

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

De vaste Commissie voor Economische Zaken, in welke handen het wetsontwerp 7559 is gesteld, heeft de eer daaromtrent het navolgende te rapporteren.

Algemeen

Vele leden vingen hun betoog aan met te stellen, dat door een ongelukkige samenloop van omstandigheden momenteel uit drie richtingen tegelijkertijd een opwaartse druk op het prijsniveau wordt uitgeoefend. Twee van deze factoren liggen buiten de Nederlandse invloedssfeer: de prijsaanpassing in het kader van de E.E.G. en de stijging van de prijzen van de grondstoffen op de wereldmarkt. De derde prijsverhogende factor wordt echter gevormd door het in ons eigen land gevoerde beleid waarbij met name valt te denken aan de directe invloed, die van het loonbeleid uitgaat op het prijsniveau. Werd reeds in het akkoord van de Stichting van de Arbeid van 7 november 1963 duidelijk gesteld, dat prijsaanpassingen onvermijdelijk zouden zijn wanneer een belangrijke verhoging van het effectieve loonpeil de trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit overtreft en werd toen tevens gewezen op zekere prijsachterstanden, die een prijsaanpassing rechtvaardigen, hoeveel zwaarder weegt dit alles thans, nu het gevaar aanwezig is, dat de loonsverhogingen uit de hand dreigen te lopen. Er bestaat dan ook niet ten onrechte bij de Regering, het georganiseerde bedrijfsleven en het publiek ongerustheid over de gang van zaken met betrekking tot lonen en prijzen. Dat de Regering over een beter en meer genuanceerd instrumentarium wenst te beschikken om het prijsbeleid vaster in de hand te hebben, achten deze leden begrijpelijk. In het onderhavige wetsontwerp vraagt de Regering dan ook meer bevoegdheden dan haar in de Prijzenwet, zoals deze thans luidt, ten dienste staan.

Naast de reeds bestaande mogelijkheid bedrijfstaksgewijze prijsmaatregelen te treffen, is het voor een slagvaardig beleid naar het oordeel van de Regering noodzakelijk individuele ondernemingen te kunnen aanpakken indien een gewichtige reden een onmiddellijke voorziening eist. Dit wordt dan gemotiveerd met het argument, dat het van groot belang kan zijn in te grijpen op een moment, dat de prijsverhogingen zich nog niet in de gehele branche hebben voortgezet. Bovendien zal van het enkele feit, dat de Regering individueel kan ingrijpen, een sterke preventieve werking uitgaan. Het kan inderdaad, aldus de hier aan het woord zijnde leden, voor het voeren van een gecontroleerd prijsbeleid gewenst zijn in een vroeg stadium en dan onmiddellijk aan de bron, bepaalde uitwassen uit te snijden, zodat een onaanvaardbare prijsontwikkeling kan worden voorkomen. Deze leden hadden stellig begrip voor deze overwegingen.

Wel ontveinsden zij zich niet, dat het hier een bijzonder moeilijke en gevaarlijke materie betreft. Immers, indien verstrekkende bevoegdheden aan de Minister worden gegeven om bij een individuele onderneming direct te kunnen ingrijpen, is een zekere willekeur in optreden bijna niet te vermijden. Er zal dan ook door de overheid met grote zorgvuldigheid moeten worden opgetreden waartoe in de wet waarborgen dienen te worden opgenomen, welke een passende bescherming bieden aan de individuele onderneming. Naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden is er reden tot bezorgdheid, omdat de tot op heden opgedane ervaring met betrekking tot het met het bedrijfsleven gevoerde overleg niet gunstig kan worden genoemd. De memorie van toelichting (blz. 3, linkerkolom) stelt dit aspect van de zaak naar hun oordeel veel te optimistisch voor. Medegedeeld wordt nl., dat, indien in bepaalde gevallen door het bedrijfsleven een andere gedragslijn wordt gevolgd dan in overeenstemming is met de prijsgedragsregels, overleg met het betrokken bedrijfsleven plaats heeft ten einde dit te bewegen zich alsnog naar de gedragsregels te voegen. Alleen indien een dergelijk overleg niet tot bevredigende resultaten leidt, wordt een prijsmaatregel getroffen. En wanneer de Regering voorts zegt, dat de zorgvuldigheid, die dringend geboden is bij het uitvoeren van prijsmaatregelen, met zich medebrengt het horen van belanghebbenden, dan is dat volkomen juist, maar is daaraan tot dusverre in de praktijk niet steeds de hand gehouden.

Met betrekking tot een aantal in het wetsontwerp gelegen waarborgen merkten deze en een aantal andere leden het navolgende op.

In het wetsontwerp wordt een beroepsmogelijkheid geïntroduceerd waarvoor de volgende terminologie wordt gebruikt: „Tegen de vaststelling van prijsvoorschriften krachtens artikel 2 van de Prijzenwet is uiteraard geen beroep mogelijk”. Hoe is dat woordje „uiteraard” te rijmen met het bij de behandeling van de Prijzenwet toegezegde overleg tussen de Ministers van Economische Zaken en Justitie over het introduceren van een betere beroepsmogelijkheid in de huidige wet? Is het inderdaad zo, dat bij de bestaande rechtsopvattingen op het gebied van de bescherming van de burger tegen onrechtmatig overheidsingrijpen een zo duidelijk verschil kan worden geconstateerd tussen bescherming door middel van beroep in geval van een maatregel tegen een individuele onderneming dan wel tegen een groep van ondernemingen? De aan het woord zijnde leden meenden dit te mogen betwijfelen.

Dezelfde leden achtten het voorts onjuist om te spreken — zoals in de memorie van toelichting geschiedt — van een „voorlopige” maatregel. Anders dan bij de Wet Economische Mededinging is hier alleen sprake van een tijdelijke maatregel. In artikel 24 van de Wet Economische Mededinging is de Minister bevoegd aan machtsposities, waarvan het bestaan in strijd is met het algemeen belang, bepaalde verplichtingen op te leggen. In dat geval is er de belangrijke rechtswaarsborg, dat de Commissie Economische Mededinging moet worden gehoord, ook indien bij wijze van voorlopige maatregel een voorziening moet worden getroffen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de maatregel echter direct definitief. Hij heeft alleen een tijdelijk karakter. Gevraagd werd of de Minister het gestelde in lid 5 van artikel 3a (dat verplicht tot het horen van belanghebbenden) royaal wil toepassen. Zekerheden voor de betrokkenen zijn immers bepaald gewenst. In dit verband werd van verschillende zijden naar voren gebracht, dat weliswaar de bevoegdheid om in te grijpen op grond van artikel 3a slechts voor 1 jaar wordt toegekend, maar dat de wet zelf onbepaald van kracht blijft. Vele leden zouden het juist achten indien de duur van de wet op 1 jaar wordt bepaald; andere leden gaven voorkeur aan een maximumduur van twee jaar. De opgedane ervaringen kunnen dan mede tot uiting komen in het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal bij een verlengingsvoorstel. Van verschillende zijden vroeg men zich af of de in artikel 3a, sub 2 en 3, neergelegde waarborg, dat een maatregel na zes maanden expireert en binnen zes maanden nadien niet opnieuw kan worden uitgevaardigd, wel veel betekenis heeft. Wordt niet de mogelijkheid

geschapen tot volledige vrijheid na afloop van de gestelde termijn van zes maanden, zodat toch wederom een algemeen prijsvoorschrift ex artikel 2 gegeven zou dienen te worden, ook wanneer zich in een branche slechts een enkele afwijking voordoet?

De vele leden die eerder aan het woord waren, werden door het wetsontwerp nog voor een bepaalde moeilijkheid geplaatst. De Prijzenwet, zoals die thans luidt, opent slechts de mogelijkheid prijsvoorschriften te geven voor „goederen en diensten”. Maatregelen uit dien hoofde richten zich dus niet tot ondernemers of ondernemingen maar geven een algemeen rechtsvoorschrift, waarvan de overtreding strafbaar is. Het nieuwe wetsvoorstel geeft echter niet een zodanig algemeen rechtsvoorschrift doch maakt een individueel bevel mogelijk in een individueel geval. Overtreedt men dit bevel dan handelt men derhalve ook niet in strijd met een algemeen rechtsvoorschrift. Deze rechtsfiguur is in ons rechtsbestel zeer ongebruikelijk. Voor zover valt na te gaan bestaat ze slechts in de Wet Economische Mededinging (de Minister kan overeenkomstig artikel 24 aan bepaalde machtsposities verplichtingen opleggen) en in de Wet ter verzekering van het beschikbaar blijven van goederen voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar enz. (krachtens deze laatste wet wordt een machtigingsbeschikking uitgevaardigd, op grond waarvan de burgemeesters een bepaalde bevoegdheid hebben in geval van oorlog, oorlogsgevaar enz.) Zou de Minister kunnen aanduiden waarom hij een dergelijke uitzonderlijke structuur voor het onderhavige wijzigingsvoorstel heeft gekozen?

De hier aan het woord zijnde leden, hun oordeel samenvattend, zeiden zeker begrip te kunnen hebben voor de overwegingen van de Minister om sneller en meer efficiënt te kunnen ingrijpen in gevallen, die een gevaar opleveren voor een verantwoord prijsbeleid en die derhalve een onmiddellijke voorziening eisen; aan de andere kant meenden zij echter dat niet zonder meer voorbij kan worden gegaan aan de gevaren welke voor ons rechtsbestel verbonden zijn aan een mogelijk optreden van de Minister, indien hem de bevoegdheid wordt gegeven in individuele gevallen in te grijpen daar waar geen juridisch bindend prijsgedrag bestaat.

Vele andere leden zeiden zich met opzet en inhoud van het onderhavige wetsontwerp wel te kunnen verenigen. Een snel ingrijpen van de overheid in gevallen waarin zich onverantwoorde prijsverhogingen voordoen, achtten zij dringend noodzakelijk. Nochtans rezen bij deze leden nog een aantal vragen. Zo informeerden zij waarom de Minister eerst nu met deze wetswijziging komt. Is de leemte, waarin thans wordt voorzien, niet eerder aan het licht gekomen? Wat is de reden dat volgens lid 7 van artikel 3a de hierbedoelde bevoegdheden slechts in geval van ernstige spanningen in het sociaal-economisch leven kunnen worden uitgeoefend, terwijl de motivering voor de bevoegdheden op grond van de huidige Prijzenwet veel ruimer gesteld is? Is de Minister ook bereid prijsverhogingen in versluierde vorm (b.v. door kwaliteitsverandering, verandering van model of verpakking enz.) tegen te gaan? Is de Minister voornemens aan de Kamer een tussentijds verslag uit te brengen over het beleid op grond van artikel 3a, opdat de Kamer niet pas bij het verslag op grond van de desbetreffende algemene bepaling (artikel 14) in de Prijzenwet geïnformeerd zal worden?

Enkele leden merkten op, dat noch in de Prijzenwet 1961 noch in de thans voorgestelde wijzigingen de mogelijkheid wordt geopend tot inschakeling van maatschappelijke organisaties in de controle op de naleving van de Prijzenwet. Acht de Regering het, zo vroegen zij, niet nodig de Prijzenwet zodanig aan te vullen dat commissies uit deze maatschappelijke organisaties, waartoe ook de vakbonden gerekend dienen te worden — een en ander b.v. naar het voorbeeld van de overeenkomstige regeling in België —, wettelijk tot een uitvoeringsorgaan der Prijzenwet worden gemaakt, met dien verstande dat zodanige commissies niet alleen adviserende maar ook beslissende bevoegdheden krijgen?

Verscheidene leden konden zich met het wetsontwerp voorschijns niet verenigen. Zij waren van oordeel dat met het huidige systeem, zoals vervat in de pas sedert enkele jaren bestaande

Prijzenwet — welke vergaande bevoegdheden geeft aan de overheid — het uiterste is bereikt op het gebied van overheidsingrijpen in de vrije prijsvorming: De bestaande mogelijkheid tot ingrijpen is, in het kader van het algemeen in ons land aanvaarde principe van ondernemingsgewijze produktie, naar hun mening nog toelaatbaar, zij het met enige moeite vanwege de geringe waarborgen die in de wet gelegen zijn. Het voorliggende ontwerp beoogt echter ook in individuele gevallen — doch bij deze leden rees de vraag of in de huidige Prijzenwet een individueel ingrijpen van de overheid totaal uitgesloten is — een optreden van de Regering mogelijk te maken. De argumenten waarmede de memorie van toelichting deze nieuwe mogelijkheid meent te moeten motiveren, tonen volgens deze leden aan hoe snel men, eenmaal een stringent overheidsingrijpen aanvaardende, de grenzen van het toelaatbare bereikt; het wordt in de memorie van toelichting namelijk zo voorgesteld alsof de te introduceren mogelijkheid het noodzakelijke complement vormt op de huidige wet. Deze leden waren deze mening echter niet toegedaan; integendeel waren zij van oordeel dat de nu middels het wetsontwerp in de Prijzenwet te introduceren artikelen een corpus alienum vormen in die wet en daarin dus niet thuis horen, waardoor het gehele, thans voorliggende ontwerp, alle kenmerken draagt van een geleenheidswetgeving. Dit laatste element krijgt extra de nadruk door het niet horen van de Sociaal-Economische Raad alvorens tot het indienen van dit zo ingrijpende wetsontwerp werd overgegaan, hetgeen met geen enkel woord in de memorie van toelichting nader wordt toegelicht. Kan de Minister daartomtrent alsnog inlichtingen geven?

Met betrekking tot hun argumenten inzake het zoëven genoemde corpus alienum gingen de aan het woord zijnde leden terug naar de memorie van toelichting op de bestaande Prijzenwet. Hierin worden de omstandigheden, die nu in artikel 3a onder 7 gebruikt worden om het speciale ingrijpen mogelijk te maken, t.w. ernstige spanningen in het sociaal-economische leven, reeds globaal genoemd om aan te duiden, dat aan de huidige Prijzenwet behoefte bestaat. In dit verband herinnerden zij er nog aan, dat de Prijsopdrivings- en Hamsterwet, die door de Prijzenwet werd vervangen, uitdrukkelijk in de considerans oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden voor de toepassing vermeldde. De considerans van de huidige wet bevat deze passage niet, zodat met betrekking tot zijn ingrijpen de Minister reeds een uiterst ruime armslag heeft, bovendien geënt op de uiterst vage norm van het „sociaal-economisch belang”.

Deze leden waren bovendien van mening, dat gedetailleerd ingrijpen in individuele gevallen strijdig is met datgene, wat in ons sociaal-economisch en rechtsbestel gebruikelijk is. Dit gebruikelijke systeem is: globale maatregelen in overleg met en met medewerking van het bedrijfsleven.

Ook wilden deze leden aandacht besteden aan de positie van het wetsontwerp temidden van de wetgeving der andere E.E.G.-landen. Kan de Minister mededelen hoe de bevoegdheden tot het ingrijpen in de prijzen in de partnerlanden zijn geregeld? De prijsvorming is in het kader van de interstatelijke handel een belangrijk facet. Zij vroegen zich af of de invloed, die uitgaat van de afbraak van de douanetarieven enerzijds en de opbouw van een buitentarief anderzijds, niet een zodanig individueel bedrijfsbeleid ten aanzien van de prijsvorming noodzakelijk maakt, dat de overheid tot de beoordeling daarvan nauwelijks kan worden toegeëaten. Had dan ook, zo informeerden zij — nog afgezien van de harmonisatie, waarvan een regeling voor het ingrijpen door de overheid in de prijzen toch zeker niet het minst belangrijke onderdeel vormt —, geen instemming moeten worden verkregen van de partnerlanden met de thans voorgestelde regeling, welke toch ook voor die landen belangrijke aspecten bezit? Vele andere leden vroegen eveneens hoe de principes en de praktijk van het tot nog toe in ons land gevoerde en het op grond van artikel 3a nog te voeren prijsbeleid zich verhouden tot de principes en de praktijk van het Europese beleid ter zake. De verscheidene leden die eerder aan het woord waren herinnerden er nog aan, dat als motief voor dit wetsontwerp tevens wordt aangevoerd

de vereiste slagvaardigheid van het overheidsbeleid. Tot deze slagvaardigheid bestaat echter reeds onder de huidige Prijzenwet naar de mening van deze leden voldoende mogelijkheid, zelfs reeds (artikel 2, lid 1) a/s er een vermoeden bestaat dat zo hoge prijzen worden gebruikt, dat het algemeen sociaal-economisch belang naar het oordeel van de Minister een ingrijpen vereist.

Over de waarborgen, die in de wet gelegen zijn, hadden de aan het woord zijnde leden reeds eerder hun twijfel uitgesproken. Al met al waren zij van mening dat dit wetsontwerp, ondanks zekere daarin opgenomen garanties, aan de overheid bevoegdheden toekent, welke de deur openzetten voor willekeur en subjectief oordeel. Deze worden nog in de hand gewerkt door vage normen zoals gebruikt in de memorie van toelichting, die (op blz. 4, linkerkolom) vermeldt dat „het prijsgedrag van de onderneming, tegen welke de prijsaanwijzing wordt gericht, moet afwijken van het prijsgedrag, dat in de betrokken bedrijfstak op dat ogenblik in het algemeen wordt gevolgd”. Deze leden vreesden dan ook een te sterk gedetailleerd overheidsingrijpen in de prijsvorming, hetgeen zij moeilijk verenigbaar achtten met ons rechtssysteem, dat immers als regel kent het algemeen bindende voorschrift en niet, zoals het wetsontwerp dit introduceert, het individuele bevel.

Verscheidene leden zeiden het te kunnen waarden dat de bewindsman van economische zaken grote ernst maakt met het in de hand houden van de prijzen, temeer daar dit onderdeel van het regeringsbeleid aan zo grote spanning onderhevig is. Iedere verantwoorde beleidsmaatregel die ertoe kan strekken de dreigende spanningen te verminderen, dient te worden toegejuicht. Zij konden zich dan ook met de strekking van het ontwerp, dat immers bedoeft alleen in bijzondere omstandigheden te worden toegepast, wel verenigen. Deze leden ontveinsden zich echter niet, dat de toepassing van het nieuwe artikel de bewindsman voor grote moeilijkheden kan plaatsen. Zodra immers een vrij aanzienlijk aantal overtredingen in een bepaalde branche geconstateerd moet worden, rijst al onmiddellijk de vraag, of het praktisch nog wel mogelijk zal zijn, met iedere afzonderlijke onderneming het voorgeschreven overleg te voeren. Wat denkt de bewindsman in dergelijke omstandigheden te doen; bij welk percentage overtredingen acht hij de tijd aangebroken een prijsmaatregel voor de gehele branche te nemen? En hoe denkt hij op te treden in het geval, dat het vrijwel onmogelijk zal zijn het voorgeschreven overleg binnen een beperkte tijd te voeren?

De hier aan het woord zijnde leden waren zich ervan bewust dat het ontwerp van wet, indien dit tot wet zal worden verheven, de bewindsman een grote bevoegdheid toekent in zaken, die primair tot de verantwoordelijkheid van de ondernemer behoren. Het voorgaande neemt echter niet weg, dat de argumentatie van de Minister, dat voorkomen moet worden dat een blaam, die slechts een enkele onderneming behoort te treffen, wordt geworpen op een gehele bedrijfstak, hen bijzonder aansprak.

Op een aantal onderdelen werden van verschillende zijden nog nadere informatie gevraagd. Zo vroegen vele leden voor welke bedrijfstakken thans prijsmaatregelen zijn afgekondigd. Beschikt de Regering over een voldoende uitgerust apparaat, en is zij van mening dat zij het door haar voorgestane beleid ook daadwerkelijk kan effectueren, of moet aan het gehele beleid op het gebied van de prijzen inclusief de controle op de naleving van de spelregels een meer steekproefsgewijs karakter worden gegeven, iets dat voor een aantal leden in verband met het gevaar voor willekeur moeilijk zou zijn te aanvaarden.

Zou de Minister, om een juiste oordeelsvorming te vergemakkelijken, over de laatste jaren cijfers kunnen verstrekken ten aanzien van de nominale stijging van de loonsom per werknemer, de kosten van het levensonderhoud, het verloop van de prijzen in het algemeen en voor enkele specifieke bedrijfstakken, waaronder de bouwrijverheid in het bijzonder, alsmede over de reële loonstijging?

Ten slotte werd gevraagd, waarom de memorie van toelichting bij het onderhavige wijzigingsontwerp slechts is ondertekend door de Minister van Economische Zaken.

Artikelen

Artikel 3a, lid 1. Waarom wordt in dit lid tweemaal achtereen het begrip „binnenlandse markt” gehanteerd? Kan het in de negende en tiende regel niet beter vervallen?

Aldus vastgesteld 20 februari 1964.

NEDERHORST
ROEMERS
BLAISSE
REEHORST
VAN DER PEIJL
MEULINK
VAN DER MEI
BERGER
ASSMANN
SCHMELZER
VAN SON
JOEKES
GIJZELS
ROOLVINK
PORTHEINE.