, eenzelfde bepaling wordt opgenomen. In die gevallen bevat het in-c.q. uitvoerbesluit een omschrijving van de goederen waarvan invoer c.q. uitvoer kan worden beperkt. De feitelijke beperking van de invoer c.q. uitvoer geschiedt bij de beschikkingen welke ingevolge dit invoer- c.q. uitvoerbesluit worden genomen. Gezien hun betekenis voor de belanghebbenden dient naar de mening van de raad een goede publiciteit van deze beschikkingen te worden gewaarborgd.

Opneming in de *Nederlandse Staatscourant* is daarvoor het meest aangewezen middel. Hetzelfde geldt voor beschikkingen uitgevaardigd op basis van besluiten die andere regelen met betrekking tot de in- en uitvoer van goederen inhouden. De raad bepleit mitsdien een zodanige wijziging van artikel 3 dat publicatie in de *Nederlandse Staatscourant* wordt voorgeschreven van alle op een invoer- c.q. uitvoerbesluit gebaseerde beschikkingen die gelden voor alle belanghebbenden of voor groepen van belanghebbenden.

##### b. Verplichting tot gebruikmaking van vergunningen.

De raad heeft nog gezien in hoeverre bezwaar moet worden gemaakt tegen artikel 4, derde lid, dat de mogelijkheid opent de verplichting op te leggen van een vergunning gebruik te maken. Daarbij kan nl. de vraag rijzen of zich in het internationale verkeer situaties kunnen voordoen, waarin het ten enen male niet gerechtvaardigd zou zijn van een vergunning gebruik te maken.

Hoewel de raad erkent dat hierin een moeilijkheid gelegen kan zijn, is hij niettemin van mening dat, zoals in de praktijk duidelijk is gebleken, hantering van de bevoegdheid de gebruikmaking van een vergunning verplicht te stellen onvermijdelijk kan zijn om, zoals ook de memorie van toelichting aangeeft, te voorkomen dat vergunningen door het be-

drijfsleven worden aangewend om contingenten te blokkeren en daardoor concurrentie te verhinderen. Het komt naar de raad meent aan op een verstandig gebruik maken van de hier aan de centrale overheid verleende bevoegdheid. Een oplossing voor de geschetste moeilijkheid kan naar het oordeel van de raad worden gevonden door het openen van de mogelijkheid van beroep tegen de beslissing van de minister (zie ook hieronder onder *f.* Hierdoor kan rechtszekerheid worden geschapen voor de gevallen waarin te goeder trouw vergunningen niet kunnen worden benut.

*c. Storten van een waarborgsom*

In artikel 4, vierde lid, wordt de mogelijkheid geopend aan het verlenen van een vergunning de voorwaarde te verbinden van het storten van een waarborgsom. Hoewel algemeen wordt erkend, dat deze bevoegdheid in bepaalde gevallen niet kan worden gemist, kan de vraag worden gesteld of het aanbeveling verdient in de wet zelf te vermelden in welke gevallen het storten van een waarborgsom kan worden verlangd. De raad beantwoordt deze vraag ontkennend, daar hij het niet wel doenlijk acht een in de praktijk hanteerbare omschrijving — die enerzijds niet te ruim, maar anderzijds ook niet te eng mag zijn — te geven van de gevallen waarin deze bevoegdheid mag worden gehanteerd. Wel stelt de raad voor de laatste zin van het onderhavige lid als volgt te lezen: „Voor zover zij niet heeft gediend tot het daarop verhalen van door de rechter ter zake van de betrokken vergunning opgelegde boeten enz.”

*d. Buitengewone omstandigheden*

Op grond van artikel 7, tweede lid, kan de minister in buitengewone omstandigheden een door hem aan te wijzen groep vergunningen of ontheffingen intrekken. De gebruikmaking van deze bevoegdheid kan ernstige schade berokkenen aan het bedrijfsleven, dat erdoor getroffen wordt. De raad zou dan ook zoveel mogelijk willen zien gewaarborgd dat de minister inderdaad slechts in uitzonderingsgevallen van deze bevoegdheid gebruik maakt. Hoewel de raad inziet dat het niet mogelijk is in de wet een nadere omschrijving te geven van het begrip „buitengewone omstandigheden”, zou het zijns inziens wel aanbeveling verdienen, indien in de memorie van toelichting aan de hand van enkele voorbeelden nader wordt toegelicht wat als buitengewone omstandigheden kan worden aangemerkt. Een lid van de raad stelt voor bovendien de term „naar zijn oordeel” te schrappen, ten einde bij verschil van mening over het al dan niet bestaan van buitengewone omstandigheden het doen van een uitspraak aan de rechter over te laten.

Voorts is er naar het oordeel van de raad aanleiding bij de toepassing van het tweede lid van artikel 7 de mogelijkheid te openen een tegemoetkoming toe te kennen aan degenen, die door deze toepassing ernstig nadeel ondervinden. Dit nadeel mag, mede in aanmerking genomen dat bijzondere omstandigheden de oorzaak van dit nadeel zijn, niet eenzijdig op de schouders van betrekkelijk weinigen worden afgewenteld.

*e. Bestemming van de middelen*

De raad heeft geconstateerd, dat het voorontwerp in het kader van de bevoegdheid heffingen op te leggen geen bepa-

ling bevat omtrent de bestemming van de ontvangen middelen, althans voor zover zij niet in het Landbouw-Egalisatiefonds moeten worden gestort.

De raad is van mening dat wat dit betreft in elk geval in het wetsontwerp een bepaling zal moeten worden opgenomen in deze geest: de opbrengst van alle heffingen — ook van die welke door de bedrijfsschappen worden geheven — komt ten goede van het Rijk.

Daar artikel 15 van het ontwerp reeds inhoudt dat de opbrengst van de heffingen op landbouwprodukten ten goede komt van het Landbouw-Egalisatiefonds, volgt uit het bovenstaande dat de opbrengst van heffingen op andere dan landbouwprodukten onder de algemene middelen van het Rijk behoort te worden verantwoord.

*f. Beroep*

De wet voorziet niet in administratieve rechtspraak in gevallen waarin particulieren zich bezwaard achten door administratieve beschikkingen die in het kader van de uitvoering van de wet worden genomen.

Voor zover produkt- of bedrijfsschappen bij de uitvoering worden ingeschakeld, is zulk een voorziening overbodig, omdat van beschikkingen van deze lichamen, onverschillig of deze als uitvloeisel van hun autonome dan wel van hun medebewindswerkzaamheid zijn genomen, beroep open staat op het College van Beroep voor het bedrijfsleven op de voet van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Van beschikkingen van de centrale overheid bestaat echter geen beroep. Deze toestand acht de raad, mede gezien de grote bevoegdheden die de centrale overheid aan deze wet ontleent, onbevredigend. De raad is daarom van oordeel dat het gewenst is in de wet een voorziening op te nemen waarbij ter zake van de rechtmatigheid in de ruimste zin van de beslissingen van de betrokken overheidsorganen beroep mogelijk wordt gemaakt. Overwogen kan worden het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de onderhavige gevallen bevoegd te verklaren. De raad meent dat het volgen van deze aanbeveling bij de regering niet op bezwaar zou stuiten, aangezien de minister van Economische Zaken ter gelegenheid van de behandeling van de Wet economische mededinging in de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich bereid heeft verklaard het beginsel van de verhoogde rechtsbescherming van de burger in het algemeen in wetten tot gelding te brengen, waarbij de minister de In-, uit- en doorvoerwet uitdrukkelijk noemde.

*g. Naam van de wet*

Gezien het hiervoor in paragraaf 9 ingenomen standpunt inzake de regeling van de doorvoer en ten einde verwarring te voorkomen met andere wetten en met name met de „Algemene wet over de heffing der rechten op in-, uit- en doorvoer en van de accijnsen” dd. 26 augustus 1822, stelt de raad voor de onderhavige wet aan te duiden als „machtigingswet in- en uitvoer”.

F. DE VRIES,  
voorzitter.

HUB. L. JANSEN,  
algemeen secretaris.