

Vergaderjaar 1995–1996

24 617

Enige regels ter uitvoering van een aantal EG-verordeningen op het gebied van de mededinging (Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 april 1996

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord acht de commissie de openbare beraadslaging van bovengenoemd wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

1. De EG-verordeningen ter uitvoering van de mededingingsbepalingen van het EG-verdrag

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat met deze wet de Europese Commissie (verder te noemen de Commissie) de bevoegdheid krijgt onderzoek te doen of te laten doen door nationale ambtenaren bij ondernemingen en ondernemingsverenigingen, indien nodig op het niveau van de bedrijfstak, en de bevoegdheid krijgt schriftelijke inlichtingen te vragen. Immers deze bevoegdheid is noodzakelijk om een goed mededingingsbeleid te voeren en concurrentievervalsing tegen te gaan. Kan in concrete gevallen aangegeven worden of de Commissie in het verleden in haar taken gehinderd is door het gebrek aan deze bevoegdheid? Kan aangegeven worden hoever andere lidstaten zijn met het verstrekken van deze bevoegdheid aan de Commissie? Zijn er aanwijzingen dat andere lidstaten minder behulpzaam zullen zijn bij het verstrekken van deze bevoegdheid dan in deze wet geregeld is?

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Toch hebben zij nog enige vragen.

Zij begrijpen dat het wetsvoorstel een noodzakelijk uitvloeisel is van de huidige EG-wetgeving op het gebied van het Europees mededingingsbeleid. Het lijkt hen inderdaad voor de hand te liggen dat er, nu het aannemelijk is dat geen verordeningen meer tot stand zullen komen

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA).
Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66) en Crone (PvdA).

waarin onderzoeksbevoegdheden zijn opgenomen, één nationale wet tot stand komt om daarin de uitvoering van alle bestaande verordeningen te regelen. Hoe aannemelijk is het dat er geen verordeningen, waarin onderzoeksbevoegdheden zijn opgenomen, meer tot stand zullen komen?

Graag wensen de leden van de fractie van de VVD geïnformeerd te worden over de stand van zaken in de ons omringende landen. Voldoen die landen en zo ja op welke wijze aan de verplichtingen die de EG-mededingingsverordeningen met zich mee brengen? Deze leden lezen dat de Commissie over twee mogelijkheden beschikt indien zij een verificatie noodzakelijk acht. In de eerste plaats kan de Commissie de bevoegde nationale autoriteiten verzoeken namens haar een verificatie te verrichten. Hoe vaak is in het verleden van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, zo vragen zij. Welke redenen zijn er voor de Commissie om te besluiten tot deze procedure?

In de tweede plaats heeft de Commissie de keuze om een verificatie door haar eigen functionarissen te laten verrichten. Hoe vaak wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

Het lijkt de aan het woord zijnde leden wenselijk dat de nationale ambtenaren zowel bij het verrichten van verificaties op verzoek van de Commissie als in het kader van het verlenen van bijstand over dezelfde bevoegdheden beschikken als de functionarissen van de Commissie op grond van de verordeningen. Hiermee is de rechtszekerheid gediend, aldus deze leden.

De leden van de D66-fractie nemen verheugd kennis van het onderhavige wetsvoorstel tot verwerking van een stuk Europees mededingingsrecht in het Nederlandse recht. Het wetsvoorstel voorziet in de uitvoering van een vijftal EG-verordeningen, die op zich al rechtstreekse werking hebben in ons land. Het gaat hier dan ook alleen om een aantal uitvoeringsregelingen voor het kunnen instellen van onderzoeken bij bedrijven en ondernemersverenigingen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er nu geen nieuwe verordeningen op vervoersgebied worden verwacht, waar uitvoeringsbepalingen in zullen worden opgenomen. De laatste verordening dateert uit 1989. Waarom wordt nu pas overgegaan tot implementatie? De thans geldende, uit 1968 daterende uitvoeringswet, die nog uitgaat van verificatie door nationale ambtenaren, moet immers reeds jaren als sterk verouderd worden gekenmerkt.

2. De nationale uitvoeringswet

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met name ten aanzien van de rechten van de verdediging hebben deze leden enige vragen. Zo is de Raad van State van mening dat door middel van het wetsvoorstel niet volledig is voldaan aan de eisen met betrekking tot de bescherming van de rechten van de verdediging, die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht en de door het Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie.

De eerbiediging van de rechten van de verdediging is een grondbeginsel van het Gemeenschapsrecht, oordeelde het Hof in het Michelin-arrest (HvJEG 9 november 1983, Zaak 322/81, Michelin v. Commissie, Jur. 1983, bladzijde 3461, r.o. 7). Onder verwijzing naar dit arrest overwoog het Hof in het Hoehst-arrest dat aan artikel 14 van verordening 17/62 geen uitlegging mag worden gegeven waarvan de resultaten onverenigbaar zouden zijn met de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht, met name de grondrechten. Het Hof vervolgde dat bij de uitlegging van artikel 14 van de verordening 17/62 met name rekening moet worden gehouden

met de vereisten voortvloeiend uit de eerbiediging van de rechten van de verdediging (HvJEG 21 september 1989, gevoegde Zaken 46/87 en 227/88, Hoechst v. Commissie, Jur 1989, bladzijde 2919, r.o. 12 en 14) welke uitspraak op dit punt in latere uitspraken van het Hof werd bevestigd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd in administratieve procedures die tot de oplegging van sancties kunnen leiden. Daarnaast moet echter worden vermeden dat die rechten onherstelbare schade lijden in het kader van een voorafgaand onderzoek, met name bij verificaties, daar deze beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen, waarvoor deze aansprakelijk zijn (Hoechst-arrest, r.o. 15).

Ook al komen derhalve bepaalde rechten van de verdediging enkel aan de orde in procedures op tegenspraak, andere rechten van de verdediging moeten ook reeds in het voorafgaande onderzoek worden geëerbiedigd.

Een en ander is niet terug te vinden in dit wetsvoorstel, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Wel bevat artikel 8 een beperkte bepaling, namelijk het recht zich door een raadsman te doen bijstaan. In het Hoechst-arrest (r.o. 16) noemt het Hof echter tevens het recht op eerbiediging van het vertrouwelijk karakter van de briefwisseling tussen advocaat en cliënt. Naar het oordeel van de Raad van State dienen de door het Hof genoemde rechten van de verdediging uitdrukkelijk in het wetsvoorstel vermeld te worden.

De regering beweert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, aan het bezwaar van de Raad van State dat door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen genoemde rechten van de verdediging niet uitdrukkelijk in het wetsvoorstel vermeld worden, tegemoet te zijn gekomen door een wijziging van artikel 2, tweede lid.

«Daarin is thans bepaald dat de Nederlandse ambtenaren voor het verrichten van de hier bedoelde verificaties over dezelfde bevoegdheden beschikken als waarover de functionarissen van de Commissie voor dat doel beschikken. Daarbij worden deze bevoegdheden globaal aangeduid. Daarmee wordt bereikt dat de jurisprudentie van het Hof over de hier bedoelde bevoegdheden waarover de Nederlandse ambtenaren in dit kader beschikken.» Aldus het nader rapport.

De leden van de CDA-fractie lijkt dit onvoldoende. Het Hof van Justitie heeft duidelijk aangegeven welke rechten van de verdediging dienen te worden gerespecteerd. Het is niet voldoende dat rechten op EG niveau gerespecteerd worden maar dat een en ander ook in de uitvoeringsbepalingen van de lidstaten moet worden vastgelegd.

Dat is nu precies wat de Raad van State van de regering verlangt. Het Hof van Justitie noemt uitdrukkelijk het recht op rechtsbijstand en het recht op eerbiediging van het vertrouwelijk karakter van de briefwisseling tussen advocaat en cliënt (rechtsoverweging 16 Hoechst-arrest uit 1989). De verwijzing naar artikel 2 lost dat niet op. Daar gaat het immers over de bevoegdheden van de ambtenaren. Waar het om gaat is dat niet alleen de bevoegdheden van ambtenaren vastgelegd worden, maar dat ook in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie de rechten van de verdediging worden vastgelegd.

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie waarom zo lang is gewacht met dit wetsvoorstel. Reeds in 1989 is door het Hof immers uitdrukkelijk verlangd van de lidstaten om een en ander in uitvoeringsregelingen vast te leggen.

De uitvoering van de communautaire verplichtingen zal zowel voor het bestuurlijk en justitieel apparaat als voor het bedrijfsleven leiden tot enige lasten. Graag vernemen de leden van de fractie van de VVD in welke vorm deze lasten zich zullen openbaren? Hoe groot zullen die lasten, met name voor het bedrijfsleven, zijn? Is er bij het bestuurlijk en justitieel apparaat voldoende mankracht om de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende lasten adequaat het hoofd te bieden? Waarop is de verwachting dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen zal hebben voor de overheid, gebaseerd?

Hoe verhoudt zich het verificatieregime van verordening 17/62 – mededinging in de niet-vervoersector – tot het thans voorliggende regime? Komt de handhaving van het Europees mededingingsbeleid straks onder één wettelijke noemer te staan, of zullen twee wettelijke regimes van kracht zijn? De leden van de fractie van D66 vernemen tevens graag, hoe de Wet uitvoering EG-verordeningen zich verhoudt tot de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet economische mededinging? Is het mogelijk het onderhavige wetsontwerp in die wet onder te brengen?

3. Het raadplegen van de Commissie

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts waarom het overleg met de Commissie over de uitvoeringsmaatregelen betreffende de bijstandsverlening door de lidstaten aan functionarissen in geval van verzet tegen een verificatie, de nodige tijd gevergd heeft? Wat moet in dit verband verstaan worden onder «de nodige tijd»?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De leden van de D66-fractie merken op dat zowel in het advies van de Raad van State als in een reactie gegeven door de werkgeversorganisatie VNO/NCW kritisch wordt gesproken over bescherming van de rechten van de verdediging, die immers voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht en de ter zake ontwikkelde jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Blijkens de memorie van toelichting steunt de regering dit uitgangspunt van harte, maar volstaat met het neerleggen in artikel 2 lid 2, dat de nationaal aangewezen ambtenaren beschikken «over dezelfde bevoegdheden als waarover de functionarissen van de Commissie ingevolge de EG-mededingingsverordeningen voor dat doel beschikken». Met geen woord wordt gerept over de genuanceerde en uitvoerige invulling die het Hof in haar jurisprudentie aan het recht van verdediging heeft gegeven.

Dit gegeven bevreemdt de leden van de fractie van D66, daarom zien zij gaarne een nadere toelichting op dit punt van de regering tegemoet. Is de omvang en de omschrijving van de bevoegdheden van verificatiefunctionarissen dermate onduidelijk en van de omstandigheden van het geval afhankelijk, dat maar beter van een nauwkeurige wettelijke omschrijving daarvan kan worden afgezien? Verdient het niet uit overwegingen van rechtszekerheid aanbeveling de sinds jaar en dag door het Hof gehanteerde rechten van de verdediging tóch in de Nederlandse uitvoeringswet op te nemen?

In artikel 2 lid 4 is een verzegelingsbevoegdheid opgenomen. Om te voorkomen dat van een dergelijke verzegeling lichtvaardig gebruik wordt gemaakt, wordt voorgesteld deze te clausuleren. Zo wordt onder andere gesteld dat de verzegeling beperkt is tot de tijd gelegen tussen 18.00 uur en 8.00 uur. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze aan deze

clausulering tegemoet wordt gekomen indien de verificatie begint op vrijdag doch aan het eind van de dag nog niet is afgerond? Hervat men op zaterdag de werkzaamheden of doet men dit eerst op maandag? Hoe strikt moet deze clausulering worden nageleefd?

Artikel 4

Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat de handhaving verschillend uitvalt, wanneer de verificatie al of niet bij beschikking door de Commissie is gelast. De leden van de fractie van D66 ontvangen graag meer uitleg over het verschil tussen wél of geen beschikking. Een onderneming hoeft immers niet mee te werken aan een verificatie die niet bij beschikking is gelast. Wat is dan nog het nut van het gelasten van een verificatie zonder beschikking?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Vos

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels