

Vergaderjaar 1986–1987

19 743

Wijziging van de Vestigingswet Bedrijven 1954 (Stb. 1964, 66), de Vestigingswet detailhandel (Stb. 1971, 569) en de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel heeft twee doelstellingen.

In de eerste plaats voegt het twee instrumenten toe ter bestrijding van beunhazerij, in deze context te verstaan als het zonder vergunning of ontheffing uitoefenen van een bedrijf, waarvoor ingevolge een der vestigingswetten een vergunning of ontheffing is vereist. Hierbij gaat het enerzijds om vergemakkelijking van het bewijs, dat de Vestigingswet Bedrijven 1954 (Stb. 1964, 66) is overtreden in de gevallen waarin de betrokkene door middel van reclame-uitingen werk aantrekt. Het maken van reclame wordt in een aantal gevallen gelijkgesteld met het daadwerkelijk verrichten van vergunningplichtige handelingen. Anderzijds betreft het de invoering van het recht voor organisaties van met name bedrijfsge-noten, om zich tot de burgerlijke rechter te wenden met een verzoek, het uitoefenen van een bedrijf zonder vergunning of ontheffing te verbieden, het groepsactierecht. Over deze beide voorstellen bracht de Sociaal-Economische Raad op 19 november 1982 aan de Minister van Justitie en mijn ambtsvoorganger advies uit (SER-publikatie nr. 19). In het verlengde van deze maatregelen is in het onderhavige wetsontwerp tevens voor wat betreft de Vestigingswet detailhandel (Stb. 1971, 569) de bevoegdheid opgenomen nadere regels te stellen met betrekking tot de registratie van vestigingsvergunningen en -ontheffingen.

De tweede doelstelling van dit wetsvoorstel is vereenvoudiging van het wettelijk stelsel, door afschaffing van het vereiste van kredietwaardigheid, waaraan de aanvrager van een vergunning ingevolge de Vestigingswet Bedrijven 1954 of de Drank en Horecawet heeft te voldoen. Door schrapping van dit in de praktijk achterhaalde vereiste wordt ook aangesloten bij de van recentere datum zijnde Vestigingswet detailhandel. Het op dit onderdeel van het wetsvoorstel betrekking hebbende, aan de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en mijn ambtsvoorganger uitgebrachte SER-advies dateert van 21 december 1984 (SER-publikatie nr. 22).

Alvorens op de voorgestelde wetswijzigingen in te gaan geef ik hieronder eerst een kort overzicht van de reeds eerder in het kader van de

beunhazerijbestrijding getroffen maatregelen (paragraaf 2). Daarna zullen achtereenvolgens de bepalingen over openlijke klantenwerving, het groepsactierecht en de kredietwaardigheid aan de orde komen (paragrafen 3, 4 en 5). Daarbij zullen ook de adviezen van de Sociaal-Economische Raad worden betrokken. In paragraaf 6 zal de registratieproblematiek worden behandeld. Vervolgens zal in paragraaf 7 aandacht worden geschonken aan de dereguleringsaspecten van dit voorstel. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting.

§ 2. Beunhazerijbestrijding

Het onderhavige wetsvoorstel hangt, zoals in paragraaf 1 reeds werd gememoreerd, ten nauwste samen met de beunhazerijbestrijding. Het voornemen tot invoering van bepalingen inzake de openlijke klantenwerving en het recht van groepsactie is door mijn toenmalige ambtsvoorganger bekendgemaakt tijdens de in 1979 gevoerde discussie over de bestrijding van de sluikbouw (kamerstukken II 1979/80, 15 806).

Bij de behandeling van het vraagstuk van de beunhazerij is vastgesteld, dat het ontduiken van wettelijke regels of fiscaal, sociaal en economisch terrein leidt tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen het bedrijfsleven.

In verband hiermede werd het noodzakelijk geacht op de verschillende beleidsterreinen tot maatregelen te komen ter bevordering van een goede naleving van de wettelijke voorschriften (kamerstukken II 1979/80, 15 380, nr. 3). Met betrekking tot de vestigingswetgeving heeft de regering daarbij een aantal maatregelen aangekondigd, waarvan een deel op basis van de bestaande wetten kon worden verwezenlijkt. Voor een ander deel is onder meer de onderhavige wetswijziging nodig.

Tot eerstbedoelde categorie is te rekenen het op 26 juli 1982 tot stand gekomen Besluit registratie vestigingsvergunningen en -ontheffingen (Stb. 480). Op grond van dit besluit kan door een ieder bij de Kamers van Koophandel en Fabrieken worden nagegaan of een onderneming al dan niet beschikt over een ingevolge de Vestigingswet Bedrijven 1954 verleende vestigingsvergunning of -onthefing. Daarnaast is het mogelijk een overzicht te krijgen per bedrijf of per regio van alle verleende vergunningen en ontheffingen. Deze gegevens kunnen worden geput uit het door de N.V. Databank Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland ten behoeve van de Kamers gehouden geautomatiseerde gegevensbestand. Dit bestand, dat gefaseerd wordt opgebouwd, omvat thans de gegevens met betrekking tot alle voor de navolgende bedrijven verleende vergunningen en ontheffingen: de bouwnijverheidsbedrijven, de motorvoertuig- en fietsbedrijven, de kappersbedrijven, het schoonheidsverzorgingsbedrijf, de carrosseriebedrijven, het tandtechnisch laboratoriumbedrijf, het opticiënsbedrijf, het reisbureaubedrijf, de levensmiddelenbedrijven, de schoenbedrijven en de edelmetaal- en uurwerkbedrijven. Een dergelijke openbare registratie vormt een middel ten behoeve van een grotere controle op de naleving van de vestigingsregelingen door de Economische Controledienst en kan met name ook het hanteren van het groepsactierecht vergemakkelijken.

In het kader van de bestrijding van de sluikbouw is er voorts medio 1980 door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Th. M. Hazekamp, bij de gemeenten op aangedrongen, een bouwregistratieverordening tot stand te brengen. Deze openbare registratie zou, evenals de registratie van vestigingsvergunningen en -ontheffingen, ertoe moeten dienen om door middel van actuele informatie te komen tot een doelmatiger controle op de naleving van de voor de bouwnijverheidsbedrijven geldende vestigingsvoorschriften. 40% van de gemeenten was evenwel niet bereid tot invoering van de bouwregistratieverordening over te gaan. Met het oog hierop hebben de bewindslieden van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het Actieprogramma deregulering woning-

bouw regelgeving (kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 7) namens het kabinet het voornemen kenbaar gemaakt, door middel van een wijziging van de Woningwet (Stb. 1962, 287) te komen tot een openbare registratie van bouwvergunningen door de gemeenten. Het mede daartoe strekkende voorontwerp van een wijziging van de Woningwet is op 11 juli 1985 voor advies aan enige adviesorganen toegezonden.

Ten slotte is ter gelegenheid van de recente wijziging van de Handelsregisterwet (Stb. 1984, 352) in artikel 32a van die wet bepaald, dat alle inschrijfplichtige ondernemingen op brieven, orders, facturen en offertes het nummer van hun inschrijving moeten vermelden. Dit voorschrift zal de mogelijkheid vergroten om verband te leggen tussen het handelsregister en de registratie van vestigingsvergunningen en -onthefingen.

Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, zal voor het treffen van maatregelen inzake de openlijke klantenwerving en het recht van groepsactie de onderhavige wetswijziging nodig zijn. Op de aard en strekking van die maatregelen zal in de paragrafen 3 en 4 uitvoerig worden ingegaan.

Daarnaast verdient het aanbeveling een enkele opmerking te maken over enkele problemen bij de controle op de naleving van de vestigingswetgeving, die buiten het kader van dit wetsvoorstel vallen.

Geconstateerd kan worden, dat er in een aantal ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven een parallellisatie en grensvervaging plaatsvindt. Deze ontwikkeling heeft nog niet die omvang als die welke zich in de zestiger jaren heeft voltrokken in de detailhandel. Toch gaat het om een ontwikkeling van betekenis. Door verscheidene ondernemersorganisaties wordt onderkend, dat bestaande vestigingsregelingen veelal niet meer aansluiten bij de praktijk.

Bovendien wordt een belangrijk deel van de uitvoeringsproblemen van de vestigingsvoorschriften veroorzaakt door de huidige samenhangs- en uitzonderingsbepalingen. Deze bepalingen zijn voornamelijk ontstaan door de noodzaak de verschillende vestigingsregelingen ten opzichte van elkaar te begrenzen.

In de praktijk blijkt dat deze gedetailleerde bepalingen veel interpretatievragen oproepen. Met een aantal ondernemersorganisaties wordt thans overleg gevoerd om te bezien of een vereenvoudiging van de voorschriften mogelijk is. Zo zal bij voorbeeld aan de Commissie Adviezen Vestigingsregelingen van de SER advies worden gevraagd over het samenvoegen van de bestaande vestigingsregelingen voor het gasfitters-, het waterfitters-, het loodgieters- en het centrale-verwarmingsbedrijf tot één besluit.

Het streven naar een vereenvoudiging van bestaande regelingen is ook van belang voor de door de SER in zijn advies van 19 november 1982 besproken klussenproblematiek. Deze problematiek betreft het in de laatste tien jaar opgekomen verschijnsel van de zogenaamde klussenbedrijven, die vele, veelal eenvoudige, onderhoudswerkzaamheden in en rond het huis verrichten, die onder de bedrijfsomschrijving van een – soms groot – aantal vestigingsbesluiten krachtens de Vestigingswet Bedrijven 1954 vallen.

Een aantal leden van de SER is van oordeel dat het uitgangspunt, gezien de doelstelling van de vestigingswetgeving, dient te zijn dat deze vormen van bedrijfsuitoefening binnen de werkingssfeer van de wet blijven vallen. Immers, de vestigingswetgeving heeft geen andere strekking dan de bevordering van een goede bedrijfsuitoefening. Dit deel van de Raad wijst op de mogelijkheid om in bijzondere gevallen en met name op grond van het voorzieningenniveau te komen tot een ontheffingverlening. Dit zou in de praktijk leiden tot een zekere casuïstiek. De in verband hiermede benodigde kennis van plaatselijke en regionale omstandigheden zou een omvangrijk beslag leggen op de ambtelijke capaciteit hetgeen zou impliceren dat de betrokken instanties daartoe voldoende zouden moeten zijn toegerust.

Deze oplossing ontmoette – juist in verband met de omvangrijke casuïstiek en vanwege het feit dat de onderhavige werkzaamheden eerdergenoemde instanties zwaar zullen belasten – bedenking bij andere leden van de SER. Volgens hen ware te overwegen, een criterium op te stellen, op grond waarvan de zgn. ideëel getinte klusjesdiensten als categorie van de werkingssfeer van de Vestigingwet bedrijven kunnen worden uitgezonderd. Ter zake van die klusjeswerkzaamheden, die met winstoogmerk worden uitgevoerd, stelt dit deel van de SER voor te onderzoeken, of het mogelijk is te komen tot een aparte vestigingsregeling, die toegesneden is op ondernemers, die over een breed terrein lichte onderhoudswerkzaamheden verrichten. De vereenvoudiging van de bestaande regeling is naar mijn mening een betere oplossing dan de door laatstbedoelde leden van de SER bepleite tweede «horizontale» vestigingsregeling voor klussenbedrijven. De hierboven geschetste problemen van gedetailleerde regelgeving en het determineren van de vergunningsplichtige handelingen, met de daarmee verbonden grensafbakening, zouden door een dergelijke tweedeling alleen maar worden vergroot.

Ter zake van handelingen die onder de werkingssfeer van een vestigingsregeling zullen blijven vallen, zullen ook klussenbedrijven aan de gestelde eisen moeten voldoen. Dit zal in beginsel ook gelden voor de ideëel getinte klussendienst. Binnen het kader van het bestaande ontfengingenbeleid en aan de hand van de thans geldende delegatiebeschikkingen zal alleen in bijzondere gevallen een uitzondering worden gemaakt. In dit verband is nog van belang, dat bij de behandeling van de meergenoemde brief «MKB-beleid in hoofdlijnen» in de UCV van 17 januari 1983 voor die opvatting een meerderheid bleek te bestaan. Een motie van enkele leden van de Tweede Kamer, waarin de wens te komen tot een uitzonderingsbepaling voor «ideëel getinte klussenactiviteiten» was opgenomen, werd verworpen (kamerstukken 17 553, 17 554, 17 600 – XIII, nr. 7).

§ 3. Openlijke klantenwerving

3.1. Adviesaanvraag

Ten aanzien van het bewijs van illegale bedrijfsuitoefening richtte de adviesaanvraag van 17 november 1980 zich op de problemen rond het bewijs van het bedrijfsmatige karakter van bepaalde verrichtingen. De opsporing van een met de wet strijdige bedrijfsuitoefening is met name moeilijk bij die werkzaamheden, waarvan het verrichten niet aan de dag treedt. Het gaat hierbij om uiteenlopende gevallen: bij voorbeeld het geval waarin werkzaamheden 's avonds of gedurende de weekeinden worden verricht of het geval waarin de werkzaamheden binnenshuis bij verschillende opdrachtgevers worden uitgevoerd. Ook kunnen de activiteiten van een ondernemer voor de opsporingsinstantie verborgen blijven, doordat de ondernemer geen afzonderlijke bedrijfsruimte gebruikt, doch zijn activiteiten ontplooit vanuit zijn woning. Een andere moeilijkheid is, dat ook in die gevallen, waarin vaststaat dat de bewuste handelingen zijn verricht, daarmee het bedrijfsmatig karakter van die verrichtingen nog niet is aangetoond. Denkbaar is, dat de betrokkene te eigen behoefte dan wel ten behoeve van vrienden werkzaam is. Vooral in de bouwnijverheid, bij woninginrichtingen en de reparaties van auto's kan deze situatie zich voordoen. De «vriendendienst» kan echter gemakkelijk als voorwendsel gehanteerd worden door personen die in feite zuiver commercieel te werk gaan. In het algemeen wordt van de uitgevoerde werkzaamheden geen administratie bijgehouden, zodat daaruit het bedrijfsmatige karakter van de verrichtingen evenmin kan worden afgeleid.

Uit het bovenstaande vloeit voort, dat dikwijls eerst na een uitgebreid, veel manuren eisend onderzoek kan worden vastgesteld, dat vergunningsplichtige handelingen *bedrijfsmatig* worden verricht. Dat is een duidelijke verspilling van mankracht, indien de betrokkene openlijk te kennen geeft

onder een vestigingsregeling vallende handelingen te willen verrichten, met de kennelijke bedoeling derhalve willekeurige derden als klant te werven. Door voor zulke gevallen het onweerlegbaar vermoeden te scheppen, dat betrokkene beoogt bedrijfsmatig werkzaam te zijn, zou de bewijslast worden vereenvoudigd.

In dit geval zou nog wel moeten worden aangetoond dat de handelingen, waarvoor men de aandacht van het publiek heeft gevraagd, inderdaad zijn verricht. Daarom is in de adviesaanvraag een verdergaande gelijkstelling geopperd, waarbij het reclame maken op zichzelf als het *bedrijfsmatig, daadwerkelijk verrichten* van de desbetreffende handelingen wordt aangemerkt.

3.2. SER-advies

In zijn advies van 19 november 1982 kon de SER zich met beide gelijkstellingen verenigen. Ook de SER is van mening dat degene, die publiekelijk aanbiedt bepaalde werkzaamheden te verrichten, de bedoeling heeft die handelingen ook daadwerkelijk uit te voeren ten behoeve van elke zich aandienende klant. In die situatie kan redelijkerwijs niet van een vriendendienst of van een incidenteel optreden gesproken worden. De «aanbieder» beweegt zich op de markt en treedt daarmee in concurrentie met rechtmatig gevestigde ondernemers.

De SER gaat er, evenals de adviesaanvraag, vanuit dat per vestigingsbesluit zal worden gezien of een gelijkstelling wenselijk is. Voorts heeft de Raad geadviseerd niet alleen te spreken van «publiekelijk aanbieden», maar ook van het «publiekelijk doen aanbieden». Op deze wijze kunnen ook vormen van sluikreclame door bijvoorbeeld quasi-interviews in streekbladen onder de gelijkstelling worden gebracht. Ten slotte is de SER in zijn advies tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde verruiming van het begrip bedrijfsmatigheid geen effect heeft voor de toepassing van het overgangsrecht (artikelen 25–27 van de wet), in die zin dat illegaal gevestigden automatisch aanspraak op een vergunning zouden kunnen maken.

3.3. Inhoud van de voorgestelde wetsbepaling

In artikel 4a van de Vestigingswet Bedrijven 1954 wordt bepaald, dat in een vestigingsbesluit als uitoefening van het aangewezen bedrijf mede kan worden aangemerkt het openlijk aanduiden van de bereidheid een of meer van de bedrijfshandelingen te verrichten. Daarmee is gekozen voor de, wat de SER noemt, verdergaande gelijkstelling. Dit betekent dat, indien iemand zich door middel van een advertentie of anderszins (zie hieronder) tot het publiek wendt met de mededeling dat hij bepaalde werkzaamheden wil verrichten en het gaat om werkzaamheden die onder de bedrijfsomschrijving van een vestigingsbesluit vallen, betrokkene strafbaar is, als hij geen vergunning of ontheffing heeft. Voor een veroordeling is dan voldoende, dat wordt aangetoond, dat betrokkene een advertentie heeft geplaatst of anderszins openlijk klanten heeft geworven, dat daarbij werkzaamheden werden aangegeven, die onder een bedrijfsomschrijving vallen, en dat betrokkene niet over een vergunning of ontheffing beschikte op het moment waarop hij de advertentie plaatste of anderszins openlijk klanten wierf.

De keuze van deze, meest vergaande gelijkstelling, wordt ingegeven door de overweging, dat het in een aantal gevallen niet eenvoudig is vast te stellen of bepaalde handelingen verricht zijn, doordat deze in de woning, hetzij van de opdrachtgever (schilder- en behangwerk), hetzij van de ondernemer (stofferen van meubelen) plaatsvinden. De minder vergaande gelijkstelling zou in die situatie een te geringe vereenvoudiging van de opsporing betekenen.

Doordat in de bepaling wordt gesproken van «openlijk aanduiden of doen aanduiden» gaat het niet alleen om advertenties, maar ook om andere vormen van klantenwerving zoals uithangborden, etalages, opschriften op auto's en dergelijke en eveneens om het door de SER genoemde quasi-interview.

De desbetreffende reclame-uiting zal, zoals gezegd, voldoende aanknopingspunten moeten bieden met een bepaalde bedrijfsomschrijving. Zo zal voor een veroordeling niet voldoende zijn een advertentie waarin staat: «voor alle klusjes in en om uw huis», omdat dan niet duidelijk is om welke vestigingsregeling het gaat.

Op het voetspoor van adviesaanvraag en advies zal per vestigingsregeling worden gezien, of de gelijkstelling van artikel 4a, derde lid, moet en kan plaatsvinden. Een dergelijke benadering heeft het voordeel dat aldus iedere vestigingsregeling op haar eigen merites kan worden gezien. Voor een aantal bedrijven (zoals bouwnijverheidsbedrijven en garagebedrijven) bestaat thans al het voornemen om aan de bepaling van artikel 4a, derde lid, van de wet, toepassing te geven. Binnen afzienbare tijd wordt hierover advies gevraagd aan de Commissie Adviezen Vestigingsregelingen van de SER. Het ligt in de bedoeling dat de noodzakelijke wijzigingen van de desbetreffende vestigingsbesluiten gelijktijdig met de onderhavige wetswijziging van kracht zullen worden.

Uit het bovenstaande blijkt, dat de onderhavige wetsbepaling slechts in bepaalde gevallen kan bijdragen tot handhaving van de vestigingswet Bedrijven 1954. Vooral de omstandigheid dat de gelijkstelling alleen toepassing kan vinden met betrekking tot advertenties waarin de te verrichten werkzaamheden duidelijk zijn vermeld beperkt het werkingsgebied van deze bepaling. Door een vage aanduiding van het aanbod kan men trachten aan de werking van de bepaling te ontsnappen. Daarbij dient echter wel bedacht te worden, dat aldus de advertentie aanzienlijk aan werfkracht inboet.

§ 4. Groepsactie

4.1. Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag wordt, mede namens de Minister van Justitie, het oordeel van de Raad gevraagd over de groepsactie als rechtsmiddel tegen bedrijfsuitoefening in strijd met de Vestigingswet Bedrijven 1954.

De jurisprudentie erkent, dat een rechtmatig gevestigde ondernemer zijn niet rechtmatig gevestigde concurrent kan aanspreken wegens onrechtmatige daad. In de uitspraak van de Hoge Raad van 30 oktober 1959, NJ 1961, 574, wordt gesteld dat de Vestigingswet Bedrijven 1954 mede de strekking heeft degenen, die bevoegd een bedrijf uitoefenen, te beschermen tegen de concurrentie van hen aan wie het door het ontbreken van een vergunning verboden is zich te vestigen. De onrechtmatig gevestigde concurrent brengt met zijn optreden nadeel toe aan de belangen die de wet beoogt te beschermen en handelt daarmee onrechtmatig. Dit betekent dat de overtreder van de vestigingsvoorschriften niet alleen strafvervolgung riskeert, maar ook een civielrechtelijke actie. In toenemende mate wordt echter de behoefte ervaren om ondernemersorganisaties de mogelijkheid te bieden zelf een vordering in te stellen strekkende tot een verbod van onrechtmatige bedrijfsuitoefening. Mede omdat hun statutaire doelstelling gericht was op het uitoefenen van een dergelijk actierecht zijn enkele organisaties door sommige rechtscolleges in het geding toegelaten (onder andere Pres. Rechtbank Utrecht, 11 juli 1979, Bouwrecht 1979, nr. 184). Anderzijds blijkt, dat ook organisaties niet-ontvankelijk worden verklaard in hun eis, omdat slechts enkele leden van een dergelijke organisatie direct in hun belang worden getroffen (vgl. HR 15 mei 1970, NJ 1970, 327; Rb. Amsterdam, 10 december 1980, 21 81/1168, Rechtspraak van de Week/Kort Geding 1982, nr. 3). Wel is het

mogelijk dat een organisatie optreedt als vertegenwoordigster van met name genoemde leden. Op deze wijze wordt echter niet tegemoet gekomen aan het bezwaar, dat een ondernemer die schade ondervindt van een onrechtmatige bedrijfsuitoefening van zodanige actie zou afzien, uit vrees, tegenover de onrechtmatig gevestigde ondernemer te laten blijken, dat de actie van hem is uitgegaan. Veelal speelt de vrees voor sociale en economische repercussies hierbij een belangrijke rol. Door het ontbreken van wettelijke regelingen op dit punt was het, gelet op de jurisprudentie, niet duidelijk of organisaties op grond van een collectief belang van haar leden rechtstreeks in rechte kunnen optreden tegen onrechtmatige bedrijfsuitoefening.

4.2. *SER-advies*

Uit het SER-advies blijkt dat de Raad unaniem van mening is, dat de mogelijkheid tot groepsactie in de Vestigingswet Bedrijven 1954 dient te worden opgenomen. De civielrechtelijke handhaving van het vestigingsrecht kan volgens de Raad daardoor doeltreffender worden.

Verdeeldheid bestaat er binnen de SER over de vraag aan welke organisaties het recht van groepsactie moet worden toegekend. Een deel van de SER is van oordeel, dat niet alleen aan privaatrechtelijke organisaties van ondernemers en publiekrechtelijke organisaties van ondernemers en publiekrechtelijke bedrijfslichamen, maar ook aan consumenten- en werknemersorganisaties, gelet op het afgeleide belang van deze organisaties bij naleving van de vestigingswetgeving, het recht van groepsactie in de vestigingswet dient te worden toegekend. Een ander deel van de Raad is van oordeel, dat het recht van groepsactie moet worden toegekend aan organisaties, die een rechtstreeks belang hebben bij handhaving van in vestigingsbesluiten neergelegde vestigingsregels. Als zodanig kunnen alleen worden aangemerkt privaatrechtelijke ondernemersorganisaties die ook blijkens de wetshistorie en de plaats die zij in de wet innemen rechtstreeks belanghebbenden zijn. Dit deel van de Raad ontkent niet, dat consumenten en werknemers een zeker belang kunnen hebben bij de naleving van de vestigingswetgeving, maar naar zijn mening is dit een indirect belang. Als leden van consumenten- of werknemersorganisaties niet-ontvankelijk worden verklaard in een actie op grond van artikel 1401 BW wegens schending van de vestigingswetgeving, omdat niet wordt voldaan aan met name de relativiteitsnorm, dient, zo wordt betoogd, aan deze organisaties, welker belang immers als afgeleide van hun leden moet worden beschouwd, ook geen groepsactie te worden toegekend.

Dit deel van de Raad meent voorts dat het recht van groepsactie niet aan stichtingen moet worden toegekend, omdat niet duidelijk is welke belangen een stichting representeert. Evenmin zou het dienen toe te komen aan produkt- en bedrijfschappen, gezien de overheidsstatus van deze lichamen. Wat de overheid betreft is de handhaving van wetten een zaak van openbaar ministerie en strafrechter. PBO-lichamen zijn, aldus dit deel van de Raad, niet rechtstreeks belanghebbend.

Ten slotte adviseert de Raad unaniem de groepsactiebevoegdheid ook op te nemen in de Vestigingswet Detailhandel en de Drank- en Horecawet.

4.3. *Inhoud voorgestelde wetsbepaling*

De onderhavige wijziging van de Vestigingswet Bedrijven 1954, de Vestigingswet detailhandel en de Drank- en Horecawet verleent het recht van groepsactie aan verenigingen van ondernemers met volledige rechtsbevoegdheid, die als doelstelling hebben de behartiging van belangen van hen, die een zelfde of aanverwant bedrijf uitoefenen als de onrechtmatig gevestigde ondernemer. Ook stichtingen die de bestrijding van onrechtmatige bedrijfsuitoefening ten doel hebben, krijgen de bevoegdheid een civiele actie tegen «beunhazen» in te stellen. Door dit doelvereiste wordt het bezwaar van een deel van de Raad, dat niet duidelijk is welke belangen een stichting representeert, ondervangen.

Ook wordt voorgesteld de actiebevoegdheid toe te laten komen aan produkt- en bedrijfsschappen, met dien verstande, dat PBO-lichamen die betrokken zijn bij het verlenen van vergunningen, ontheffingen en verklaringen uitgesloten zijn van het recht van groepsactie.

Deze uitzondering voorkomt, dat het recht van groepsactie toekomt aan een publiekrechtelijk lichaam dat als overheidsorgaan betrokken is bij de uitvoering van de wet. Dat, anderzijds, een PBO-lichaam in principe wel degelijk kan optreden als behartiger van de belangen der ondernemingen waarvoor het is ingesteld blijkt ook uit artikel 4, tweede lid, van de Vestigingswet Bedrijven 1954, krachtens welke bepaling een dergelijk orgaan de totstandkoming van een vestigingsbesluit kan uitlokken.

Het advies van een deel van de Raad om consumenten- en werknemersorganisaties geen rechtsingang van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Vestigingswet detailhandel te verlenen onderschrijf ik.

In het algemeen gesproken geldt, dat uitbreiding van de kring van actiebevoegden in belangrijke mate afbreuk doet aan de overzichtelijkheid van het rechtsverkeer. Immers, dit komt neer op versoepeling door de wetgever van de direct belangeis ten opzichte van een procedure krachtens onrechtmatige daad ex artikel 1401 BW. Steeds zullen beide belangen – het belang van degenen die, in meerdere of mindere mate, bij een actie geïnteresseerd zijn, enerzijds, en het belang van een overzichtelijk rechtsverkeer, anderzijds – tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Doelstelling van beide vestigingswetten is, naar luid van de considerans van de Vestigingswet Bedrijven 1954, de bevordering van een goede bedrijfsuitoefening. Daarbij dacht de wetgever primair aan het voorkomen van onverantwoorde vestiging van ondernemingen.

Niettemin gaat het bij het toekennen van een actierecht aan individuele ondernemers en, in het verlengde daarvan, van een groepsactierecht aan organisaties van ondernemers, om het tegengaan van oneerlijke concurrentie. Door onrechtmatig gevestigden wordt immers aan rechtmatig gevestigden oneerlijke concurrentie aangedaan, waardoor deze laatsten schade ondervinden. Daarom wordt door de rechtspraak aan individuele ondernemers een onrechtmatige daadsactie toegekend, indien zij hinder ondervinden van de bedrijfsmatige activiteiten van hun onrechtmatig handelende concurrent. Eveneens ter bestrijding van oneerlijke concurrentie wordt in het wetsvoorstel de groepsactiebevoegdheid van ondernemersorganisaties vastgelegd.

De vraag is nu of er ook voor toekenning van een dergelijke bevoegdheid aan organisaties van consumenten en werknemers een goede grond bestaat. Het concurrentiemotief levert zo'n grond niet op en ook overigens zie ik geen goede gronden om voor die organisaties zulk een recht in het leven te roepen. Voor consumenten en werknemers is immers vooral van belang of juridische verplichtingen door de ondernemer jegens hen worden nagekomen. Indien dat niet gebeurt, is er reden voor het instellen van individuele juridische acties op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad of voor een arbeidsprocedure, waarbij de rechter, rekening houdend met de concrete omstandigheden, beslist. Indien gewenst kunnen die procedures met machtiging van de betrokken personen worden gevoerd door consumentenorganisaties of vakbonden. Een groepsactierecht is voor dit soort situaties niet nodig en niet gewenst (zie ook het rapport Dereguleringsinvloeden op het consumentenbeleid van de Interdepartementale coördinatiecommissie consumentenbeleid (kamerstuk 1985/86, 19 342, nr. 1, par. 3.3)).

Ik realiseer mij dat in een incidenteel geval organisaties van consumenten of werknemers het groepsactierecht tegen onrechtmatig gevestigden zouden kunnen gebruiken als instrument tegen een ondernemer, wiens optreden de belangen van consumenten of werknemers schaadt. Voor zulke uitzonderlijk gevallen ligt het in het leven roepen van een groepsactierecht niet voor de hand, te minder omdat de overtreding van de vestigingswetgeving op zichzelf niet de kern zal zijn van de bezwaren van genoemde organisaties tegen zo'n ondernemer.

Voor de Drank- en Horecawet is van een duidelijk andere situatie sprake dan voor de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Vestigingswet detailhandel.

In de memorie van toelichting van de Drank- en Horecawet (kamerstukken II 1961/62, 6811, nr. 3, blz. 16, rechterkolom) staat over de door die wet beschermde belangen: «het hierboven geschetste samenstel van regelen heeft derhalve als hoofdtrek, dat het ingrijpen in het bedrijfsleven, nodig geacht in het belang van de consument, alleen doelmatig geschiedt, als het mede is gericht op de bevordering van een gezond bedrijfsleven». Onder andere uit deze passage blijkt dat de consumentenorganisaties (niet de werknemersorganisaties), voor zover het de Drank- en Horecawet betreft, tot de kring van actiebevoegden gerekend dienen te worden. Het groepsactierecht behoort derhalve mede toe te komen aan deze organisaties. Bovendien dient dat recht toe te komen aan organisaties die zich ten doel gesteld hebben de behartiging van de doelstellingen van de Drank- en Horecawet.

Het hierbedoelde groepsactierecht voor consumentenorganisaties vindt derhalve zijn grondslag in motieven die ten aanzien van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Vestigingswet detailhandel niet kunnen worden aangevoerd. Het in dit verband bestaande verschil in karakter tussen de Drank- en Horecawet en de beide zo juist genoemde wetten zal nog worden onderstreept als het voornemen om het vestigingswettelijke deel van de Drank- en Horecawet onder te brengen in de Vestigingswet Bedrijven 1954, van welk voornemen melding is gemaakt in de ontwerp-Nota Alcohol en samenleving, zal zijn geëffectueerd.

De civielrechtelijke handhaving van de vestigingswetgeving zal door het groepsactierecht zeker doeltreffender worden, mede omdat een civielrechtelijke procedure in kort geding eerder tot beëindiging van een onrechtmatige bedrijfsuitoefening zal leiden dan een strafvervolgning. Niettemin blijft de handhaving van de vestigingswetgeving primair een taak van de overheid.

§ 5. Afschaffing van de eis van kredietwaardigheid

5.1. Adviesaanvraag

In december 1983 heeft mijn ambtsvoorganger aan de SER een aanvullend advies aangevraagd inzake zijn voornemen om ter gelegenheid van de onderhavige wetswijziging over te gaan tot afschaffing van de kredietwaardigheidseis in de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet.

Ten gevolge van het «drempel»-karakter van de eis van kredietwaardigheid draagt deze eis er slechts in geringe mate toe bij, lichtvaardige vestigingen te voorkomen. Uit informatie van Kamers van Koophandel en fabrieken blijkt dat de startende bedrijven over het algemeen de kredietwaardigheid gemakkelijk kunnen aantonen. In geval de ondernemer ten behoeve van zijn bedrijfsuitoefening meer geld nodig heeft dan waarover hij uit eigen middelen kan beschikken zal hij geld moeten lenen. Dan wordt het controleren van kredietwaardigheid door de kredietverschaffers overgenomen. Voor zover zich in de praktijk problemen hebben voorgedaan betreft dit bestaande ondernemingen, die, bijvoorbeeld wegens het wegvallen van een beheerder, een nieuwe vestigingsvergunning nodig hebben, en niet de startende bedrijven, waarvoor de kredietwaardigheidseis vooral bedoeld is. In het kader van de deregulering is er dan ook aanleiding om de noodzaak van handhaven van de huidige opzet kritisch te bezien.

Afschaffing van de eis van kredietwaardigheid zou overigens een verdere harmonisering betekenen met het systeem van de Vestigingswet detailhandel, waarin de eis van kredietwaardigheid als voorwaarde voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning niet is opgenomen. Tot de inwerkingtreding van die wet (1 augustus 1972) golden voor de desbe-

treffende takken van kleinhandel de algemene kredietwaardigheidseisen op grond van de Vestigingswet Bedrijven 1954. Het laten vervallen van de kredietwaardigheidseis voor de detailhandel heeft niet tot problemen geleid.

5.2. *SER-advies*

In zijn advies van 21 december 1984 is de SER niet tot een unanieme conclusie gekomen ten aanzien van het voornemen om tot afschaffing van de kredietwaardigheidseis over te gaan.

De werknemersleden en een aantal Kroonleden binnen de Raad zijn voorstander van afschaffing. Zij delen de opvatting dat de beperkte betekenis van de kredietwaardigheidseis in de praktijk alsmede de omstandigheid dat veel kapitaalverschaffers zelf de kredietwaardigheid van de startende ondernemer plegen te toetsen, op zichzelf een voldoende reden vormen om de eis van kredietwaardigheid te doen vervallen. Dit betekent overigens niet dat afschaffing van de kredietwaardigheidseis in het geheel geen bezwaar ontmoet. Die afschaffing zal ten gevolge hebben dat het preventieve effect dat van de onderhavige eis uitgaat zal wegvallen. Hieraan kan worden tegemoet gekomen door – zoals in de adviesaanvraag ook was aangegeven – de versterking van de bedrijfsvoering in het midden- en kleinbedrijf te bevorderen door aanpassing van de vestigingseisen inzake vakbekwaamheid en handelskennis. De betrokken leden vestigen bovendien de aandacht op het feit dat de huidige vestigingswetten als drempelwetgeving onvoldoende wettelijke grondslag bieden voor een in een vestigingsbesluit op te nemen eis waardoor meer duurzaam waarborgen worden geschapen voor consumenten, indien de prestatie van de consument geheel of ten dele in tijd voorafgaat aan die van de ondernemer (bijvoorbeeld indien het gaat om een voorschot op de reissom in het kader van een reisovereenkomst). Zij verbinden daaraan, met het oog op een zodanige situatie, de aanbeveling, een aanvullende, wettelijke kaderregeling tot stand te brengen met andersoortige eisen van kredietwaardigheid; dit ware te verwezenlijken door een garantiefonds.

Alhoewel de ondernemersleden en een aantal andere Kroonleden van de Raad ook de beperkte betekenis van de kredietwaardigheidseis erkennen, is dit deel van de Raad daarentegen van oordeel dat de eis van kredietwaardigheid moet worden gehandhaafd als extra toets om onverantwoorde vestigingen tegen te gaan. De ondernemersleden wijzen er in dit verband op dat de vestigingsbesluiten ingevolge artikel 4 van de Vestigingswet Bedrijven 1954 uitsluitend op verzoek van PBO-lichamen of van representatieve organisaties van ondernemers tot stand kunnen komen en dat genoemde belanghebbenden bij de totstandkoming van een besluit een belangrijke invloed hebben. Van ondernemerszijde zal per vestigingsbesluit kunnen worden gezien of het nodig is de eis van kredietwaardigheid te stellen. De Vestigingswet Bedrijven 1954 maakt het immers mogelijk een of meer eisen niet te stellen. Een automatisme bij het stellen van de kredietwaardigheidseis zou moeten worden voorkomen.

5.3. *Inhoud voorgestelde wetsbepaling*

In de voorgestelde wetswijziging is gekozen voor het laten vervallen van de eis van kredietwaardigheid. Zowel voor- als tegenstanders van de afschaffing van deze eis erkennen de geringe praktische betekenis ervan. Controle van de kredietwaardigheidseis levert voor de vergunningverlenende instanties, met name bij de Kamers van Koophandel en Fabrieken, een aanzienlijke administratieve belasting op, die in geen verhouding staat met het resultaat van het stellen van de eis van kredietwaardigheid. In de praktijk blijkt het vooral voor bestaande ondernemingen, die een nieuwe vergunning nodig hebben in geval van verplaatsing van een inrichting of van wijziging in de persoon van de beheerder of de bedrijfs-

leider, wel problemen op te leveren aan de kredietwaardigheidseisen te voldoen. Weigering van vergunning wegens het – tijdelijk – niet kunnen voldoen aan de kredietwaardigheidseisen is des te pijnlijker, wanneer gepoogd wordt het voortbestaan van de onderneming te verzekeren door een andere vestigingsplaats te kiezen of een betere leiding binnen het bedrijf aan te trekken. Het vervangen van de huidige algemene eisen door per branche gedifferentieerde en zo mogelijk zwaardere kredietwaardigheidseisen is veelal praktisch niet uitvoerbaar. Bovendien zou dit een forse verzwaring betekenen van de beleids- en uitvoeringslasten. Een dergelijke verzwaring weegt niet op tegen het wellicht te behalen voordeel.

Dit gevoelen leeft ook binnen het bedrijfsleven. Zo zal naar aanleiding van het verzoek van de Bond van Aannemers van Sloopwerken (Babex) in de in voorbereiding zijnde regeling voor het (bouwkundige) slopersbedrijf geen eis van kredietwaardigheid worden opgenomen. De Commissie Adviezen Vestigingsregeling van de SER heeft hierover al positief geadviseerd. Ook van de zijde van de Metaalunie, de Nederlandse organisatie van ondernemers in de metaalnijverheid, is aangedrongen op het laten vervallen van de eis inzake kredietwaardigheid in het Vestigingsbesluit metaalbewerkingsbedrijf en aanverwante bedrijven 1963. Vermelding verdient voorts, dat het op 5 juni 1984 gepubliceerde Beleidsprogramma van het Hoofdbedrijfschap Ambachten het voorstel bevat de kredietwaardigheidseisen uit de wet te schrappen.

Wat ten slotte het pleidooi van de werknemersleden en enkele Kroonleden van de Raad betreft voor een wettelijke regeling, op grond waarvan andersoortige eisen van kredietwaardigheid kunnen worden gesteld, merk ik het volgende op.

De Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet zijn niet het kader voor het regelen van die materie, als een wettelijke regeling al aangewezen zou zijn. Ik meen overigens, dat thans een wettelijke regeling betreffende garantiefondsen en dergelijke niet aan de orde is. Waar nodig stimuleer ik het tot stand komen van een garantiefonds, zoals dat voor het reisbureaubedrijf. Dit is een zaak, die naar mijn mening, uitzonderingen – die nu niet aan de orde zijn – daargelaten, een verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijfsgenoten en de betrokken organisaties van consumenten is.

§ 6. Registratie

Een openbare registratie van vestigingsvergunningen en -onthefingen kan een bijdrage leveren aan de bestrijding van onrechtmatig gevestigde ondernemingen. In paragraaf 2 is hierop al kort ingegaan. Zoals daar vermeld is met ingang van 26 augustus 1982 van kracht geworden het Besluit registratie vestigingsvergunningen en -onthefingen. Dit besluit is gebaseerd op artikel 22 van de Vestigingswet Bedrijven 1954. Het bij dat besluit ingestelde register maakt het mogelijk snel een eerste indicatie te krijgen over de vraag of een bepaald bedrijf rechtmatig wordt uitgeoefend. In de nota van toelichting is aangegeven, dat dit van belang is zowel voor de Economische Controledienst als voor civielrechtelijk optreden van de ondernemingen en ondernemersorganisaties. Anderzijds is in die nota ook aangegeven, dat het register slechts een indicatieve waarde heeft en geen afdoende bewijs van onrechtmatige bedrijfsuitoefening oplevert. Men zal nooit alleen op basis van het feit, dat een bepaalde onderneming niet in het register voorkomt, mogen aannemen dat er sprake is van onrechtmatige bedrijfsuitoefening, evenmin trouwens als het omgekeerde. Dit hangt nauw samen met het systeem van de wetgeving, dat meebrengt dat niet altijd direct bekend is bij de Kamers van Koophandel en Fabrieken, die het register houden, of een vergunning of ontheffing bijvoorbeeld van rechtswege is komen te vervallen. Ook het stelsel van vestigingsvoorschriften met de in paragraaf 2 reeds genoemde gedetailleerde samenhangs- en uitzonderingsbepalingen brengt met zich mee, dat het ontbreken van

een vergunning voor een onderneming niet automatisch betekent, dat daarin een bedrijf onrechtmatig wordt uitgeoefend.

Niettemin wijzen de ervaringen bij de Economische Controledienst uit, dat de registratie mogelijkheden geeft tot een doelmatiger organisatie van de opsporingsactiviteiten. Ook bij de Kamers is geconstateerd, dat met name de automatisering van de registratie ook leidt tot een verbetering van de uitvoeringstaken van de Kamers in het kader van de vergunningverlening en in het kader van de advisering met betrekking tot onthef-fingsaanvragen. In verband hiermede bestaat het voornemen om ook ten aanzien van de Vestigingswet detailhandel te komen tot een dergelijke openbare, geautomatiseerde registratie.

Het Besluit registratie vestigingsvergunningen en -ontheffingen is gebaseerd op het bestaande artikel 22 van de Vestigingswet Bedrijven 1954, dat de Kroon de bevoegdheid geeft bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven ter bevordering van een goede uitvoering van de wet.

Voorgesteld wordt in de Vestigingswet detailhandel een bevoegdheid tot het stellen van regels omtrent een openbare registratie op te nemen (artikel II).

Ten aanzien van de Drank- en Horecawet is van een dergelijke aanvulling afgezien gelet op het reeds gememoreerde voornemen het vestigings-wettelijke deel van die wet onder te brengen in de Vestigingswet Bedrijven 1954. Voor het dan onder de Vestigingswet Bedrijven 1954 vallende deel van de Drank- en Horecawet zal het Besluit registratie vestigingsvergun-ningen en -ontheffingen gelden. In een nieuwe alcoholwetgeving, waarin het volksgezondheidsaspect zal worden geregeld, zou een op de doeleinden van die wet afgestemde registratiebepaling kunnen worden opgenomen.

In artikel 26a van de Vestigingswet detailhandel is met betrekking tot de registratie van de verleende vergunningen en ontheffingen gekozen voor een nauw omschreven bevoegdheid. De reden van deze beperkte opzet is gelegen in de omstandigheid, dat andere uitvoeringsvoorschriften reeds kunnen worden vastgesteld op grond van verschillende afzonderlijke wetsartikelen. Ten einde de basis voor de registratieregelingen krachtens de beide vestigingswetten gelijkloidend te doen zijn wordt voorgesteld aan artikel 22 van de Vestigingswet bedrijven 1954 een tweede lid toe te voegen van dezelfde strekking als het nieuwe artikel 26a van de Vesti-gingswet detailhandel (artikel I, onderdeel E). Hoewel niet strikt nodig wordt aldus beter recht gedaan aan de privacy-aspecten, die aan een openbare registratie verbonden zijn. De Raad van State besteedde hieraan aandacht in zijn advies over het Besluit registratie vestigingsver-gunningen en -ontheffingen (bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 14 september 1982, nr. 176); diezelfde aspecten zijn ook aan de orde in het in 1984 in de nieuwe Grondwet opgenomen artikel 10, eerste lid.

§ 7. Dereguleringstoets

1. Beoogd wordt de mogelijkheden tot handhaving van de Vestigingswet Bedrijven 1954, de Vestigingswet detailhandel en de Drank- en Horecawet te vergroten.

Daartoe wordt een aantal maatregelen voorgesteld. Voor alle drie wetten wordt voorzien in het formeel vastleggen, en tevens verruimen, van het recht tot het instellen van een groepsactie; met betrekking tot eerstgenoemde wet wordt de mogelijkheid geopend bij een vestigingsbe-sluit openlijke klantenwerving als uitoefening van het desbetreffende bedrijf aan te merken. Voorts wordt in de Vestigingswet detailhandel een bepaling opgenomen waardoor de registratie van ingevolge die wet verleende vergunningen en ontheffingen geregeld wordt; ten slotte is met betrekking tot de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet

voorzien in een vereenvoudiging van het systeem van die wetten door schrapping van het vereiste van kredietwaardigheid.

2. Met betrekking tot het onderhavige terrein bestaan reeds de drie onder punt 1 opgesomde wetten alsmede, ter uitvoering van de Vestigingswet Bedrijven 1954, het Besluit registratie vestigingsvergunningen en -onthefingen. Deze regelingen beogen het bevorderen van een goede bedrijfsuitoefening in de verschillende bedrijfstakken. De Drank- en Horecawet strekt er voorts toe ten aanzien van het verstrekken van alcoholhoudende drank sociaal-hygiënische regelen te stellen.

Bij de uitvoering van deze wetten zijn Kamers van Koophandel, PBO-lichamen alsmede – voor wat betreft de Drank en Horecawet – gemeentebesturen betrokken.

De bestaande regelingen schieten te kort in die zin dat het veelal niet mogelijk is effectief tegen onrechtmatig gevestigde ondernemers op te treden, ofwel omdat het bewijs van hun activiteiten moeilijk te leveren valt, ofwel omdat de bij een goede naleving van de wetten belanghebbende organisaties en instellingen het recht tot het instellen van een groepsactie, waardoor die naleving zou kunnen worden verzekerd, niet voldoende duidelijk toekomt. Deze moeilijkheden worden nog vergroot door de omstandigheid, dat in een aantal ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven een parallellisatie en grenserving plaatsvindt. Om de vestigingsregelingen meer bij de praktijk te laten aansluiten is overleg noodzakelijk met ondernemersorganisaties om te bezien of vereenvoudiging van de voorschriften mogelijk is.

3. Het recht van groepsactie, zoals dit door het onderhavige wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, geeft een verruiming van de middelen, de naleving van de wet te verzekeren.

Door de mogelijkheden tot het instellen van een civielrechtelijke actie wordt het bedrijfsleven (inclusief de PBO-lichamen) betrokken bij de handhaving van de onder punt 1 genoemde wetten.

Door het toekennen van het groepsactierecht voor de Drank- en Horecawet aan consumenten- en andere betrokken organisaties wordt het specifieke aspect van deze wet, het stellen van sociaal-hygiënische regelen, benadrukt.

4. en 5. Vereenvoudiging van de wetgeving en het toezicht op de naleving:

a. door openlijke klantenwerving gelijk te stellen met het verrichten van onder een vestigingsbesluit vallende handelingen en daardoor de bewijslast te vereenvoudigen;

b. door uitbreiding van het recht van groepsactie: de kring van degenen, die kunnen bijdragen tot handhaving van de wet wordt daardoor vergroot;

c. door afschaffing van het kredietwaardigheidsvereiste;

d. door de mogelijkheden van een openbaar toegankelijke registratie te verruimen.

6. Van samenhang met c.q. overlapping van bestaande wetten (niet zijnde de onder punt 1 genoemde wetten) is geen sprake.

7. Voor de regeling inzake de openlijke klantenwerving in de Vestigingswet Bedrijven 1954 wordt voorzien in een regeling per bedrijfstak bij algemene maatregel van bestuur. Ook de registratieregelingen zullen, in aansluiting op de bestaande algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 22 van de Vestigingswet Bedrijven 1954, bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden.

8. Niet van toepassing.

9. Niet van toepassing.

10. Nieuwe bestuursinstrumenten worden niet gecreëerd.

11. Neveneffecten worden niet verwacht.

12 en 13. De uit de voorgestelde maatregelen voortvloeiende bestuurlijke lasten zijn van tweeërlei aard. Enerzijds zal met toepassing van artikel 4a, derde lid (nieuw), een aantal vestigingsbesluiten moeten worden aangevuld; anderzijds zal het aantal verzoeken om informatie bij de Kamers van Koophandel in het kader van de registratie waarschijnlijk

toenemen. Daar staat een aanmerkelijke lastenvermindering voor de Kamers van Koophandel tegenover door het afschaffen van de eisen van kredietwaardigheid.

14. De controle op advertenties en andere vormen van openlijke klantenwerving zal naar het zich laat aanzien niet nopen tot uitbreiding van het personeel van de ECD. Wel zal er een zekere verschuiving van werkzaamheden plaatsvinden.

15. Zoals reeds uiteengezet zullen de onder 1 genoemde wetten mede moeten worden gehandhaafd door het instellen van groepsacties enerzijds en controle op openlijke klantenwerving anderzijds. De sancties op laatstbedoelde activiteit zullen gelijk zijn aan die welke thans reeds gelden voor andere bedrijfsmatige handelingen.

16. Met betrekking tot de vormen van rechtsbescherming blijft de situatie ongewijzigd; er doen zich geen nieuwe rechtsfiguren voor.

17. Enerzijds is op zichzelf een toename van werkzaamheden voor ECD, openbaar ministerie, strafrechter en burgerlijke rechter te verwachten, door verbeterde mogelijkheden tot strafrechtelijke en civielrechtelijke handhaving. Daar staat het preventieve effect van een meer doelmatig toezicht van de ECD tegenover, wat procedures kan voorkomen. Een saldo is thans niet vast te stellen.

18. Het onderhavige wetsvoorstel zal ertoe kunnen bijdragen dat de concurrentiepositie van de rechtmatig gevestigde ondernemingen wordt verbeterd.

19 tot en met 21. Uit de regeling zullen voor de rechtmatig gevestigde ondernemingen geen nieuwe fiscale of administratieve verplichtingen of sociale lasten voortvloeien. Evenmin is te verwachten dat die regeling gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering of besluitvorming binnen de onderneming of anderszins de economische positie ervan zal beïnvloeden.

22 en 23. Voor deze vraagpunten zij verwezen naar paragraaf 3, onder 1 en 3.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onder A en F

In paragraaf 3.3 is reeds uiteengezet dat in de Vestigingswet bedrijven 1954 de gelijkstelling van reclame-uitingen met bedrijfshandelingen per vestigingsregeling zal worden bewerkstelligd. Immers, aan toepassing van deze figuur bestaat geen behoefte in die gevallen waarin de bedrijfsuitoefening zich, ook zonder reclame-activiteiten, reeds openlijk, voor een ieder waarneembaar, pleegt af te spelen.

Bij de formulering van het nieuwe derde lid van artikel 4a van de Vestigingswet Bedrijven 1954 werd voorts een redactie gekozen, die de bereidheid van de betrokken ondernemer («adverteerder») de onderhavige handelingen te verrichten in meer algemene bewoordingen omschrijft dan aanvankelijk, in de adviesaanvraag, was voorzien. De concordantie tussen de bewoordingen van de advertentie (e.d.) en de in het vestigingsbesluit gekozen bedrijfsomschrijving behoeft bij nadere overweging niet volledig te zijn; daarom is de in die aanvraag gebezigde formule («geheel of nagenoeg geheel») die, onbedoeld, een volledige of vrijwel volledige conformiteit zou kunnen suggereren, niet overgenomen. Anderzijds is, zoals ook reeds in paragraaf 3.3 onder woorden is gebracht, een min of meer vaag gehouden advertentieformule veelal niet voldoende om te besluiten dat de «bereidheid» waarvan de nieuwe bepaling gewaagt aanwezig is. Er dienen, zoals in de bewuste passage is toegelicht, bepaalde, maar concrete, aanknopingspunten aanwezig te zijn, waardoor een associatie met de bewuste bedrijfsuitoefening wordt opgeroepen.

Ter toelichting van de slotwoorden van het nieuwe derde lid van artikel 4a («onverminderd het in het tweede lid bepaalde») diene het volgende. Het komt voor dat bepaalde handelingen tot de normale bedrijfsuitoefening van meer dan één bedrijf behoren. Vaak gaat het dan om handelingen die in het ene bedrijf als hoofdhandeling en in het andere bedrijf als nevenhandeling gelden. Ook de beoefenaren van het laatstbedoelde bedrijf moeten bevoegd zijn die handelingen te verrichten. Zo zullen in een rechtmatig gevestigd autogaragebedrijf rechtmatig de handelingen moeten kunnen worden verricht die in het bandenservicebedrijf als hoofdhandelingen gelden, zoals het monteren van autobanden en het uitbalanceren van autowielen. Artikel 4a, tweede lid, van de wet geeft de mogelijkheid zulks te bepalen. Van deze mogelijkheid is in de vestigingsbesluiten op ruime schaal gebruik gemaakt in zogenoemde samenhangsbepalingen (bijvoorbeeld artikel 2, tweede lid, van het Vestigingsbesluit motorvoertuigen- en fietsbedrijven 1967 (Stb. 522)). Artikel 2, eerste lid, van dat besluit bevat de bedrijfsomschrijving van het autobedrijf, de samenhangsbepaling (het tweede lid) vermeldt ook de handelingen van het bandenservicebedrijf. Derhalve is een rechtmatig gevestigde garagehouder bevoegd autobanden te monteren. Het gaat niet aan de garagehouder te verbieden in advertenties handelingen van het bandenservicebedrijf te vermelden. De slotwoorden van het derde lid van artikel 4a stellen dat zeker.

Toepassing van het nieuwe derde lid van artikel 4a in een vestigingsbesluit betekent een uitbreiding van de handelingen die onder het besluit vallen tot het adverteren en dergelijke; adverteren wordt met die handelingen gelijkgesteld. Nu treffen de artikelen 25-27a van de wet voorzieningen voor gevallen, waarin bij de inwerkingtreding van een vestigingsbesluit of van een besluit tot wijziging van een vestigingsbesluit bepaalde handelingen die tot dan toe vergunningvrij waren, reeds bedrijfsmatig werden verricht. Op deze faciliteiten kan men zich beroepen als men aantoonde daadwerkelijk het desbetreffende bedrijf uitgeoefend te hebben bij de inwerkingtreding van het vestigingsbesluit of de wijziging daarvan.

Met de SER ben ik van mening dat zo'n beroep niet mogelijk moet zijn, indien men zich alléén op advertenties geplaatst vóór de inwerkingtreding van het besluit zou kunnen beroepen. Het moet, naar de strekking van de overgangsregeling, immers gaan om daadwerkelijke bedrijfsuitoefening. Voor nieuwe vestigingsbesluiten nu zou, behoudens een bijzondere wettelijke voorziening, uit artikel 27 van de wet in samenhang met de gelijkstellingsbepaling krachtens artikel 4a, derde lid, voortvloeien, dat iemand met alleen een beroep op een door hem geplaatste advertentie recht zou kunnen doen gelden op een «automatische vergunningverlening». In het geval van introductie van een «advertentiebepaling» in een bestaand vestigingsbesluit zou artikel 27a, derde lid, hetzelfde resultaat bewerkstelligen. Hetzelfde geldt voor de faciliteiten van de artikelen 25, 26 en 27a, eerste en tweede lid.

Ten einde deze onbedoelde uitbreiding van de overgangsregeling uit te sluiten is in artikel I, onderdeel F, een aanvulling van artikel 28 van de Vestigingswet Bedrijven 1954 opgenomen. De redactie van het nieuwe derde lid van artikel 28, die aansluit op die van artikel 28, tweede lid, is zo opgezet, dat het wel mogelijk is, een beroep op de artikelen 25-27a mede te onderbouwen met advertenties van voor de inwerkingtreding van het besluit. Het gaat er immers alleen om te voorkomen, dat met een enkele verwijzing naar een advertentie, zonder meer, een geslaagd beroep op die faciliteiten kan worden gedaan.

Artikel I, onder B, C en D; artikel III, onder A, B, C en E

In paragraaf 5 is reeds uiteengezet, waarom het stellen van de kredietwaardigheidseis in het kader van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet niet langer noodzakelijk wordt geacht.

Artikel I, onder G; artikel II en artikel III, onder D

Via artikel I, onder G, artikel II en artikel III, onder D, wordt in de drie hierboven genoemde wetten de groepsactie geïntroduceerd. Het in deze bepalingen voorkomende woord «mede» geeft aan dat hier een actiebevoegdheid wordt gegeven, die individuele ondernemers al rechtstreeks kunnen ontleen aan artikel 1401 Burgerlijk Wetboek. In paragraaf 4.3 zijn de overwegingen uiteengezet die er de aanleiding toe zijn geweest het groepsactierecht in de wet vast te leggen; daar is tevens aangegeven, in hoeverre de kring van actiebevoegden verruiming behoeft.

Bij de redactie van de bepalingen inzake het groepsactierecht is rekening gehouden met de formulering van artikel 1416c, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
A. J. Evenhuis