

**24 707**

## **Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 mei 1997

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het feit dat de vaste commissie voor Economische Zaken het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht voor openbare behandeling mits de in het verslag van 13 mei jl. gestelde vragen tijdig zijn beantwoord. Hieronder zal ik op deze vragen ingaan.

De leden van de commissie vroegen hoe de status is van de mededingingsautoriteit in andere landen van de Europese Unie. Alvorens op deze vraag in te gaan merk ik op dat voorzichtigheid geboden is met het toekennen van de kwalificatie zelfstandig bestuursorgaan aan buitenlandse instellingen. In Nederland is daaraan, binnen de Nederlandse staatsrechtelijke context, een bepaalde invulling gegeven (zie onder meer de desbetreffende Aanwijzingen voor de regelgeving). Waar het in wezen bij de vraag naar de status van de mededingingsautoriteit om gaat is, voor welke werkzaamheden en in welke mate die autoriteit al of niet onder politieke verantwoordelijkheid valt. Ik kan over een en ander de volgende informatie verstrekken.

De Italiaanse mededingingsautoriteit heeft onderzoeksbevoegdheden, kan sancties opleggen, ontheffingen verlenen en concentraties toetsen. De Italiaanse mededingingsautoriteit is onafhankelijk, dat wil zeggen dat er geen bevoegdheid van een minister is om algemene of individuele aanwijzingen te geven. Tegen beslissingen van de Italiaanse mededingingsautoriteit staat beroep open bij de rechter in twee instanties.

De Zweedse mededingingsautoriteit is bevoegd ontheffingen te verlenen, concentraties te toetsen, onderzoek te doen en inbreukbeschikkingen vast te stellen. Boetes kunnen op verzoek van de Zweedse mededingingsautoriteit, door de rechtbank in Stockholm worden opgelegd. De Zweedse mededingingsautoriteit is onafhankelijk, er is geen politieke invloed of bemoeienis vanuit het ministerie.

In Finland wordt de mededingingswet uitgevoerd door een tweetal instanties. De eerste is een ambtelijke dienst die behoort tot het Ministerie van Handel en Industrie maar op eigen naam beslissingen neemt. Deze dienst is verantwoordelijk voor het onderzoek naar inbreuken en voor het geven van ontheffingen. Sancties worden opgelegd door een gespecialiseerd rechterlijk college. De introductie van concentratietoezicht in Finland

is op dit moment in voorbereiding. Volgens de huidige voorstellen zal voornoemde ambtelijke dienst gaan beslissen over het toestaan of verbieden van concentraties.

De Franse mededingingsautoriteit, de Conseil de la Concurrence, is een onafhankelijk orgaan. Tot zijn bevoegdheden behoren het opsporen en vaststellen van inbreuken, het opleggen van sancties en het verklaren dat aan de vrijstellingsvereisten wordt voldaan. Concentratietoezicht berust bij het ministerie van Economische Zaken. De Conseil de la Concurrence heeft een adviserende taak bij het concentratietoezicht en inzake generieke vrijstellingsverordeningen.

In Duitsland draagt het Bundeskartellamt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Duitse mededingingswet, dat wil zeggen is bevoegd onderzoek te doen, inbreuken vast te stellen en boetes op te leggen, ontheffingen te verlenen en concentraties te toetsen, een en ander onder rechterlijke controle in twee instanties. Wat betreft de relatie tussen het Bundeskartellamt en de Bundesminister für Wirtschaft geldt dat de minister algemene aanwijzingen kan geven aan het Bundeskartellamt. Deze aanwijzingen moeten worden gepubliceerd in de Bundesanzeiger (het officiële Duitse publicatieblad). Of de minister van Economische Zaken ook in individuele gevallen aanwijzingen kan geven is omstreden. Het Duitse Ministerie van Economische Zaken gaat ervan uit dat, gezien de staatsrechtelijke verhouding, de Minister van Economische Zaken ook in individuele gevallen aanwijzingen kan geven. De minister heeft overigens nog nooit van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Daarnaast heeft de minister de mogelijkheid om op verzoek van partijen, beslissingen van het Bundeskartellamt op andere gronden dan de mededinging te «overrulen». Van deze mogelijkheid is enkele malen gebruik gemaakt.

In België kent men een Raad voor de Mededinging (een administratief rechtscollege), die de beslissingen neemt inzake ontheffingen, concentraties, overtredingen en sancties en een Dienst voor de Mededinging (departementale dienst), die het onderzoek doet naar mogelijke overtredingen en beslissingen op ontheffingsverzoeken en concentratievergunningen voorbereidt. In de praktijk heeft dit model in België echter niet goed gefunctioneerd. Daarom wordt nu gewerkt aan een wijziging hiervan en wordt waarschijnlijk gekozen voor een model waarbij zowel de voorbereiding van beslissingen als de beslissingen zelf geschieden door hetzelfde orgaan. Dit betekent in concreto dat gedacht wordt aan afschaffing van de Raad voor de Mededinging. De beslissingsbevoegdheid zou komen te berusten bij de directeur van de Dienst voor de Mededinging. Dit is dus eenzelfde constructie als wordt voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. De huidige beroepsmogelijkheid bij het Hof van Beroep in Brussel blijft gehandhaafd (normaliter zou beroep tegen administratieve beslissingen bij de Raad van State openstaan).

Griekenland heeft een onafhankelijke mededingingsautoriteit, die bevoegd is ontheffingen te verlenen, inbreuken vast te stellen en boetes op te leggen. Een departementale dienst van het Ministerie van Handel is belast met onderzoekstaken. Bij concentratiezaken neemt de minister, na het advies te hebben ingewonnen van de mededingingsautoriteit, een beslissing over de toelaatbaarheid van de aangemelde concentratie. Ook het opleggen van boetes bij concentratiezaken berust bij de minister, waarbij hij verplicht is eerst het advies van de mededingingsautoriteit in te winnen.

In Spanje en Portugal worden onderzoekstaken verricht door een departementale dienst en het verlenen van ontheffingen, vaststellen van inbreuken en opleggen van boetes gedaan door een onafhankelijke mededingingsautoriteit.

In het Verenigd Koninkrijk opereert het Office of Fair Trading (OFT) tamelijk onafhankelijk van het Department of Trade and Industry. Het is verantwoordelijk voor het onderzoek naar de toelaatbaarheid van mededingingsafspraken en economische machtsposities en concentraties.

Gaat het om mededingingsbeperkende afspraken dan kan het OFT de zaak al naar gelang het geval, direct aan het Restrictive Practices Court voorleggen. Bij economische machtsposities of concentraties moet in bepaalde gevallen advies worden gevraagd aan de Monopolies and Mergers Commission, een onafhankelijke instantie. De beslissing tot doorverwijzing wordt, al naar gelang het gaat om een vermoeden van een misbruik van een machtspositie dan wel om een concentratie, genomen door de OFT respectievelijk de Secretary of State. In het laatste geval adviseert de OFT de Secretary of State over de noodzaak tot verwijzing naar de Monopolies and Mergers Commission. Na advies van de MMC volgt besluitvorming door de Secretary of State. De mededingingswetgeving in het Verenigd Koninkrijk geeft een nogal verbrossend beeld, er zijn vier verschillende wetten, die betrekking hebben op mededinging met de daarbij behorende bevoegdheden en procedurevoorschriften. In het Verenigd Koninkrijk wordt dan ook al enige tijd gedacht aan herziening en harmonisatie van de mededingingswetgeving, enerzijds om er meer een geheel van te maken, anderzijds om meer aansluiting te zoeken bij de EG.

In Ierland is een onafhankelijke instantie belast met beslissingen op aanvragen om ontheffing van het kartelverbod. Gaat het echter om de beoordeling van economische machtsposities of concentraties dan beslist de Minister van Industrie en Werkgelegenheid en verricht de mededingingsautoriteit voorbereidend onderzoek. Tot voor kort kende de Ierse mededingingswet niet de mogelijkheid sancties op te leggen bij overtreding van de mededingingswet. Er was uitsluitend sprake van civielrechtelijke handhaving. Deze mogelijkheid bestaat thans wel. Sancties worden opgelegd door de High Court.

Overeenkomstig de Oostenrijkse kartelwet van 1988 beslist een kartelgerecht over het geven van toestemming voor horizontale kartelafspraken, het verbieden van verticale afspraken en misbruik van machtsposities alsmede het verbieden van concentraties. Het gaat hier om een gespecialiseerd rechterlijke college dat volledig onafhankelijk is.

In Luxemburg is de mededingingswet, die dateert van 1971, nog gebaseerd op een misbruikstelsel. De wet wordt uitgevoerd onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Discussies over een herziening van de Luxemburgse mededingingswet zijn gaande. Er is op dit moment nog geen duidelijkheid over de inrichting van de uitvoering van die nieuwe wet.

In Denemarken wordt de mededingingswetgeving uitgevoerd door een onafhankelijk orgaan. Deze situatie zal blijven bestaan wanneer het thans in behandeling zijnde wetsvoorstel voor een nieuwe mededingingswet conform de Europese mededingingssystematiek wordt aanvaard.

In de Europese Unie geldt dat de Commissie van de EG de taak heeft om toezicht te houden op de naleving van de EG-mededingingsregels. Zij heeft toezichthoudende bevoegdheden, kan sancties opleggen, onthefingen verlenen en op basis van machtigingsverordeningen van de Raad groepsvrijstellingen maken. Ook het concentratietoezicht berust bij de Commissie. De Commissie staat onder rechterlijke controle van het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie van de EG.

Uit het bovenstaande blijkt dat er in de landen van de Europese Unie verschillende vormen van politieke verantwoordelijkheden en van de politiek afgezonderde verantwoordelijkheden voorkomen. In het ene land is sprake van uitvoering van (delen van) de mededingingswetgeving onder politieke verantwoordelijkheid, in het andere land is deze politieke beïnvloeding juist geminimaliseerd of bestaat in het geheel niet. Het is moeilijk een conclusie te trekken, al kan wel worden vastgesteld dat er al een tijd een tendens gaande is om de uitvoering van de mededingingswetgeving meer en meer in handen te geven van onafhankelijke organen.

Ieder land heeft hierbij zijn eigen tempo en maatwerk, afgestemd op de staats- en bestuursrechtelijke verhoudingen in het desbetreffende land en de inrichting van de rechterlijke macht.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de commissie waarom een voorbehoud bij de benoeming van de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit niet mogelijk is, wijs ik er met nadruk op dat de mededingingsautoriteit een zeer hoge mate van professionaliteit en kennis zal moeten bezitten. Zij zal justitiabelen het vertrouwen moeten bieden van een objectieve, doelmatige en procedureel correcte behandeling van zaken, waar voor hen vaak grote belangen mee zijn gemoeid. De mededingingsautoriteit zal daarom een zeer hoogwaardige instantie moeten zijn met een reputatie en uitstraling van onberispelijkheid, betrouwbaarheid en onpartijdigheid. De taak van de mededingingsautoriteit zal dus geen eenvoudige zijn, temeer niet omdat zij voor de opgaaf zal komen te staan de uitvoering van een geheel nieuwe Mededingingswet gestalte te geven. Het zal duidelijk zijn dat met de organisatie van de mededingingsautoriteit de nodige tijd is gemoeid. Zelfs een meer dan gemiddeld lange periode tussen aanvaarding en inwerking-treding van de Mededingingswet zou nog onvoldoende zijn om de organisatie van de mededingingsautoriteit te voltooien. Daarom is met die organisatie al geruime tijd geleden begonnen. Dat blijkt onder andere uit de laatste begroting van mijn ministerie. Ik achtte het van cruciaal belang degene die als eerste directeur-generaal aan de mededingingsautoriteit leiding zal moeten geven, bij die organisatie, de personele bezetting en de oprichting te betrekken en hem in staat te stellen al in de opbouwfase zijn stempel op de organisatie te drukken. Daarom is er voor gekozen de desbetreffende functionaris al in dit vroege stadium aan te stellen. Het aantrekken van een persoon van het gewenste niveau vereist dat hem een serieus aanbod wordt gedaan. Een benoeming onder het bedoelde voorbehoud zou de mogelijkheid een kandidaat van het gewenste niveau aan te trekken aanzienlijk hebben verkleind. Ik heb dus een afweging moeten maken tussen enerzijds de noodzaak van een tijdige voorbereiding van de mededingingsautoriteit en het aantrekken van een geschikte kandidaat en anderzijds de vereiste zorgvuldigheid bij de besluitvorming. Vanzelfsprekend zal het Ministerie van Economische Zaken, mocht het wetsvoorstel onverhoopt niet aanvaard worden, de financiële en arbeidsrechtelijke consequenties moeten dragen van de benoeming van de directeur-generaal, overeenkomstig de regelgeving in het ARAR.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers