

*Overgangsregeling inzake de weder-
verkoop van brood*

(Wet wederverkoop van brood)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen§ 1. *Inleiding*

In de jaren van de economische crisis tussen 1930 en 1940 was de toestand van het broodbakkersbedrijf zeer slecht. Toen bleek duidelijk, dat dit bedrijf extra kwetsbaar is door zijn bijzondere constellatie, waarin de eigen distributie van het geproduceerde brood onder de consumenten een integrerend bestanddeel van de bedrijfsuitoefening pleegt uit te maken en mede een noodzakelijke basis pleegt te vormen voor een voldoende bedrijfsresultaat.

Het bestaan van een groot aantal zelfstandige broodsljters was een van de oorzaken van — ook in vergelijking met de situatie destijds in andere bedrijfstakken — ongewoon grote en bijzondere moeilijkheden. Deze ondernemers wisselden van broodleverancier, wanneer zij daarvan voordeel verwachtten. De broodbakker, die zich bij zijn produktie op het afnemen van brood door een of meer sljters had ingesteld, ondervond de grootste moeilijkheden, indien deze sljters zich van hem afwendden. De concurrentie, welke in die tijd toch al hevig was, werd door dergelijke voorvallen nog versterkt. Door middel van onverantwoord lage prijzen en door de aanbidding van steeds grotere cadeaus of andere voordelen poogde men elkaars klanten weg te lokken.

De Nederlandse Bakkerij Stichting, in 1935 opgericht, heeft de overheid allerlei maatregelen tot verbetering van de situatie voorgesteld. Na langdurige onderhandelingen wist zij te bereiken, dat voor Amsterdam en omgeving een ondernemersovereenkomst, aanvankelijk alleen betrekking hebbend op de verhouding tot de sljters, het cadeaustelsel en andere vormen van excessieve concurrentie benevens vestigingseisen en later aangevuld met een regeling betreffende minimum-prijzen, algemeen verbindend werd verklaard.

Reeds tijdens deze onderhandelingen werden in 1937 op grond van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 z.g. spertijdbeschikkingen vastgesteld voor het vestigen van broodbakkerijen (*Stcrt.* 238) en van inrichtingen, waarin het broodverkopersbedrijf zou worden uitgeoefend (*Stcrt.* 245). Op 9 juni 1938 werden deze beschikkingen vervangen door het Vestigingsbesluit Broodbakkerijen 1938 (*Stb.* 660).

Van overheidswege werd in 1941 (*Stcrt.* 110) een besluit van de Nederlandse Bakkerij Stichting voor Amsterdam en omgeving bekrachtigd op grond van het Voedselvoorzieningsbesluit 1941. Eerstbedoeld besluit behelsde hoofdzakelijk regelingen, waaraan de broodbakkers zich moesten houden bij hun relatie met wederverkopers van brood, ter vermindering van onderlinge deloyale concurrentie. In 1945 (*Stcrt.* 20 van 6 juli 1945) werd een in de plaats van dat besluit tredend besluit van genoemde Stichting bekrachtigd, waarin naast de evenbedoelde materie regelingen tegen het geven van cadeaus waren opgenomen.

Voor het gehele land buiten Amsterdam kwam op 20 februari 1942 het Besluit Wederverkopers bakkersbedrijf 1941 (*Stcrt.* 1942, 36) van de Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visserij tot stand, waarbij verboden werd broodbezorgers van een andere bakker of wederverko-

pers, die van een andere bakker brood betrokken hadden, in dienst te nemen of, indien zodanige relatie eerst na de indienstneming bleek, hen in dienst te houden, in de gelegenheid te stellen brood te vervaardigen, aan hen brood te verkopen enz.

De twee laatstbedoelde besluiten werden ingetrokken met ingang van 22 maart 1946, op welk tijdstip de Verordening Sanering Bakkersbedrijven 1945 (*Voedselvoorzieningsblad* 1946, 20) van het toenmalige Bedrijfschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten in werking trad. Met ingang van 30 juni 1946 trad het in het *Voedselvoorzieningsblad* 1946 no. 42 afgekondigde Erkenningsreglement Wederverkopers Bakkersartikelen van hetzelfde bedrijfschap in werking.

§ 2. *Het erkenningsreglement Wederverkopers
Bakkersartikelen*

Dit erkenningsreglement is gebaseerd op het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941; het verbiedt het optreden als wederverkoper van brood, zowel in een winkel als ambulantly, indien de wederverkoper niet als zodanig door de Nederlandse Bakkerij Stichting is erkend. In principe worden alleen zij erkend, die in Nederland gevestigd zijn, op het moment van het indienen van de aanvraag om erkenning zelfstandige wederverkoper zijn en als zodanig sinds 6 oktober 1941 ten minste 140 kg brood per week verhandelen.

De Nederlandse Bakkerij Stichting is verder nog bevoegd tot erkenning, onder goedkeuring van het bedrijfschap (thans: Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten), in bijzondere gevallen of groepen van gevallen op gronden van redelijkheid of billijkheid, en tot erkenning verplicht, indien dit daartoe, op grond van het algemeen belang of in het belang van de voedselvoorziening, opdracht geeft. Op deze gronden werden in de laatste jaren nog wel erkenningen verleend voor plaatsen of wijken, indien binnen een straal van 700 meter geen broodbakkers- of broodverkoperswinkel was gevestigd. Ook plegen in de laatste jaren erkenningen te worden verleend aan degenen, die een wederverkopersonderneming hebben overgenomen.

Met het tot stand brengen van de bijzonder rigoureuze regeling van het erkenningsreglement werd beoogd de versnippering van de distributie van brood, voortvloeiende uit de werkzaamheid van de wederverkopers, tot staan te brengen en zoveel mogelijk op te heffen, ten einde te bereiken dat door een meer rationele bedrijfsvoering de kosten van de bedrijfsuitoefening worden beperkt. Het broodbakkersbedrijf, zoals dit pleegt te worden uitgeoefend, omvat immers zowel produktie als distributie van brood. Op beide onderdelen berustte tot nu toe het bestaan van de broodbakkersondernemingen. De werkzaamheid van zelfstandige wederverkopers binnen het rayon van de bakkers roomt het debiet voor hun distributieapparaat, dat zij toch in stand moeten houden, af, waardoor de kosten van dit apparaat per verkocht brood relatief hoger zijn dan indien er ter plaatse geen wederverkopers werkzaam zijn.

Het Erkenningsreglement Wederverkopers Bakkersartikelen is, evenals alle andere op basis van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 vastgestelde besluiten en verorde-

ningen, bestemd te verdwijnen. Ingevolge artikel 1 van de Wet van 14 februari 1957 (*Stb.* 40), houdende voorzieningen in verband met het vervallen van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, zoals dat artikel luidt ingevolge de wet van 21 december 1961 (*Stb.* 454), blijft het erkenningsreglement uiterlijk tot en met 31 december 1962 van kracht.

De ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende heeft op 14 februari 1958, tegelijk met zijn verzoek om advies over het ontwerp-Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven, de Commissie Adviezen Vestigingsregelingen van de Sociaal-Economische Raad medegedeeld, dat het naar zijn mening niet mogelijk is met toepassing van de Vestigingswet Bedrijven 1954 zodanige maatregelen te nemen, dat een plotselinge vergroting van het aantal verkooppunten van brood, welke het gevolg zal kunnen zijn van het vervallen van het erkenningsreglement en welke naar zijn mening een funeste invloed op het broodbakkersbedrijf zou hebben, voorkomen zou worden. Hij heeft de commissie gevraagd of zij deze mening deelt en, zo ja, welke maatregelen naar haar oordeel passend zijn om het bedoelde gevolg vooral voor de kleine en middelgrote broodbakkerij-ondernemingen te voorkomen.

Omdat de Commissie Adviezen Vestigingsregelingen zich op dit punt niet bevoegd achtte, is na overleg met de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende de behandeling van deze kwestie door de Sociaal-Economische Raad overgenomen.

Na op 25 september 1959 een interim-advies te hebben uitgebracht, strekkende tot tijdelijke handhaving gedurende twee jaar van het erkenningsreglement, heeft de raad op 27 januari 1961 een advies uitgebracht, dat als bijlage aan deze memorie is toegevoegd.

§ 3. *Het advies van de Sociaal-Economische Raad over een regeling ter vervanging van het Erkenningsreglement Wederverkopers Bakkersartikelen*

Blijkens het slot van § 2 van zijn advies deelt de raad de bovenbedoelde door de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende in 1958 uitgesproken mening, dat te vrezen is dat bij het zonder meer vervallen van het erkenningsreglement binnen korte tijd brood op een zeer groot aantal nieuwe verkoopplaatsen verkocht zou worden en dat dit funeste gevolgen voor het broodbakkersbedrijf zou hebben, vooral voor de kleine en middelgrote ondernemingen. Voor deze mening is naar het oordeel van de raad te meer reden, nu in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961, anders dan in het in 1958 vastgestelde ontwerp daarvoor, voor wederverkopers van brood in het geheel geen specifieke vakbekwaamheidseisen meer zijn gesteld.

Voor de vrees voor een dergelijke schoksgewijze ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor de ondernemingen in het broodbakkersbedrijf geeft de raad de volgende gronden:

1. Het feit, dat met steun van de overheid geruime tijd een politiek van inkrimping van de (te grote) productiecapaciteit in het broodbakkersbedrijf en van het aantal broodverkoopplaatsen is gevoerd; tegenover de daartoe geschapen sterke gebondenheid zou een vrijwel algehele vrijheid tot vestiging van dergelijke verkoopplaatsen een plotselinge (uit de conclusie van de raad valt af te leiden: al te plotselinge) overgang betekenen.

2. De neiging brood aan het assortiment toe te voegen zal groter zijn dan voor wat betreft andere waren, waarvoor de mogelijkheden tot parallelisatie in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 eveneens zijn verruimd, omdat brood krachtens zijn speciale aard dagelijks moet worden gekocht en voor de verkoop ervan geen noemenswaardige vak-kennis nodig is. De natuurlijke belemmeringen voor al te schielijke assortimentsuitbreidingen, genoemd in het advies van de Commissie Adviezen Vestigingsregelingen betreffende het ontwerp-Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven c.a. van 21 juni 1960, zullen hiervoor vermoedelijk minder gelden.

3. Dat bij de ondernemers in verschillende levensmiddelenbedrijven een relatief grote belangstelling voor het verkopen van brood is ontstaan, leidt de raad af uit het feit, dat in de jaren 1958, 1959 en 1960 resp. 35, 13 en 744 aanmeldingen voor het examen brood-banketverkoper uit het kruideniersbedrijf werden ontvangen.

De raad overweegt verder, dat een schoksgewijze ontwikkeling tot verstoring van het productieapparaat en tot onderbezetting bij het bestaande distributieapparaat zal leiden. Dit zou het bedrijfsrendement van de betrokken ondernemers in ernstige mate aantasten. Hierdoor zouden de resultaten van de jarenlang, in het kader van de sanering van het bakkersbedrijf, nagestreefde vermindering van het distributieapparaat plotseling teniet worden gedaan.

Ten einde dit alles te vermijden adviseert de raad maatregelen te treffen, die een geleidelijke overgang waarborgen naar een situatie, waarin slechts het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 geldt. Hiertoe geeft de raad het stellen van bepaalde normen in overweging, welke ten hoogste vijf jaar zouden moeten gelden. In die periode kunnen de ondernemers in het broodbakkersbedrijf hun bedrijfsuitoefening aanpassen aan de zich wijzigende omstandigheden inzake de distributie en daardoor de gevolgen ervan beter opvangen.

§ 4. *De inhoud van de door de Sociaal-Economische Raad voorgestelde regeling*

De Sociaal-Economische Raad geeft in overweging het wederverkopen van brood aan een door het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten te verlenen erkenning te binden en deze erkenningen behalve aan degenen, die thans reeds als wederverkoper van brood optreden, te verlenen in de volgende vijf categorieën van gevallen:

a. voor inrichtingen, waarin ten minste worden uitgeoefend drie van de gespecialiseerde bedrijven, waarvoor het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 geldt;

b. voor inrichtingen, waarin het beperkte levensmiddelenbedrijf wordt uitgeoefend, mits de bedrijfsuitoefening op de verkoop van brood gespecialiseerd is;

c. voor ambulante broodslijters-ondernemingen;

d. voor inrichtingen, waarin de productie van brood wordt gestaakt, doch de verkoop van brood (al of niet als hoofzaak) wordt voortgezet (de z.g. koude bakkers);

e. voor inrichtingen, waarin enig levensmiddelenbedrijf wordt uitgeoefend, gelegen in gebieden, waar met het oog op een redelijke voorziening van de bewoners een broodverkoopplaats noodzakelijk geacht moet worden.

Zoals reeds vermeld, is de raad van oordeel, dat deze regeling ten hoogste vijf jaar zou dienen te gelden. De raad stelt daarbij voor, de mogelijkheid te scheppen dat deze tijdsduur wordt verkort, en dat de hiervóór onder a genoemde voorwaarde, eventueel slechts regionaal, wordt verlicht. Aldus kan het doel van de voorgestelde regeling, nl. het waarborgen van een geleidelijke overgang naar een situatie van grotere vrijheid, met de nodige soepelheid worden nagestreefd.

§ 5. *Beoordeling van het advies*

Door de werking van het erkenningsreglement is de verkoop van brood aan consumenten nog steeds voor het overgrote deel in handen van de broodbakkers; daarnaast geschiedt deze verkoop door de slijters, die bij de inwerkingtreding van het erkenningsreglement reeds als zodanig optraden en hun rechtsopvolgers, alsmede door een groeiend aantal broodbakkers, die hun productie gestaakt hebben en een betrekkelijk klein aantal ondernemers, die een ander levensmiddelenbedrijf uitoefenen in een gebied, waar in vrij ruime omtrek geen broodwinkel is gevestigd. Het bedrijfsresultaat van de broodbakkersondernemingen is daardoor tot nu toe evenals vroeger hoofdzakelijk afhankelijk zowel van de revenuen uit de productie als van die

uit de distributie, welke grotendeels door huis aan huis bezorging plaatsvindt.

Indien het erkenningsreglement zonder meer zou vervallen, zou in de uitoefening van ieder der bedrijven, bedoeld in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961, brood kunnen worden verkocht. Dat dit niet alleen een mogelijkheid is maar ook in veel levensmiddelenondernemingen werkelijkheid zou worden, vooral in het kruideniersbedrijf, is zowel af te leiden uit hetgeen ter adstructie van deze mening door de Sociaal-Economische Raad is aangevoerd (zie § 3 van deze memorie) als uit het feit, dat de kruideniersorganisaties en -vakpers herhaaldelijk aandringen op het wegnemen van de belemmering, die voor wat de verkoop van brood betreft de verwezenlijking van de in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 geboden mogelijkheid tot parallellisatie van de bedrijfsuitoefening in de weg staat. Deze aandrang is ook begrijpelijk, niet alleen omdat de kruideniers terecht op het standpunt staan, dat voor hun op een breed assortiment ingesteld bedrijf de mogelijkheid tot parallellisatie van brood met de rest van het assortiment een wezenlijk bestanddeel is van de opzet van het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961, maar ook omdat zij er bij hun bedrijfsvoering voordeel van verwachten, dat klanten, die hun brood van kruidenierswinkels betrekken, meer frequent dan anders, vermoedelijk zelfs dagelijks, in de winkel zullen verschijnen en er daardoor veelal toe zullen komen bij die gelegenheden ook andere waren te kopen.

Indien door het zonder meer vervallen van het erkenningsreglement in een groot aantal verkoopplaatsen van het kruideniersbedrijf of van andere levensmiddelenbedrijven tot de verkoop van brood zou worden overgegaan, zoals de ondergetekenden verwachten, zou dit betekenen, dat het bedrijfsresultaat van de broodbakkersondernemingen plotseling belangrijk zou worden aangetast. Die aantasting betreft niet alleen de revenuen uit de distributie van brood, doch ook die uit de produktie van brood, voor zover de ondernemers er niet in slagen de leveranties van brood aan de nieuwe wederverkopers te verkrijgen. Juist deze tweezijdige aantasting zal het effect voor een groot aantal ondernemers in de gegeven situatie zo belangrijk doen zijn, dat de levensvatbaarheid van hun ondernemingen al te zeer zal worden getroffen. Voor die ondernemingen, die wèl er in zullen slagen de leverantie van brood aan de nieuwe wederverkopers te verwerven, zijn minder grote moeilijkheden te vrezen, tenzij de concurrentie tussen de bakkers ter verkrijging van die leveranties zodanig zou zijn, dat de baten al te klein zouden zijn.

Dit wetsontwerp heeft de strekking de broodbakkersondernemingen de gelegenheid te bieden zich aan te passen aan de situatie, die zal ontstaan als het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 ook t.a.v. de wederverkoop van brood zijn volledige werking heeft. De daarvoor nodige ontwikkeling van het broodbakkersbedrijf is reeds geruime tijd aan de gang.

Sinds enige jaren wordt de produktie van brood ook in de kleine en middelgrote broodbakkersondernemingen steeds meer gemechaniseerd. Het gehele bedrijf ondergaat verder ook een sanering met behulp van het Saneringsfonds Broodbakkersbedrijven, dat in 1953 door het toenmalige Bedrijfschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten is ingesteld. Deze sanering is aan het particuliere initiatief overgelaten en geschiedt dus door ondernemers individueel of groepsgewijze. Het aantal broodbakkersondernemingen neemt betrekkelijk snel af. Soms verdwijnen zij omdat andere broodbakkersondernemingen hen hebben overgenomen, soms geschiedt dit doordat een samenwerking wordt verkregen tussen een aantal plaatselijke bakkers, die gezamenlijk een moderne broodbakkerij tot stand brengen en in hun bestaande inrichtingen slechts voortgaan met het verkopen van brood. Ook verdwijnen veel broodbakkerijen zonder meer. Op deze wijzen wordt de bestaande te grote produktiecapaciteit geleidelijk aangepast aan de behoefte.

Deze gang van zaken zal ongetwijfeld worden gestimuleerd door de groei van het aantal nieuwe verkoopplaatsen van wederverkopers van brood op basis van de onderhavige regeling. Ook is voor de bakkers aanpassing mogelijk door gebruik te maken van de in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbe-

drijven 1961 geboden mogelijkheid tot parallellisatie met de verkoop van andere levensmiddelen of door op een of andere wijze samen te werken bij de produktie of de bezorging van brood.

Indien het erkenningsreglement zonder meer zou vervallen, zou meerbedoeld aanpassingsproces ernstig worden verstoord. Vooral dank zij de huidige gunstige economische omstandigheden verloopt dit proces tot nu toe soepel. Bij verstoring ervan zouden vele ondernemingen, die door een aanpassingsperiode levensvatbaar zouden kunnen blijven, hun werkzaamheden moeten staken, terwijl het bestaan van tot ondergang gedoemde ondernemingen ontijdig en daardoor tot grote schade voor haar ondernemers zou worden beëindigd.

Dat een overgangperiode van ten hoogste vijf jaar met de daaraan verbonden geleidelijke groei van het aantal wederverkopers met vrij grote waarschijnlijkheid het gewenste resultaat zal hebben, namelijk een broodbakkersbedrijf met voldoende kracht om een ongeremde parallellisatie met de verkoop van brood in andere bedrijven op te vangen, lijkt op grond van de volgende gegevens aannemelijk.

Van 1 januari 1952 tot 1 januari 1962 daalde het aantal broodbakkerijen van 14 253 tot 10 836, d.i. met 24 pct. In deze periode steeg het bevolkingsaantal van 10 328 343 tot pl.m. 11 720 000 of ongeveer met 13 pct. Het consumentengemiddelde per broodbakkerij nam derhalve toe van 725 in 1952 tot 1082 in 1961. Hiertegenover staat weliswaar, dat het broodverbruik per hoofd van de bevolking naar schatting met bijna 2 pct. per jaar is gedaald, hetgeen echter voor een zeer belangrijk deel werd opgevangen door de toeneming van de bevolking. Het is zeker te verwachten, dat in de komende vijf jaren het saneringsproces zich zal doorzetten. Deze verwachting berust op het feit, dat in de jaren 1959 tot en met 1961 respectievelijk 129, 456 en 624 broodbakkerijen gesloten zijn en in 1962 tot 15 maart: 120. Gelet op deze stijgende tendens en anderzijds op het afnemende aantal bakkerijen, lijkt het verantwoord voor de eerstkomende vijf jaren een vermindering met gemiddeld 500 per jaar aan te nemen, hoewel een vermindering met een hoger aantal mogelijk lijkt in verband met de in die vijf jaren te verwachten toeneming van de wederverkoop van brood.

Thans bestaan nog ongeveer 3000 broodbakkersondernemingen, die niet meer dan 10 balen bloem per week tot brood verwerken; behoudens in die gevallen, waarin men in speciale omstandigheden verkeert (b.v. men is de enige bakker in een afgelegen verzorgingsgebied, of gezinsleden blijven medewerken), zullen deze ondernemingen hun bedrijfsuitoefening vrijwel zeker niet kunnen volhouden. Ook komt het nu al voor, dat ondernemingen met een grotere produktie het veld moeten ruimen, b.v. wegens personeelsgebrek.

Het gevolg hiervan zal zijn, dat de overblijvende ondernemingen regelmatig een grotere afzet en dus een grotere produktie zullen hebben, waardoor zij hun bedrijf belangrijk rendabeler kunnen voeren.

De ondergetekenden kunnen zich op grond van de hiervoren genoemde overwegingen in het algemeen zeer wel met het advies en de daarin vervatte conclusies verenigen. Door de voorgestelde normen wordt een plotselinge grote vermeerdering van verkoopplaatsen tegengegaan, maar toch blijft een zekere uitbreiding van het aantal broodverkoopplaatsen mogelijk.

Zodra de voorgestelde regeling kracht van wet zal hebben gekregen, zal reeds dadelijk voor iedere levensmiddelenondernemer de mogelijkheid bestaan kleinbrood, roggebrood, krentebrood en rozijnenbrood te verkopen. Verder zullen op dat tijdstip de winkels, waarin drie levensmiddelenbedrijven als bedoeld in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961 worden uitgeoefend, voor een winkelvergunning D in aanmerking komen en dus met de wederverkoop van brood kunnen beginnen. Ook levensmiddelenwinkels, die gelegen zijn op een plaats, waar de gelegenheid om brood te kopen naar het oordeel van het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten onvoldoende is, zullen dan voor een vergunning in aanmerking komen en dus als nieuwe wederverkopers kunnen optreden.

Naar gelang de parallelisatie in de levensmiddelensector voortschrijdt en derhalve aan de in § 3, onder *a*, van het advies genoemde norm wordt voldaan, kan het aantal verkoopplaatsen stijgen. Ook de hantering van de onder *e* voorgestelde norm biedt mogelijkheden in die richting. Indien het bakkersbedrijf zich daarvoor voldoende blijkt te hebben aangepast, kan de uitbreiding van het aantal verkoopplaatsen bovendien nog worden versneld door gebruik te maken van de mogelijkheid de zoëven ter sprake gekomen norm te verlichten (artikel 5) of door de geldingsduur van de wet te verkorten (artikel 15). In de loop van ten hoogste vijf jaren kan de aanpassing van het broodbakkersbedrijf, ook naar het oordeel van de Nederlandse Bakkerij Stichting, voldoende zijn gevorderd om daarop de thans reeds voor de verkoop van brood geldende regeling, vervat in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961, uitsluitend van toepassing te doen zijn. Het onderhavige wetsontwerp is dan ook een uitwerking van het door de Sociaal-Economische Raad uitgebrachte advies.

§ 6. Toelichting op enkele artikelen

Artikel 1. Door deze bepaling wordt de werking van de wet beperkt tot de wederverkoop van het „gewone” brood, daar alleen van een ongebreidelde wederverkoop van zodanig brood een het broodbakkersbedrijf ontwrichtende invloed is te verwachten.

Artikel 2. Ingevolge het eerste lid is voor het bedrijfsmatig verkopen van brood aan particulieren een vergunning van het bestuur van het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten nodig. Daar het ter bereiking van het doel der wet geen zin heeft een vergunning te eisen voor het verkopen van brood in een onderneming, waarin brood wordt vervaardigd, ook al zou daarin mede door anderen vervaardigd brood worden verkocht, is in het tweede lid voor zodanige ondernemingen een uitzondering opgenomen.

Het derde en het vierde lid bieden een uitweg voor de moeilijkheden, waarin een ondernemer, die brood vervaardigt, geraakt, wanneer hij bijv. door het vertrek van personeel onverhoeds gedwongen is de vervaardiging van brood te staken doch hij de verkoop van brood, dat hij van anderen kan betrekken, wil voortzetten.

Weliswaar kan hem in dat geval op grond van artikel 4, eerste lid, onder *b*, een vergunning worden verleend, doch in dergelijke omstandigheden heeft hem de gelegenheid ontbroken, zodanige vergunning tijdig aan te vragen. Alsdan zou het in het eerste lid vervatte verbod hem verhinderen de broodverkoop in zijn onderneming voort te zetten, indien geen nadere wettelijke voorzieningen worden getroffen. Dergelijke voorzieningen zijn in de onderhavige bepalingen opgenomen.

Artikelen 3 en 4. Deze artikelen bepalen overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad, waartoe de verschillende vergunningen strekken en in welke gevallen zij worden verleend.

Artikel 3 maakt vooreerst onderscheid tussen winkelvergunningen en slijtvergunningen, al naar gelang de vergunningen betrekking hebben op de verkoop van brood in een besloten ruimte en in rechtstreeks verband daarmee buiten die ruimte, dan wel uitsluitend buiten een besloten ruimte. De winkelvergunningen worden vervolgens onderscheiden in vier categorieën. De verkoop van brood krachtens een winkelvergunning A of B is — evenals die krachtens een slijtvergunning — niet aan beperkingen gebonden. De verkoop van brood krachtens een winkelvergunning C of D is beperkt tot verkoop in het kader van een andere telkens aangegeven bedrijfsuitoefening, waarop hieronder bij de toelichting van het derde lid van artikel 4 nader wordt ingegaan.

Blijkens het eerste lid van artikel 4 wordt een winkelvergunning A verleend in vier gevallen.

De in dat lid onder *a* vervatte regeling strekt er toe de tij-

dens de werking van het Erkenningreglement Wederverkopers Bakkersartikelen verkregen rechten te handhaven.

De onder *b* opgenomen regeling beoogt de sanering van de bakkerijsector te ondersteunen. Een bakker kan zonder bezwaar het vervaardigen van brood staken, aangezien hem in-gevolge deze bepaling voor de besloten ruimte, waarin hij brood verkocht, een niet aan beperkingen gebonden vergunning wordt verleend. De bepaling is zodanig geformuleerd, dat ook met name de rechtsopvolger van een bakker een dergelijke vergunning kan verkrijgen.

De regeling onder *c* dient er toe, het voor de houder van een winkelvergunning A mogelijk te maken de bedrijfsuitoefening naar een andere besloten ruimte te verplaatsen.

Ter toelichting van onderdeel *d* moge ten slotte het volgende dienen. Het komt de ondergetekenden billijk voor, dat met name de rechtsopvolger van de ondernemer, die bij de rechtsovergang in het bezit is van een geldige vergunning, hem krachtens deze wet verleend, de bevoegdheid zal hebben de verkoop van brood, c.q. onder dezelfde beperkingen, die aan de vergunning van zijn voorganger verbonden zijn, voort te zetten. Aldus wordt voorkomen, dat de waarde van de over te dragen onderneming nadelig zou worden beïnvloed. In verband met het persoonlijke karakter van de vergunning zal hij daartoe echter een overeenkomstige nieuwe vergunning dienen te bezitten. Het in het derde lid met betrekking tot de winkelvergunningen C en D en de slijtvergunningen bepaalde stelt hem reeds in alle gevallen in staat zodanige vergunning te verkrijgen. Ten aanzien van de winkelvergunning A is deze mogelijkheid veelal niet verzekerd. Met het oog daarop is in het onderhavige artikelonderdeel een speciale voorziening getroffen.

Een winkelvergunning B wordt verleend voor een besloten ruimte in een streek, plaats of wijk, waar voor particulieren onvoldoende gelegenheid bestaat tot het kopen van brood in een winkel of andere vaste verkooppriimte. Hierin voorziet de in het tweede lid van artikel 4, onder *a*, vervatte regeling.

Het bepaalde onder *b* is identiek aan dat in het eerste lid, onder *d*. Verwezen moge worden naar de op deze bepaling gegeven toelichting.

De grond, waarop een winkelvergunning B wordt verleend, brengt met zich mee, dat de houder van een dergelijke vergunning niet zonder meer zijn zaak moet kunnen verplaatsen. Daarom is in het tweede lid niet een regeling opgenomen als die van het eerste lid, onder *C*.

Het derde lid van artikel 4 bepaalt, dat winkelvergunningen C en D alsmede slijtvergunningen steeds worden verleend.

Voor wat winkelvergunningen C en slijtvergunningen betreft, wordt, in samenhang met het bepaalde in artikel 3, daarmee beoogd de specifieke broodsliters zonder meer tot de uitoefening van hun bedrijf toe te laten, zowel wat de ambulante handel als wat de verkoop in winkels betreft. Met de Sociaal-Economische Raad zijn de ondergetekenden van mening, dat de verkoop van brood door deze sliters in de gegeven omstandigheden niet meer tot een plotselinge, schoksgewijze ontwikkeling van de wederverkoop van brood aanleiding zal geven.

Gelet op vorenbedoelde opzet, kan ingevolge artikel 3, onder *b*, winkelverkoop krachtens een winkelvergunning C slechts plaatsvinden, indien in de betrokken winkel niet tevens het kruideniersbedrijf, de kleinhandel in melk, de kleinhandel in aardappelen, groenten en fruit, de kleinhandel in vis, het poeliersbedrijf, het slagbedrijf, het paardenslagbedrijf, de kleinhandel in vlees of het banketbakkersbedrijf wordt uitgeoefend. De wederverkoop van brood krachtens een winkelvergunning C is dus niet mogelijk in de uitoefening van een specifiek levensmiddelenbedrijf.

Voor wat winkelvergunningen D betreft heeft de bepaling, in samenhang met het bepaalde in artikel 3, onder *c*, ten doel de wederverkoop van brood toe te laten in besloten ruimten, waarin ten minste drie van de zo juist genoemde bedrijven worden uitgeoefend. Indien de parallelisatie van de bedrijfsuitoefening in één besloten ruimte reeds zo ver is voortgeschreden, lijkt het onredelijk deze tegen te gaan voor wat de wederverkoop van brood betreft.

Artikel 5. Deze bepaling maakt het mogelijk de werking van de wet zonder wetswijziging te verruimen door het in artikel 3, onder *c*, bepaalde aantal van ten minste drie in de besloten ruimte uitgeoefende bedrijven te beperken tot ten minste twee waardoor een groter aantal ondernemers voor vergunning in aanmerking kan komen. Wanneer zodanige maatregel vastgesteld zal worden, zal uiteraard afhangen van de mate, waarin het broodbakkersbedrijf erin zal slagen zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. De ondergetekenden verwachten, dat een daarvoor voldoende aanpassing ongeveer twee of drie jaar na het inwerking treden van deze wet zal zijn bereikt.

Artikel 6. Het komt de ondergetekenden wenselijk voor, dat een bijzondere waarborg wordt geschapen, dat bij de beslissing omtrent aanvragen om een winkelvergunning B, te verlenen op grond van het in artikel 4, tweede lid, onder *a*, bepaalde, de voornaamste in het geding zijnde belangen in voldoende mate tegen elkaar zullen worden afgewogen. Het onderhavige artikel schrijft daarom voor, dat een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag eerst wordt genomen nadat een commissie van advies, waarin broodbakkers, broodwederverkopers en consumenten vertegenwoordigd zijn, is gehoord.

Artikelen 7 en 8. In deze artikelen zijn enkele bij vergunningstelsels voorkomende bepalingen opgenomen. Dergelijke bepalingen komen b.v. ook voor in de Vestigingswet Bedrijven 1954 (*Stb.* 99).

Daartoe behoort niet het tweede lid van artikel 7. Deze bepaling is een sluitstuk van artikel 4, eerste lid, onder *c* en *d* en tweede lid, onder *b*.

Het is de houder van een winkelvergunning A ingevolge artikel 4, eerste lid, onder *c*, toegestaan om de bedrijfsuitoefening naar een andere besloten ruimte te verplaatsen, doch niet om het aantal besloten ruimten, waarin hij zijn bedrijf krachtens winkelvergunningen A uitoefent, uit te breiden.

De bedrijfsuitoefening van de houder van een winkelvergunning A of B kan met toepassing van artikel 4, eerste lid, onder *d*, onderscheidenlijk tweede lid, onder *b*, door een ander worden voortgezet. Zodra degene, die de bedrijfsuitoefening voortzet, op grond van een dezer bepalingen een vergunning is verleend, dient de vergunning van zijn voorganger te vervallen.

Artikel 10. Dit artikel opent in het eerste lid voor de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om in overeenstemming met de Minister van Landbouw en Visserij — men zie het zevende lid — in bijzondere gevallen, waarin gewichtige belangen daartoe aanleiding geven, ontheffing te verlenen van het in artikel 2 vervatte verbod. Zodanig bijzonder geval doet zich naar de mening van de ondergetekenden bijv. voor bij de wederverkoop van brood in winkels, welke zich in bungalowkampen bevinden.

Ingevolge het zesde lid kan bovenbedoelde ontheffingsbevoegdheid geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan het bestuur van het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten.

Artikel 11. De ondergetekenden achten het in het belang van de rechtsbescherming van de betrokkenen tegenover de centrale overheid dat tegen ministeriële besluiten tot verlening, weigering of intrekking van een ontheffing beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt opengesteld. Zodanig beroep bestaat reeds ingevolge de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie tegen niet algemeen verbindende besluiten van het bestuur van het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten.

Daar ingevolge artikel 10, vijfde lid, juncto het in de tweede volzin van artikel 8, tweede lid, bepaalde beroep tegen een besluit van de Minister van Economische Zaken tot intrekking van een ontheffing schorsende kracht heeft, is aan het slot van het tweede lid van het onderhavige artikel het zesde lid van artikel 33 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, dat in het algemeen schorsende kracht aan krachtens die wet ingesteld beroep onthoudt, ten aanzien van besluiten als hogerbedoeld niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 13. De onderhavige bepaling voorkomt, dat zij, die bij de inwerkingtreding van de wet bedrijfsmatig brood aan particulieren verkopen en daarvoor ingevolge deze wet een vergunning behoeven, terstond in overtreding zouden geraken. Hun wordt de nodige tijd gelaten zich een vergunning te verschaffen.

Dit respijt geldt niet voor hen, die bij de inwerkingtreding van de wet in strijd handelden met het Erkenningsreglement Wederverkopers Bakkersartikelen.

Artikel 14. Zoals in de toelichting op artikel 2 reeds is uiteengezet treffen het derde en het vierde lid van dat artikel een voorziening voor het geval, dat een ondernemer, die brood vervaardigt en verkoopt, de vervaardiging staakt (bijv. omdat hij daartoe onverhoeds gedwongen wordt), doch de verkoop van brood, dat hij van anderen kan betrekken, voortzet. Zodanig geval kan zich ook voordoen vóór het in werking treden van deze wet.

Alsdan handelt die ondernemer in strijd met het Erkenningsreglement Wederverkopers Bakkersartikelen, ook bij het in werking treden van de ontworpen wet. Artikel 13 van het wetsontwerp is dus ingevolge het derde lid van dat artikel op hem niet van toepassing. Terstond bij het in werking treden van de wet overtreedt hij dus het in artikel 2, eerste lid, vervatte verbod. In het onderhavige artikel wordt daarom een soortgelijke voorziening getroffen als die, welke in het derde en vierde lid van artikel 2 is opgenomen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
F. J. W. GIJZELS.

De Minister van Landbouw en Visserij,
V. G. M. MARIJNEN.