

Regelen omtrent de economische mededinging
(Wet economische mededinging)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Algemene beschouwingen

§ 1. Inleiding

1. *Uitgangspunten.*

Sinds de dertiger jaren heeft de Nederlandse Regering het tot haar taak gerekend het toenemend streven naar samenwerking op economisch gebied te steunen daar, waar deze samenwerking gericht was op de bestrijding van destructieve gevolgen van een ongebreidelde concurrentiestrijd, en te beperken in die gevallen, waarin monopolistische macht van ondernemerscombinaties werd gebruikt tot schade van het algemeen welzijn.

De Ondernemersovereenkomstenwet 1935 gaf de Regering de mogelijkheid van optreden in een tweetal tot op zekere hoogte contrasterende gevallen. Vooreerst kende deze wet de algemeenverbindendverklaring. Deze berust op de gedachte, dat in bepaalde gevallen ongeregelde concurrentie leidt tot economische ontwrichting. Samenwerking van ondernemingen en ordening van de marktverhoudingen kan nodig zijn, ten einde een desastreuze ontwikkeling in een bepaalde bedrijfstak te voorkomen. Is dit het geval, dan moet de Overheid de goedwillende bedrijfsgenoten bij hun pogingen orde op zaken te stellen steunen. De hiervoor gekozen vorm is de verbindendverklaring van een tussen de bedrijfsgenoten gesloten overeenkomst, waardoor ook de bedrijfsgenoten, die zich van medewerking aan de overeenkomst onthielden, aan haar regeling gebonden worden.

In de tweede plaats kende deze wet de onverbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag, dat in bepaalde gevallen de onderlinge binding in een bepaalde tak van bedrijf kan leiden tot resultaten, die in strijd zijn met het algemeen belang. De binding kan bij voorbeeld betekenen, dat vestiging van nieuwe ondernemingen onmogelijk is, hetgeen kan leiden tot verstarring; de binding kan voeren tot een ongemotiveerd hoog prijspeil. In deze gevallen moet de Overheid de binding kunnen doorbreken. Hiertoe gaf 'e wet als middel de onverbindendverklaring.

De wet bestreed $\frac{1}{2}$ halve tegelijkertijd twee excessen: een te weinig en een teveel aan binding. Dit teveel en dit te weinig vielen echter slechts onder de werking van de wet, voor zover zij voortvloeiden uit of verbonden waren met een ondernemersovereenkomst. De wet beoogde niet in meer algemene zin een oplossing te bieden voor het vraagstuk van het juiste midden tussen vrijheid en gebondenheid bij de mededinging. Zij hield zich slechts bezig met één aspect van dit vraagstuk, namelijk de vrijheid en gebondenheid ten aanzien van de reeds bestaande ondernemersovereenkomst.

De wet van 1935 is tijdens de bezetting in 1941 vervangen door het thans nog van kracht zijnde Kartelbesluit. Aan dit besluit ligt geen principiële andere gedachtengang ten grondslag dan aan de wet. Ook dit besluit kent de beide polen van de wettelijke regeling van 1935, de verbindendverklaring en de onverbindendverklaring. Anders dan in de wet is echter de ondernemersovereenkomst minder het middelpunt van het besluit. Dit kent naast de mogelijkheid van verbindendverklaring van een bedrijfsregeling de bevoegdheid van de Over-

heid een dergelijke regeling op eigen initiatief op te leggen. Voorts is naast de bevoegdheid tot onverbindendverklaring een aantal andere mogelijkheden tot ingrijpen geopend.

De grondgedachte van de wet van 1935 wordt door de Regering ook thans nog als juist aanvaard. Deze grondgedachte is immers, dat zowel een teveel aan gebondenheid van het economisch leven als een te grote vrijheid schadelijk zijn voor de welvaart. Het is daarom noodzakelijk, dat de Overheid de bevoegdheid heeft de samenwerking van ondernemingen te steunen, waar deze gunstig werkt, en dat zij die samenwerking kan doorbreken, wanneer deze het algemeen belang schaadt. Men mag zeker niet stellen, dat alle de mededinging regelende afspraken tussen ondernemingen uit den boze zijn, integendeel, zij kunnen hoogst nuttig zijn en niet alleen voor de direct betrokkenen, doch ook voor het algemeen belang. Zij kunnen onder omstandigheden kapitaalverspilling tegengaan en een rationele productie bevorderen. Zij behoeven niet ten nadele van de consument te strekken. Doch zeker mag men ook niet stellen, dat de Overheid zich onder alle omstandigheden heeft neer te leggen bij datgene, waartoe het bedrijfsleven zich wenst te binden.

Bij de mondelinge behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie heeft de eerste ondergetekende meer uitvoerig stilgestaan bij de gewijzigde structuur der mededingingsvormen, die in zo hoge mate bepalend is voor de ontwikkeling van ons maatschappelijk-economisch bestel in het algemeen. Hij wees er daarbij op, dat men zich niet ziet gesteld voor een keuze tussen ordening van het economisch proces door vrije en volledige mededinging of door de autoritaire beslissingen der Overheid, maar dat de werkelijkheid een mengvorm te zien geeft, waarbij de prijsvorming als gevolg van spontaan gevormde en door het ingrijpen der Overheid tijdens en na de tweede wereldoorlog bevorderde krachten overwegend op onvolledige mededinging is gebaseerd. Tijdens het debat in de Eerste Kamer der Staten-Generaal bracht hij als zijn mening naar voren, dat men het vraagstuk van de monopolistische tendenties bij de mededinging op tweeërlei wijze dient tegemoet te treden, en wel door het volgen van een positieve en een negatieve methode. Enerzijds dient de Overheid het proces der groepsvorming op positieve wijze tegemoet te treden, door te trachten deze groepsvorming in de juiste, voor de behartiging van het algemeen belang bevorderlijke banen te leiden. Anderzijds zal zij het verschijnsel ook negatief moeten benaderen, nl. door monopolistische ontwikkelingen, die schadelijk zijn voor het algemeen belang, ongedaan te maken.

2. *Wijziging van de economische situatie.*

De hierboven ontwikkelde gedachtengang werd in wezen ook in 1935 reeds gevolgd. Nu moge de principiële gedachtengang vergeleken met 1935, geen wijziging hebben ondergaan, de economische situatie verschilt thans wel in belangrijke mate met die van vóór de oorlog. In 1935 verkeerde het economische leven in een toestand, die in verschillende branches moeizaam deed zoeken naar samenwerking om de gevolgen van de desastreuze en niets ontziende concurrentie tegen te gaan. De afzetmogelijkheden bleven niet zelden belangrijk achter bij de productie en soms werden prijzen genoteerd, die sterk verliesgevend waren. In deze situatie had vooral de steun, die de Overheid

kan verlenen aan door een deel van de bedrijfsgenoten getroffen regelingen, de aandacht. Door toepassing van de verbindendverklaring werd het mogelijk branchegenoten, die zich om wille van eigen werkelijk of vermeend voordeel afzijdig hielden van iedere regeling voor gezondmaking van de bedrijfstak, aan zulk een regeling te binden. Verbindendverklaring heeft in deze periode vóór de oorlog in acht gevallen plaats gevonden, terwijl een aanvraag daartoe zelfs in niet minder dan acht en dertig gevallen is ingediend. In deze economische situatie behoefde het middel van onverbindendverklaring niet gehanteerd te worden. Klachten omtrent onaanvaardbare regelingen werden praktisch niet vernomen. Verzoeken tot onverbindendverklaring zijn vóór de oorlog slechts zelden ontvangen en hebben nimmer tot toepassing van de wet geleid.

De economische situatie is sedertdien sterk gewijzigd. Tot voor enkele jaren was de economische positie aan de zijde van de verkopers als regel het sterkst. Daarbij komt, dat het organisatiewezen krachtig is gegroeid, terwijl ook de inzichten van de ondernemers in vele gevallen gewijzigd zijn en de neiging om zich afzijdig te houden zeer is verzwakt. De organisatie der oorlogshuishouding met haar restrictieve bepalingen op schier elk onderdeel van het economische leven en het tegelijk wegvallen van de buitenlandse concurrentie zijn ongetwijfeld aan deze ontwikkeling niet vreemd. Tal van ondernemers zijn prijsregelende maatregelen, die een winstmarge garanderen, ook voor de minder efficiënte onderneming als begerenswaardig gaan zien. Zij hebben de sluiting van bedrijfstakken, waardoor het debiet gereserveerd wordt voor de bestaande ondernemingen, als aanlokkelijk leren zien. In deze situatie moet zorgvuldig gewaakt worden tegen het economische leven verstarrende regelingen.

De eerste periode na de bevrijding werd gekenmerkt door een grote schaarste. Deze bracht mede diep ingrijpende regelingen van de Overheid. Met prijsbeheersing, distributie en invoerregelingen beheerste de Overheid het economische leven. De schaarste is sindsdien goeddeels overwonnen. De distributie is vrijwel geheel losgelaten. Een tot in onderdelen door de Overheid gereguleerd prijsstelsel past niet in de bestaande economische situatie. De liberalisatie van het internationale ruilverkeer is, ondanks enkele tegenslagen in de laatste tijd, belangrijk voortgeschreden, waarmede het grote belang van een internationale economische integratie in hoge mate gediend is. Het loslaten van de directe gedetailleerde bemoeienis van de Overheid met de prijsvorming en de verdeling van goederen moet echter gepaard gaan met het optreden van een gezonde mededinging. Voorkomen moet worden, dat de door de Overheid vastgestelde maximumprijzen vervangen worden door minimumprijzen, die in hechte samenwerking tussen de ondernemers onderling worden vastgesteld volgens de beginselen, geldende voor de berekening van maximumprijzen. De door de Overheid in het algemeen belang getroffen regeling mag niet vervangen worden door op privaatrechtelijke basis tot stand gebrachte regelingen, welke nadelig zijn voor het algemeen welzijn. Voor prijsafspraken is plaats, indien deze noodzakelijk zijn ter voorkoming van gevolgen, die voor de maatschappelijke ontwikkeling schadelijk zijn. De Overheid mag evenwel niet toelaten, dat regelingen worden getroffen, welke de prijzen op een onredelijk hoog peil brengen of handhaven en welke een belemmering zijn voor het streven naar meer efficiency in de productie en de verdeling. Een gezonde ontplooiing van efficiënte bedrijven mag ook niet worden belemmerd door boycot. In een aantal gevallen is het op grond van deze en andere overwegingen reeds nodig gebleken tegen kartelregelingen van Overheidswege op te treden.

Naar de mening van ondergetekenden zal in het tegenwoordige stadium van de ontwikkeling, in tegenstelling tot de situatie in de dertiger jaren, voorspand de aandacht meer blijven vallen op het optreden tegen ondernemersafspraken dan op de verbindendverklaring. Een voortdurende waakzaamheid ten aanzien van mogelijke strijdigheid van ondernemersafspraken met het algemeen belang blijft geboden. De verbindendverklaring is, zoals uit het karakter der huidige ontwikkeling voortvloeit, thans op de achtergrond geraakt. Na de bevrijding heeft nog geen enkele verbindendverklaring plaats gevonden.

Dit neemt niet weg, dat handhaving van de mogelijkheid tot verbindendverklaring aanbeveling verdient. Dat van de bevoegdheid tot verbindendverklaring de laatste jaren geen gebruik is gemaakt, moet uitsluitend aan de economische situatie worden toegeschreven. Verzoeken tot verbindendverklaring werden ook vrijwel niet ingediend. De economische situatie kan echter, zeker per bedrijfstak beschouwd, in korte tijd sterk veranderen. Wel menen de ondergetekenden, dat anders dan vóór de oorlog het optreden tegen mededingingsregelingen, ook op langer zicht beschouwd, een belangrijk onderdeel van de economische politiek zal zijn. De voortschrijdende concentratie van het economische leven doet immers niet verwachten, dat de boven aangeduide gevaren slechts van tijdelijke aard zullen zijn. Wel mag verwacht worden, dat toemening der internationale concurrentie als gevolg van de voortschrijdende economische integratie tot op zekere hoogte een tegenwerkende kracht zal vormen.

3. Noodzaak nieuwe wettelijke regeling.

Als enig middel om op te treden tegen economische machtsposities kende de wet van 1935 de onverbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten. De vraag rijst, of, gezien de ontwikkeling in het economische leven, ook voor de toekomst hiermede kan worden volstaan. De ondergetekenden menen deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden. Krachtens de in dit wetsontwerp getroffen regeling zal het, evenals onder vigueur van de wet van 1935, slechts mogelijk zijn rechtens verbindende regelingen onverbindend te verklaren. Hierop zal bij de bespreking van het begrip mededingingsregeling worden ingegaan. Nu kunnen echter in een aantal gevallen het feitelijk uitschakelen van de concurrentie en de daarmee gepaard gaande verstarring van het economische leven ook op andere wijze dan door het heffen van rechtens verbindende regelingen plaats hebben. Een enkele onderneming of een groep van nauw gelieerde ondernemingen kan een overwegende invloed op de markt uitoefenen, een aantal ondernemingen kan feitelijk — zonder rechtens daartoe gebonden te zijn — een zelfde gedragslijn op de markt volgen. Het effect van een dusdanig optreden kan gelijk zijn aan dat van een rechtens verbindende regeling. Ook tegen deze economische machtsposities moet opgetreden kunnen worden, wanneer zij haar invloed uitoefenen in strijd met het algemeen belang.

In gevallen als deze is de onverbindendverklaring geen werkzaam middel. Het ingrijpen moet positief kunnen zijn, in dier voege, dat van Overheidswege bepaalde voorschriften omtrent het optreden op de markt worden gegeven. Op welke wijze dit nader uitgewerkt dient te worden, komt hieronder ter sprake.

Opgemerkt zij, dat een bevoegdheid van de Overheid, als zo juist aangeduid, geheel past bij het doel van de wettelijke regeling. Zij heeft immers ten doel, naast het bieden van steun aan het bedrijfsleven bij de toepassing van zijn in eigen kring tot stand gekomen regelingen, een gebondenheid in het bedrijfsleven, waardoor de concurrentie op voor het algemeen welzijn ontoelaatbare wijze wordt belemmerd, te doorbreken. Om dit laatste mogelijk te maken, moet, waar een feitelijke gebondenheid ook op andere wijze dan door juridische bindingen bereikt kan worden, ook met andere middelen dan onverbindendverklaring kunnen worden opgetreden.

Het Kartelbesluit, dat in 1941 de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 verving, biedt uiteraard noch voor het verschaffen van de gewenste steun aan ondernemerscombinaties, noch voor de noodzakelijke bestrijding van met het algemeen belang strijdige uitoefening van economische macht een blijvend aanvaardbare grondslag. Het behoeft weinig betoog, dat dit stuk bezettingswetgeving behoort te verdwijnen. Enige bijzondere bezwaren tegen dit besluit maken dit nog te meer gewenst, te weten de vrijwel onbepaalde bevoegdheden tot ingrijpen in het economische leven, die het besluit aan de Regering toekent, met name de bevoegdheid ex artikel 4 een dwangkartel op te leggen en de ongelimiteerde bevoegdheid ex artikel 7a aanwijzingen te geven omtrent de met betrekking tot de marktverhoudingen te volgen gedragslijn, alsmede het ontbreken van voldoende wettelijke waarborgen voor rechtszekerheid en objec-

tiviteit bij het ingrijpen van de Regering op dit gebied. Daarnaast kan als bezwaar genoemd worden de vrijwel absolute geheimhoudingsplicht ten aanzien van de kennis, die de Regering door de kartelregistratie en de behandeling van klachten bezit omtrent het bestaan en de werking van kartels (artikel 16). Het is dan ook alleen geweest de wens van het door de oorlogsomstandigheden verwrongen beeld van de verschijnselen van economische macht enige afstand te nemen en de ontwikkeling op internationaal gebied mede in de overwegingen te betrekken, die de Regering heeft weerhouden reeds eerder de indiening van een wetsvoorstel voor de onderhavige materie te bevorderen.

Over een voorontwerp voor dit wetsvoorstel heeft de Sociaal-Economische Raad desgevraagd zijn advies gegeven. Het voorontwerp en het advies van de Raad zijn als bijlagen bij deze Memorie gevoegd.

4. *Verband met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.*

Nu de uitvoering van de Wet op de Bedrijfsorganisatie op gang begint te komen, de Sociaal-Economische Raad sinds enige jaren werkt en de eerste adviezen tot instelling van product- en bedrijfsschappen zijn uitgebracht, achten de ondergetekenden het wenselijk, ook bij de verhouding tussen genoemde wet en de onderhavige regeling iets uitvoeriger stil te staan.

Zij zien deze verhouding aldus, dat de beide wettelijke regelingen een zelfde uitgangspunt hebben en, daarvan uitgaande, voorzieningen brengen, welke elkander aanvullen. Het gemeenschappelijk uitgangspunt bestaat daarin, dat beide regelingen als gegeven aanvaardden een stelsel van ondernemingsgewijze voortbrenging en verdeling met de daaraan inherente verantwoordelijkheid van de ondernemer voor bedrijfsvoering en marktpolitiek. Deze verantwoordelijkheid heeft een zo groot mogelijke vrijheid van handelen voor de ondernemer tot noodzakelijke voorwaarde. Hiertegenover staat de gemeenschapsverantwoordelijkheid. Deze brengt met zich, dat de gemeenschap der bedrijfsgenoten (bedrijfstak, bedrijfskolom) of de gemeenschap van het Nederlandse volk de nodige maatregelen moet kunnen nemen, indien het belang van het bedrijfsleven of van de gemeenschap als geheel zulks eist.

Het onderhavige wetsontwerp huldigt het beginsel van een zo groot mogelijke vrijheid van handelen voor de ondernemer en erkent als uitvloeisel daarvan de vrijheid van de ondernemer om bij het voeren van zijn productie- en marktpolitiek met andere ondernemers samen te werken of afspraken te maken, mits hierdoor geen teveel aan binding ontstaat.

Elkaar aanvullende voorzieningen bevatten de twee wettelijke regelingen in zoverre het betreft het tot gelding brengen van de gemeenschapsverantwoordelijkheid.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt zich in de eerste plaats bezig met een teveel aan binding, en wel uit een oogpunt van algemeen belang. Daar alleen de centrale Overheid dit algemeen belang in al zijn facetten kan overzien en beoordelen, dient de bevoegdheid tot ingrijpen bij de centrale Overheid te berusten.

In de tweede plaats houdt het wetsontwerp zich bezig met een tekort aan binding. Waar zulk een tekort aan binding zich voordoet, zal de centrale Overheid tot optreden bevoegd moeten zijn, in ieder geval zolang er geen publiekrechtelijke bedrijfsorganen bestaan, respectievelijk bestaande publiekrechtelijke bedrijfslichamen nog niet met verordenende bevoegdheden op het gebied der economische mededinging zijn bekleed. Op dit stuk zal echter de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geleidelijk de taak van de centrale Overheid, althans zeker grotendeels, kunnen gaan overnemen. In dit verband zij er op gewezen, dat de eerste adviezen van de Sociaal-Economische Raad tot instelling van productschappen reeds de toekenning van omvangrijke marktordenende bevoegdheden inhouden en dat ook verschillende adviezen tot instelling van bedrijfsschappen deze lichamen toegerust denken met bevoegdheden op economisch gebied, die de figuur der algemeen verbindendverklaring van mededingingsregelingen ten aanzien van de betrokken onderwerpen overbodig maken. Naarmate de

publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich verder ontwikkelt, zal de centrale Overheid steeds groter terughoudendheid moeten betrachten in haar bereidheid tot algemeen verbindendverklaring. Door de werkzaamheid van de publiekrechtelijke bedrijfslichamen zullen op den duur ook bepaalde soorten mededingingsregelingen, die als vervangingsmiddelen of voorlopers van publiekrechtelijke bindingen zijn te beschouwen, overbodig kunnen worden.

In dit verband stellen de ondergetekenden er prijs op te verklaren, dat het beleid der Regering onverminderd op een krachtige bevordering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie blijft gericht. Verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten van Overheidswege behoeft echter haars inziens de totstandkoming van publiekrechtelijke bedrijfslichamen, noch hun uitgroei in de weg staan. Wel zal het nodig zijn, bij het overwegen van een verbindendverklaring in voorkomende gevallen onder ogen te zien de totstandbrenging van publiekrechtelijke bedrijfslichamen in de betrokken sector.

§ 2. *Hoofdtrekken van het wetsvoorstel.*

1. *Aansluiting bij de Ondernemersovereenkomstenwet 1935.*

Wat de hoofdtrekken van dit wetsvoorstel betreft, is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Ondernemersovereenkomstenwet 1935. Ook de nieuwe wettelijke regeling zal de mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring en de mogelijkheid van onverbindendverklaring van concurrentie-regelende ondernemersafspraken moeten kennen. Echter maakt de voortgeschreden ontwikkeling daarop verschillende aanvullingen gewenst, die hierna zullen worden toegelicht.

2. *Algemeenverbindendverklaring.*

Zoals uit de inleiding van deze Memorie reeds blijkt, hechten de ondergetekenden aan de maatregel van algemeenverbindendverklaring nog steeds grote waarde.

Aan de mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring van privaatrechtelijke regelingen betreffende de mededinging zal naast de mogelijkheid tot het bij verordening vaststellen van algemeen bindende voorschriften, welke de Wet op de Bedrijfsorganisatie biedt, behoeft blijven bestaan. De aard van de te regelen materie kan medebrengen, dat, zolang in bedrijfslichamen nog onvoldoende ervaring is verkregen, regeling door middel van algemeenverbindendverklaring meer aangewezen is dan regeling door middel van een verordening van een lichaam, als bedoeld in de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Gedacht kan hier bij voorbeeld worden aan het nemen van ingrijpende marktordenende maatregelen, dat in beginsel wel tot de taak van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kan behoren, doch in de praktijk daaraan eerst zal kunnen worden toevertrouwd naarmate de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tot ontwikkeling komt. Ter zake moge verder worden verwezen naar punt 4 van de inleiding.

3. *Onverbindendverklaring.*

De wenselijkheid op te kunnen treden tegen mededingingsregelingen zal na hetgeen hieromtrent in de inleiding is gesteld, geen toelichting meer behoeven. Wel is het van belang iets dieper in te gaan op het karakter van dit ingrijpen, waarbij tevens ter sprake komt het optreden tegen economische machtsposities in die gevallen, waarin onverbindendverklaring niet of niet voldoende effect zou hebben.

Uitgangspunt zal uiteraard moeten zijn, dat het algemeen belang een voorziening eist. Reeds uit de gevallen, waarin tot formeel of informeel optreden tegen kartels is overgegaan, is intussen gebleken, dat een limitatieve opsomming van de wijzen, waarop strijd met het algemeen belang zich kan voordoen, niet is te geven. De aspecten van het algemeen belang, die grond voor optreden kunnen geven, zijn niet in een formule vast te leggen. De belangrijkste gevaren, die zich kunnen voordoen, zijn, naar het oordeel van de ondergetekenden, een in het kader van het algemeen loon- en prijsbeleid ongewenste prijsvaststelling, belemmering van de meest efficiënte ontwikkeling van productie en distributie en ongemotiveerde aantasting van de vrijheid van bedrijfsuitoefening en van de rechtszekerheid. Tot optreden werd

behalve ten aanzien van prijsregelingen tot dusverre onder meer aanleiding gevonden in gevallen, waarin door afspraken schakels in het distributieproces werden ingevoegd, ook dan, wanneer zij geen economisch nuttige functie vervulden, en in gevallen, waarin aan een bepaalde ondernemingsvorm (coöperatie, inkoopcombinatie, warenhuis) door boycotafspraken van de anders georganiseerde in een economische machtspositie verkerende handel de bedrijfsuitoefening ten aanzien van bepaalde goederen onmogelijk werd gemaakt. Het op basis van afspraken tot exclusiefverkeer regelen van de toelating tot bepaalde bedrijfstakken is voorts, ook zonder dat daarbij sprake was van wering van bepaalde ondernemingsvormen, herhaaldelijk aanleiding tot optreden geweest. Met name bij deze laatste groep van gevallen bleek, dat ook andere dan economische overwegingen, zoals overwegingen van rechtszekerheid, onder omstandigheden — b.v. ten aanzien van z.g. erkenningskartels, die op onvoldoende objectieve wijze de toelating tot een branche beheersen — aanleiding tot optreden kunnen geven.

Wanneer men met de ondergetekenden op het standpunt staat, dat het verschijnsel der economische samenwerking en concentratie in belangrijke mate uit de economische ontwikkeling voortvloeit en ook op zich genomen geenszins onwenselijk behoeft te zijn, zal men de maatregel van onverbindendverklaring anders bezien dan wanneer men gelooft in de wenselijkheid en mogelijkheid van een uitsluitend zuiver negatieve kartelpolitiek. Men zal enerzijds in vele gevallen eningszins sceptisch staan tegenover het denkbeeld door middel van een onverbindendverklaring een tot stand gekomen samenwerking weg te kunnen vagen. Indien de samenwerking uit de economische structuur van de betrokken bedrijfstak voortvloeit, zal bij de betrokkenen veelal de wil ontbreken van de door de onverbindendverklaring geschapen vrijheid van handelen gebruik te maken. Anderzijds — het betreft hier inderdaad een andere zijde van dezelfde zaak — zal men van dit standpunt de maatregel van onverbindendverklaring meer zien als een middel in de gedragslijn van een kartel wijziging te brengen, waardoor de strijd met het algemeen belang wordt opgeheven, dan als een mogelijkheid het gehele kartel te doen verdwijnen. Een bepaalde tot dusverre gevolgde gedragslijn wordt voor het vervolg afgesneden. Wanneer men de maatregel van onverbindendverklaring aldus ziet, zal deze ook op een onderdeel van de kartelafpraak betrekking moeten kunnen hebben. Het is immers zeer wel denkbaar, dat het ingrijpen op een onderdeel voldoende is voor opheffing van de strijd met het algemeen belang. In verband daarmee zouden de ondergetekenden in de wet uitdrukkelijk de mogelijkheid van gedeeltelijke onverbindendverklaring willen zien opgenomen, welke overigens op grond van het Kartelbesluit reeds herhaaldelijk is toegepast. Daarnaast zouden zij voorwaardelijke onverbindendverklaring mogelijk willen maken, waarbij de toch altijd diep ingrijpende maatregel van onverbindendverklaring niet wordt geëffectueerd, wanneer het kartel zelf in strijd met het algemeen belang geachte bepalingen wijzigt.

4. *Generieke onverbindendverklaring.*

Sinds de bevrijding is er van de aanvang af naar gestreefd de onderzochte kartelregelingen zoveel mogelijk niet als louter op zich zelf staande gevallen te bezien, maar tegen een achtergrond van meer algemene beginselen, zonder daarbij intussen de bijzondere omstandigheden van het concrete geval uit het oog te verliezen. De ervaring heeft bewezen, dat in vele gevallen inderdaad op deze wijze bevredigende resultaten zijn te bereiken. Overwegingen van meer algemene aard over bepaalde soorten van regelingen, zoals regelingen tot het weren van bepaalde ondernemingsvormen, toelatingsregelingen en minimumprijsregelingen, op grond waarvan in bepaalde gevallen tot onverbindendverklaring werd overgegaan, bleken bij andere regelingen van de betrokken soort, ook na kennisneming van alle bijzondere omstandigheden, geregeld een zelfde conclusie te rechtvaardigen. Hierdoor heeft zich uit de beslissingen over concrete bedrijfsregelingen geleidelijk aan een aantal richtlijnen van meer algemene aard kunnen ontwikkelen, hetgeen uiteraard uit het oogpunt van rechtszekerheid voor het bedrijfsleven van grote waarde moet worden geacht.

Op grond van deze ervaringen hebben de ondergetekenden het — met een nog te noemen voorbehoud — verantwoord geacht in het ontwerp de mogelijkheid van ook rechtens algemeen geldende uitspraken op te nemen, zoals ook door de Sociaal-Economische Raad is voorgesteld. Met een dergelijke mogelijkheid van optreden kan de doeltreffendheid van het kartelbeleid ten eerste worden bevorderd, terwijl voorts het door de Raad terecht naar voren gebrachte bezwaar van ongelijke behandeling van gelijksoortige gevallen — het gevolg van de lange duur van incidentele onderzoeken — zich minder zal voordoen.

Intussen — en dit is het punt, waarop zij het voorstel van de Sociaal-Economische Raad niet zouden willen volgen — menen de ondergetekenden, dat deze mogelijkheid beperkt moet blijven tot gevallen, waarin geen behoefte bestaat aan een ontheffingsmogelijkheid en waarin een algemeen geldende onverbindendverklaring van alle — bestaande of nieuwe — bepalingen in mededingingsregelingen van een bepaalde soort zodanig kan worden omschreven, dat de toepassing daarvan zonder bezwaar aan de rechter kan worden overgelaten. Zij voorzien namelijk, dat bij het opnemen van een ontheffingsmogelijkheid een dergelijke algemeen geldende maatregel praktisch onuitvoerbaar zou worden, doordat de vermoedelijk veelal talrijke verzoeken om ontheffing niet in voldoende korte tijd zouden kunnen worden afgehandeld. In ieder geval zou bij een groot aantal verzoeken om ontheffing het voordeel van de doeltreffendheid van deze wijze van optreden grotendeels verloren gaan, terwijl voorts in gevallen van ontheffing een verantwoordelijkheid van de Regering voor het verdere optreden van de betrokken kartels zou ontstaan, die de ondergetekenden zeer bezwaarlijk zouden achten. Deze beperking tegenover het voorstel van de Sociaal-Economische Raad betekent, dat van de mogelijkheid van een algemeen geldende onverbindendverklaring niet gebruik kan worden gemaakt voor alle categorieën van gevallen, waarvoor tot dusverre of in de toekomst zekere algemene richtlijnen konden, respectievelijk zullen kunnen worden opgesteld. Bij voorbeeld zal daarvan niet kunnen worden gebruik gemaakt ten aanzien van minimumprijsregelingen en toelatingsregelingen als zodanig: de tegen dergelijke regelingen onder bepaalde omstandigheden bestaande algemeen geldende bezwaren kunnen het wel wenselijk maken, dat betrokkenen zelf de toelaatbaarheid van de regeling aantonen — met een dergelijke omkering van de bewijslast wordt in de praktijk inderdaad gewerkt —, doch kunnen een volstrekt verbod niet motiveren. Wel zal het daarentegen mogelijk zijn te bepalen, dat bij toelatingsregelingen bepaalde soorten normen onverbindend zijn. De Sociaal-Economische Raad noemt als voorbeeld het weren van bepaalde ondernemingsvormen.

Ook met deze beperking van de mogelijkheid van toepassing blijft de voorgestelde bevoegdheid intussen ingrijpend. De totstandkoming van een dergelijke algemeen werkende maatregel zal daarom naar het oordeel van de ondergetekenden met bijzondere waarborgen moeten zijn omkleed, waarop hierna nog wordt teruggekomen.

5. *Aanwijzingen.*

De onverbindendverklaring van concurrentiebeperkende afspraken zal niet steeds voldoende zijn om de gewenste wijziging in de gedragslijn van een kartel te bewerkstelligen. Zo zal met een onverbindendverklaring van b.v. een minimumprijsbepaling of een boycotafpraak in sommige gevallen niet kunnen worden volstaan, maar zullen nadere voorschriften gewenst zijn ten aanzien van de gedragslijn, die gevolgd zal moeten worden door de betrokken ondernemingen. Reeds de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 kende een mogelijkheid tot het geven van dergelijke voorschriften.

In dit verband verdienen voorts vermelding de economische machtsposities, die niet in een formeel kartel haar grondslag vinden. Zoals in § 1 reeds werd opgemerkt, behoeft beïnvloeding van de markt op zodanige wijze, dat strijd met het algemeen belang ontstaat, niet noodzakelijk haar oorzaak te vinden in een mededingingsregeling. Hier zij gedacht aan beheersing van de markt door één onderneming, aan rechten niet verbindende „gentleman's agreements” en aan niet op afspraken berustende onderling samenhangende gedragingen van onder-

nemingen, die te zamen een overwegende invloed op de markt uitoefenen. Van dit laatste verschijnsel is het geval van het „price-leadership”, waarbij een aantal ondernemingen, zonder juridische binding, ter voorkoming van voor haar schadelijke concurrentie het prijsbeleid van de prijsleider volgt, een duidelijk voorbeeld, waarbij monopolistisch machtsmisbruik, in de vorm van prijsopdriving, zich kan voordoen. Voorts mag worden genoemd het geval, dat op grond van „adviezen” een gedragslijn, die eventueel met het algemeen belang strijdig is, wordt gevolgd, b.v. adviezen van een „bureau” om bepaalde ondernemingen te boycotten. Daarbij kunnen dan door een bepaalde constellatie, die het mogelijk maakt b.v. een onwillige te boycotten, betrokkenen in feite soms wel degelijk tot het gewenste beleid worden gedwongen. Ook kan het wenselijk zijn tegen de feitelijke gedragslijn van het in- of verkoopkantoor van een groep ondernemingen, b.v. bij de vaststelling van prijzen of verkoopcondities, op te treden, indien dit kantoor over een overwegende invloed op de betrokken markt beschikt.

Tegen dergelijke economische machtsposities dient, wanneer zij tot handelingen in strijd met het algemeen belang aanleiding geven, opgetreden te kunnen worden.

In sommige gevallen zou baat gevonden kunnen worden bij een uitleg van het begrip „mededingingsregeling”, in de geest van die, welke de Hoge Raad heeft gegeven aan het begrip „bedrijfsregeling” uit het Kartelbesluit, nl. als mede omvattend die bepalingen, waarbij geen rechtsvordering tot nakoming of tot schadevergoeding wegens inbreuk bestaat, doch welke inachtneming door economische druk of anderszins kan worden afgedwongen (arrest van 2 Juni 1953, besproken in Sociaal-Economische Wetgeving 1953, blz. 465).

De ondergetekenden hebben in de in het ontwerp gegeven definitie van „mededingingsregeling” gestreefd naar een scherper en daarmee tevens beperkter omschrijving dan die van „bedrijfsregeling” in het Kartelbesluit. Ook in de bepalingen van artikel 1, derde en vierde lid, hebben zij de beperkte betekenis van het begrip „mededingingsregeling” tot uiting gebracht. Aldus is buiten twijfel gesteld, dat de maatregel van onverbindendverklaring slechts toepassing kan vinden, indien er een juridische binding bestaat. Het complement hiervan zal dan echter moeten zijn een afzonderlijke bevoegdheid der Overheid om ten aanzien van evenbedoelde nieuwe onder de wet te brengen figuren met speciale middelen op te treden, en wel door het geven van voorschriften met betrekking tot de gedragslijn, die door ondernemers, kartelorganen e.d. gevolgd moet worden.

Het geven van dergelijke voorschriften dient derhalve mogelijk te zijn niet slechts in samenhang met de onverbindendverklaring van een mededingingsregeling, waarover hierboven gesproken werd, maar ook als zelfstandige maatregel tegen een economische machtspositie. De eerste mogelijkheid bestond reeds onder vigueur van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935. Artikel 6, derde lid, van deze wet gaf ter aanvulling van de maatregel van onverbindendverklaring de bevoegdheid zonder enige beperking ten aanzien van de soort handelingen, waarop de onverbindendverklaring betrekking kon hebben, nadere voorschriften vast te stellen. Het Kartelbesluit kent nog verder gaande bevoegdheden op dit stuk, waarvan ook gebruik kan worden gemaakt tegen economische machtsposities, waaraan geen kartelregeling ten grondslag ligt. Het komt de ondergetekenden niet gewent voor, dat een zo weinig scherp omschreven bevoegdheid, als in de Ondernemersovereenkomstenwet en het Kartelbesluit toegekend, aan de Regering wordt verleend. Zij zouden in de wet willen aangeven, welk soort voorschriften de Regering kan geven ten aanzien van de verschillende vormen, waarin economische macht kan optreden.

Naar hun oordeel zijn de belangrijkste dezer vormen, waartegen — zo nodig — ook met andere middelen dan onverbindendverklaring opgetreden moet kunnen worden: prijsstellingen, directe of indirecte boycot van afnemers, concurrenten of leveranciers, ten einde hen tot een bepaalde gedragslijn te dwingen of uit te schakelen, en tenslotte het stellen van leverings- of betalingsvoorwaarden. Deze verschillende vormen van optreden hangen onderling weer ten nauwste samen in dier voege, dat in een aantal gevallen ter bereiking van hetzelfde

doel zowel de ene als de andere vorm kan worden gebezigd. Op deze punten zal de Regering positieve voorschriften moeten kunnen geven, als in het wetsontwerp voorgesteld.

Bij deze beperking van de mogelijkheden tot ingrijpen zal tegen een aantal vormen van strijd met het algemeen belang, zoals handhaving van inefficiënte productie en weigering tot het afnemen van bepaalde leveranciers niet rechtstreeks door het geven van voorschriften kunnen worden opgetreden. Dit gevolg moet naar de mening van de ondergetekenden worden aanvaard. De Overheid zou door het geven van voorschriften ten aanzien van de te volgen productiemethode of door het opleggen van verplichtingen om af te nemen naar hun oordeel een verantwoordelijkheid aanvaarden, die niet op haar terrein ligt.

6. Procedure.

Zoals hierboven reeds gesteld, achten de ondergetekenden het thans ontbreken van voldoende wettelijke waarborgen voor de rechtszekerheid en objectiviteit bij het ingrijpen van de Regering op dit gebied een belangrijk motief voor de vervanging van het Kartelbesluit. In het onderhavige ontwerp zijn zij op het stuk van die waarborgen in hoofdzaak teruggekeerd tot de procedureregeling van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935. Op enkele onderdelen houdt het ontwerp verdergaande voorzieningen in, met name ten aanzien van de voor de vooroorlogse adviescommissie in de plaats tredende Commissie economische mededinging, waar naar het oordeel van de ondergetekenden het zwaartepunt der waarborgen voor de rechtszekerheid moet worden gevonden.

De Sociaal-Economische Raad heeft nog een ander voorstel gedaan, en wel bekendmaking van het advies van de commissie. De Raad ziet hierin een oplossing voor een tekortkoming, welke hij in de door de ondergetekenden voorgestelde procedure meent te onderkennen, namelijk, dat de vaststelling van de feiten en de waardering daarvan eerst — en dan nog slechts onvolledig — bij de bekendmaking van de beslissing der Ministers ter kennis van de betrokkenen komen en dat die beslissing meteen eindbeslissing is.

Alhoewel ook de ondergetekenden van oordeel zijn, dat bij de onderhavige materie naar zo goed mogelijke waarborgen voor de rechtszekerheid moet worden gestreefd, zijn zij toch van mening, dat dit voorstel niet moet worden overgenomen, omdat het de positie van de adviescommissie en van de Regering miskent. Waarborgen voor een juiste vaststelling van de feiten behoren naar hun opvatting te liggen in de door de commissie zelf te volgen procedure. Het ontwerp houdt daarvoor waarborgen in en biedt de mogelijkheid dienaangaande nadere voorschriften te geven. Voor de waardering van de feiten kan echter — hoeveel waarde de ondergetekenden ook hechten aan het oordeel van de commissie — uiteindelijk slechts de Regering de verantwoording dragen. Bekendmaking van het advies der commissie kan voor een juiste waardering geen waarborg geven, daar de Regering op grond van de verantwoordelijkheid, die zij draagt, uiteraard altijd van dit advies kan afwijken. Een waarborg voor een goed doordachte waardering kan hier uitsluitend worden gevonden in de door de Regering vóór het nemen van de beslissing gevolgde procedure en in haar verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal. Welke gedragslijn de Ministers vóór hun beslissing nog moeten volgen, kan van geval tot geval verschillen. Wanneer naar hun oordeel de feitenvaststelling door de commissie onvoldoende is geweest of de waardering onjuist of wanneer daaromtrent zelfs maar twijfel mogelijk is, zal van hen verwacht mogen worden, dat zij zich nader met het kartel of de bij de machtspositie betrokkenen in verbinding stellen, alvorens hun definitieve beslissing te nemen. Aldus is ook de huidige praktijk.

Een beroepsinstantie kan hier naar het oordeel van de ondergetekenden geen uitkomst bieden. Ten aanzien van een beroepsinstantie, die mede het beleid in haar oordeel kan betrekken, gelden de door de Sociaal-Economische Raad naar voren gebrachte bezwaren. Een rechterlijke toetsing aan de rechtmatigheid daarentegen zou voor de bezwaren van de Raad tegen de procedure van het voorontwerp geen oplossing geven. Bovendien zullen de op grond van deze wet getroffen

maatregelen in vele gevallen algemeen bindende voorschriften inhouden, die naar de gangbare opvatting niet voor toetsing door de administratieve rechter in aanmerking komen.

In het voorstel van de Raad wordt de taak van de commissie meer gezien als een oordeel vellende dan als een adviserende. In deze visie wordt de Regering als een soort beroepsinstantie beschouwd, die van de beslissing van de commissie eigenlijk slechts in geval van beroep zou mogen afwijken. Slechts bij een dergelijke gedachtegang biedt het voorstel ook inderdaad waarborgen. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid van de Regering ter zake echter onjuist gesteld.

7. Internationale aspecten.

De werkingssfeer van afspraken betreffende de mededinging behoeft uiteraard geenszins binnen de landsgrenzen te zijn besloten. Gezien de neiging van het bedrijfsleven tot samenwerking en de geleidelijke vrijmaking van de internationale handel is onder andere te verwachten, dat in toenemende mate internationale afspraken zullen worden getroffen. In beginsel zal men ten aanzien van deze afspraken het standpunt moeten innemen, dat zij onder de werkingssfeer van de wet vallen, voor zover hierbij hetzij bepaalde gedragslijnen op de Nederlandse markt worden voorgeschreven, hetzij in Nederland gevestigde ondernemingen zijn betrokken. De Nederlandse Overheid is bevoegd, ook het gedrag van internationale kartels ten aanzien van de Nederlandse markt aan controle te onderwerpen en daartegen zo nodig en mogelijk op te treden.

Niet ontkend kan intussen worden, dat in vele gevallen op grond van een nationale wet niet effectief tegen onjuiste praktijken van internationale kartels kan worden opgetreden. De mogelijkheden van optreden zullen uiteraard mede worden bepaald door de algemene regelen van het volkenrecht en de afbakeningen in internationaal opzicht, die het Nederlandse recht zelf heeft gesteld, onder meer in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht. Op grond daarvan zal bij voorbeeld, behoudens uiteraard uitdrukkelijk bij Verdrag te regelen uitzonderingen, ten aanzien van in het buitenland gevestigde ondernemingen in het algemeen slechts kunnen worden opgetreden voor wat betreft binnen het Rijk in Europa verrichte handelingen. Ook ten aanzien van handelingen van Nederlandse ondernemingen in het buitenland zal de onderhavige wet in de regel geen maatregelen van de Nederlandse Overheid mogelijk maken.

Niet zelden zullen op grond van het bovenstaande, vooral ten aanzien van internationale kartels, slechts in internationaal overleg afdoende maatregelen mogelijk zijn, terwijl veelal ook slechts in internationaal overleg een procedure zal kunnen worden gevonden, die een bevredigende afweging van alle betrokken belangen mogelijk maakt.

In dit verband moge er aan herinnerd worden, dat het niet toepassen van het Charter van Havana door de ondertekenaars van de slotacte daarvan de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties aanleiding heeft gegeven, bij resolutie van 23 September 1951, no. 375 (XIII), dit vraagstuk opnieuw in studie te nemen. Aan een ad-hoc-commissie werd opgedragen, op basis van de beginselen van het vijfde hoofdstuk van het Havana-Charter, nieuwe voorstellen aan de Economische en Sociale Raad voor te leggen, hetgeen inmiddels is geschied. Ook in het kader van de Benelux en van de Europese samenwerking vormt de coördinatie van de kartelpolitiek een onderwerp van bespreking. Behalve voor wat betreft de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal heeft dit evenwel nog nooit tot definitieve resultaten geleid.

Niet juist zouden de ondergetekenden het achten om, overeenkomstig het voorstel van de Sociaal-Economische Raad, de werkingssfeer van de wet uitdrukkelijk te beperken tot die overeenkomsten en besluiten tot regeling van de mededinging, welke betrekking hebben op de Nederlandse markt.

De beperking, welke de Raad voorstelt, zou vooreerst medebrengen de onmogelijkheid, op te treden tegen of steun te verlenen aan afspraken tussen de Nederlandse ondernemers met betrekking tot een buitenlandse markt, indien dezen het

Nederlandse algemeen belang schaden, respectievelijk dienen. Voorts zou het argument van de Raad, dat maatregelen van de Nederlandse Regering door een buitenlandse rechter wellicht niet zullen worden erkend, tot een veel verder gaande conclusie moeten leiden dan door de Raad zelf wenselijk geacht, namelijk tot het brengen van alle internationale ondernemersafspraken en machtsposities buiten de werkingssfeer van de wet. Na het voorgaande zal het duidelijk zijn, dat ook de ondergetekenden een zo ver gaande conclusie onjuist zouden achten. Een derde bezwaar van het voorstel van de Raad achten de ondergetekenden, dat de woorden „welke betrekking hebben op de Nederlandse markt” op zoveel wijzen geïnterpreteerd kunnen worden, dat daarmee geen duidelijke afbakening wordt verkregen. Afspraken met betrekking tot de in- of uitvoer zullen bij voorbeeld zowel een regeling van de binnenlandse als een regeling met betrekking tot een buitenlandse markt kunnen beogen.

De ondergetekenden menen, dat de beperking, die in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht is neergelegd, te zamen met de uit het volkenrecht voortvloeiende beperkingen van de mogelijkheden tot optreden tot een voldoende bevredigende afbakening leidt.

Overwogen zou kunnen worden, bepaalde duidelijk omschreven groepen mededingingsregelingen, waartegen als regel slechts in internationaal overleg of op grond van internationale verplichtingen zal kunnen worden opgetreden, met toepassing van de desbetreffende bepaling van de aanmeldingsplicht uit te zonderen.

§ 3. De inhoud der wettelijke regeling

De voorgestelde wettelijke regeling betreft twee onderwerpen, welke in artikel 1, eerste lid, aangeduid worden als mededingingsregeling en als economische machtspositie. De mededingingsregeling wordt omschreven als een overeenkomst of een burgerrechtelijk besluit, waarbij de economische mededinging tussen eigenaren van ondernemingen wordt geregeld. De regeling moet burgerrechtelijk van aard zijn; besluiten van publiekrechtelijke aard zullen derhalve niet hieronder vallen. Zij moet betreffen de mededinging tussen eigenaren van ondernemingen; overeenkomsten betreffende werkzaamheden, niet bestaande in de uitoefening van een bedrijf, b.v. in het algemeen de werkzaamheden, verricht in de uitoefening van de vrije beroepen, vallen dus niet onder deze wet. Zij moet tenslotte de economische mededinging betreffen. Er kunnen zich echter gevallen voordoen, waarin een overeenkomst of besluit niet direct de mededinging regelt, doch daarop niettemin van grote invloed is. Men denke in dit verband b.v. aan de ballotage bij een vereniging, die partij is bij een belangrijke mededingingsregeling. Ten einde in dergelijke gevallen een effectief optreden mogelijk te maken is het van belang, dat ook dergelijke overeenkomsten en besluiten als mededingingsregeling kunnen worden aangemerkt. Het ontwerp opent hiertoe in artikel 1, derde lid, de gelegenheid.

In verband met het reeds besproken arrest van de Hoge Raad van 2 Juni 1953 betreffende de aanmelding van bedrijfsregelingen op grond van het Kartelbesluit, hebben de ondergetekenden voorts een nieuw vierde lid van artikel 1 ingelast, waarin uitdrukkelijk is vastgelegd, dat rechtens niet bindende afspraken en bepalingen slechts door een nadere algemene maatregel van bestuur als mededingingsregeling kunnen worden aangemerkt.

De mogelijkheid, die artikel 1, vierde lid, biedt om nader aan te wijzen niet bindende regelingen uitdrukkelijk als mededingingsregelingen aan te merken, is beperkt tot het van toepassing verklaren van de aanmeldingsplicht ten aanzien van deze regelingen. Op de reeds genoemde gronden achten de ondergetekenden het ten aanzien van niet rechtens bindende regelingen, voor wat betreft de toepassing van maatregelen, een juister stelsel, dat optreden slechts mogelijk is, voor zover deze regelingen een economische machtspositie opleveren. De ervaring heeft echter geleerd, dat de waarde van de aanmeldingsplicht wel zeer zou verminderen en dat deze aanmeldingsplicht ook zeer discriminerend zou werken,

indien zij slechts zou gelden ten aanzien van rechtens bindende regelingen. De ondergetekenden hebben uit overwegingen van rechtszekerheid wel gemeend, de mogelijkheid tot oplegging van een aanmeldingsplicht voor rechtens niet bindende regelingen te moeten beperken tot bij de algemene maatregel aan te wijzen, schriftelijk vastgelegde regelingen. Ten aanzien van zuiver mondelinge, noch schriftelijk in bepalingen uitgewerkte, noch in correspondentie of notulen van vergaderingen en dergelijke vastgelegde, niet bindende regelingen zou het opleggen van een aanmeldingsplicht naar hun oordeel het doel voorbijschieten.

De economische machtspositie wordt omschreven als een feitelijke of rechtsverhouding in het bedrijfsleven, die een overwegende invloed op een markt voor goederen of diensten medebrengt. Het beslissende element bij de vraag of een economische machtspositie aanwezig is, is gelegen in het bestaan van een overwegende invloed op de markt. Opgemerkt zij, dat mededingingsregeling en economische machtspositie niet elkan- der uitsluitende begrippen zijn. De mededingingsregeling kan een economische machtspositie medebrengen. Anderzijds betekent zeker niet iedere mededingingsregeling een economische machtspositie.

De Sociaal-Economische Raad acht de omschrijving van het begrip mededingingsregeling te ruim en doet twee alternatieven aan de hand. De ondergetekenden achten een bezwaar tegen het eerste alternatief — namelijk het beperken van de werkingssfeer van de wet tot overeenkomsten en besluiten, welke de mededinging beperken of uitsluiten —, dat dan twijfelachtig is, of bepaalde regelingen, die stellig in strijd met het algemeen belang kunnen komen, nog wel onder de wet vallen. Zij denken hier bij voorbeeld aan regelingen betreffende gezamenlijke in- of verkoop, waarbij afzonderlijke in- of verkoop niet wordt verboden. Het is de vraag, of hier de mededinging inderdaad *beperkt* wordt. Een bezwaar tegen het tweede alternatief — namelijk het beperken van de in het voorontwerp neergelegde aanmeldingsplicht tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen regelingen — is, dat men daarbij onvermijdelijk toch weer in algemene formuleringen zou komen te vervallen. Intussen komt in dit voorstel tot uiting, dat de Raad uit een oogpunt van rechtszekerheid vooral bezwaar gevoelt tegen de regeling, die het voorontwerp geeft ten aanzien van de aanmeldingsplicht. Bij de huidige regeling van het Kartelbesluit, waarbij op niet-aanmelding uitsluitend strafsancities staan, was dit bezwaar minder sterk dan bij de regeling van het voorontwerp, waar, omdat de strafsancie in verband met de moeilijkheden bij de opsporing onvoldoende werd geacht, tevens een nietigheidssancie was voorgesteld. De ondergetekenden zijn bereid in dit stelsel wijziging te brengen. Zij stellen thans in artikel 5 een stelsel voor, waarbij een algemene maatregel van bestuur de groepen mededingingsregelingen aanwijst, die wegens haar bijzonder belang bij niet tijdige aanmelding haar rechtskracht zullen verliezen. Gedacht wordt hier bij voorbeeld aan prijsafspraken. Over de totstandbrenging van een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal ingevolge artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie de Sociaal-Economische Raad moeten worden gehoord. Voorts is gehandhaafd de mogelijkheid uitzonderingen op de algemene aanmeldingsplicht vast te stellen.

Ten aanzien van de mededingingsregelingen kent het wetsvoorstel naast een, ook voor economische machtsposities geldende, mogelijkheid van openbaarmaking van gegevens (artikelen 17 en 22), vier maatregelen, te weten de verbindendverklaring (artikelen 6—9), de onverbindendverklaring (artikelen 17—20), de schorsing (artikel 21) en de mogelijkheid, dat mededingingsregelingen van bepaalde aangewezen aard of strekking onverbindend zijn (artikelen 10—13).

De ondergetekenden achten de maatregel van openbaarmaking van bepaalde gegevens omtrent mededingingsregelingen en economische machtsposities belangrijk. Verwacht men immers worden, dat het scheppen van de mogelijkheid, een openbare opinie ten aanzien van de werking van een economische machtspositie of een mededingingsregeling te vormen,

op zich zelf reeds een belangrijk middel tegen misbruiken zal blijken. Dit middel kan voorts worden gebezigd in gevallen, waarin voor een rechtstreeks ingrijpen in de bedrijfsvoering der betrokken ondernemingen niet voldoende aanleiding bestaat. Wel moet uiteraard met de rechten en belangen van de betrokken ondernemingen rekening worden gehouden.

De mogelijkheid van publicatie was in het voorontwerp beperkt tot de gevallen, waarin, en tot de gegevens, waarvan het algemeen belang bekendmaking vordert. Overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad hebben de ondergetekenden de publicatiemogelijkheid beperkt tot gevallen van strijd met het algemeen belang.

Alvorens tot openbaarmaking over te gaan, moeten de Ministers het advies van de Commissie economische mededinging inwinnen. Deze stelt wederom de betrokkenen in de gelegenheid te worden gehoord. De ondergetekenden menen, dat op deze wijze de hantering van de bevoegdheid tot publicatie met voldoende waarborgen is omkleed.

Overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad is naast deze beperkte publicatiemogelijkheid in artikel 34 een verplichting opgenomen de Staten-Generaal ten aanzien van mededingingsregelingen jaarlijks een globaal overzicht te verstrekken.

Bij de regeling van de verbindendverklaring heeft de wet van 1935 tot voorbeeld gestrekt, doch de procedure is op enkele punten vereenvoudigd. Voor verbindendverklaring is nodig, dat de reeds bij de regeling betrokkenen een aanzienlijke meerderheid vormen, hetzij door aantal, hetzij door omzet, van de ondernemingen in het betrokken deel van het bedrijfsleven, dat het belang van dat deel de verbindendverklaring eist en dat deze in overeenstemming is met het algemeen belang.

Behouden is de regeling van de wet van 1935, dat de verbindendverklaring slechts op verzoek van een partij bij de mededingingsregeling kan geschieden. De verbindendverklaring geschiedt voorts niet dan nadat het advies van de Commissie economische mededinging is ingewonnen, welke een openbare „hearing” houdt. Op deze commissie komen de ondergetekenden hieronder terug. Indien verbindendverklaring plaats worden gesteld. Ook dit is een figuur, welke de wet van 1935 kende. De sanctie op niet-nakoming van een verbindend verklaarde mededingingsregeling is uitsluitend in het civiele recht gezocht.

Tegenover de verbindendverklaring staat de onverbindendverklaring. Grond voor deze onverbindendverklaring moet steeds zijn strijd met het algemeen belang. Ten einde de rechtszekerheid zoveel mogelijk te waarborgen wordt ook hier het advies ingewonnen van de Commissie economische mededinging, welke de belanghebbende in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Over dit punt is hiervóór reeds uitvoerig gesproken.

De sanctie bij onverbindendverklaring kan niet uitsluitend gezocht worden in het civiele recht, daar zoveel mogelijk voorkomen moet worden, dat partijen bij een mededingingsregeling zich na de onverbindendverklaring feitelijk overeenkomstig die regeling blijven gedragen. Te dien einde is de bepaling opgenomen, dat een ieder verplicht is zich te onthouden van enige gedraging, welke strekt tot het naleven of doen naleven van een onverbindend verklaarde mededingingsregeling. Op niet-nakoming van deze verplichting is een strafsancie gesteld. Overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad is de redactie van de onderhavige bepaling verduidelijkt. De verplichting mag niet onbepaald blijven voortduren, omdat aangenomen kan worden, dat de regeling na verloop van enige tijd niet meer nawerkt, en blijvende handhaving van die verplichting zou betekenen het handhaven van een strafbepaling, waarvan de inhoud voor de belanghebbenden moeilijk is te overzien. Voorts is denkbaar, dat in een gewijzigde economische situatie een regeling aanvaardbaar is, die voorheen niet toegelaten kon blijven. De ondergetekenden hebben daarom gemeend, dat voor de duur der verplichting een bepaalde limiet moet worden gesteld. De door de Sociaal-Economische Raad

voorgestelde termijn van 10 jaar achten zij echter, juist wegens de genoemde bezwaren tegen een lange looptijd der verplichting, voor het doen voortduren der verplichting te lang. Op grond van de door de Raad naar voren gebrachte overwegingen hebben zij de termijn alsnog verlengd van 3 tot 5 jaar.

De regeling van de onverbindendverklaring wordt in het wetsvoorstel gecompleteerd door de mogelijkheid van schorsing van een mededingingsregeling. Voor de motivering van het openen dezer mogelijkheid gelden overeenkomstige beweegredenen als ten grondslag hebben gelegen aan de indiening van het ontwerp Wet schorsing bedrijfsregelingen. Daarvoor moge naar de toelichting op dat ontwerp worden verwezen. Het duidelijkste voorbeeld van een behoefte aan het nemen van maatregelen op zeer korte termijn vormen gevallen van boycot. Bij het volgen van de gewone procedure zou veelal de in strijd met het algemeen belang geboycotte onderneming reeds ten gronde zijn gegaan op het tijdstip, dat de definitieve maatregel in werking treedt. Intussen zal ook een kennelijke en ernstige strijd met het algemeen belang op zich zelf een voldoende reden tot terstond ingrijpen kunnen opleveren. De ondergetekenden herinneren in dit verband aan het gevaar van doorkruising van het loon- en prijsbeleid door prijsafspraken, dat de onmiddellijke aanleiding tot indiening van het ontwerp Wet schorsing bedrijfsregelingen vormde. Het ontbreken van een schorsingsbevoegdheid zou er toe kunnen leiden, dat kennelijke uitbuiting van de consument als gevolg van prijsafspraken geruime tijd bleef voortbestaan, daar de procedure tot onverbindendverklaring zeer veel tijd vergt. Ongetwijfeld is tenslotte niet in de laatste plaats de preventieve werking van de schorsingsbevoegdheid van belang. In de praktijk is dit reeds duidelijk gebleken.

Naast de mogelijkheid van onverbindendverklaring van één bepaalde mededingingsregeling opent het ontwerp thans de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen, dat mededingingsregelingen van bij die maatregel aangewezen aard of strekking onverbindend zijn.

Deze onverbindendheid geldt algemeen, d.w.z. voor alle bestaande en nog tot stand te komen mededingingsregelingen. Ook een dergelijke maatregel moet de gronden vermelden, waarop hij rust. Behalve de eis van een algemene maatregel van bestuur zijn nog de volgende bijzondere waarborgen opgenomen. In de eerste plaats moet het algemeen belang naar het oordeel van de Kroon een dergelijke maatregel eisen. Dit is dus een zwaardere eis dan die, welke voor incidentele onverbindendverklaringen geldt. In de tweede plaats treedt de maatregel niet eerder in werking dan twee maanden na zijn afkondiging. Hierdoor wordt op gelijke wijze als in artikel 67, vierde lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie ten aanzien van besluiten tot instelling van hoofdbedrijf- en bedrijfschappen de mogelijkheid geopend, dat de Staten-Generaal ter zake een oordeel uitspreken. Bovendien wordt aldus, ingeval mededingingsregeling door de maatregel gedeeltelijk wordt getroffen, gelegenheid gegeven onder het oog te zien, of de betrokkenen het overblijvende deel van de regeling, al dan niet na wijziging, willen handhaven.

Naast deze bijzondere waarborgen is ook hier, evenals bij de incidentele onverbindendverklaring, voorgeschreven, dat de commissie moet worden gehoord en dat van het verzoek om advies mededeling moet worden gedaan in de *Nederlandse Staatscourant*. Daar het hier om de vaststelling van algemeen bindende voorschriften gaat, is een hoorplicht voor de commissie ten aanzien van requesterende belanghebbenden en bedrijfslichamen, ingesteld op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, minder juist geacht. Wel is uitdrukkelijk de gelegenheid geopend voor belanghebbenden zich schriftelijk tot de commissie te wenden. Uiteraard zal het de commissie vrijstaan belanghebbenden ook mondeling te horen, indien zij dit voor haar oordeelvorming van belang acht.

Aan een maatregel, als hier bedoeld, zullen uiteraard soortgelijke verplichtingen moeten worden verbonden als aan een incidentele onverbindendverklaring. Met name moet ook hier vermeden worden, dat in plaats van rechtens bindende mededingingsregelingen, die door een algemene maatregel zijn getroffen, in rechte niet bindende „gentleman's agreements” of afspraken omtrent gedragslijnen, dan wel het volgen van prijsleiders of van adviezen van kartelbureaux zouden treden. Op

het terrein van de economische mededinging is het al of niet rechtens bindend zijn van een bepaalde afspraak, naar de ervaring leert, veelal voor de feitelijke kracht van de tot stand gebrachte binding van weinig belang. In vele gevallen kunnen economische sancties als boycot, verscherpte concurrentie en dergelijke maatregelen worden toegepast, die minstens zo effectief zijn als juridische sancties.

Tegenover de economische machtspositie zijn volgens het wetsvoorstel drieërlei soort maatregelen mogelijk. In de eerste plaats bekendmaking van daarvoor in aanmerking komende gegevens. Deze, ook voor mededingingsregelingen geldende maatregel werd reeds hierboven besproken.

In de tweede plaats verleent het wetsvoorstel de betrokken Ministers de bevoegdheid bepaalde voorschriften aan de bij de machtspositie betrokken ondernemers en organisaties te geven (artikelen 22—24). Deze bevoegdheid bestaat eveneens slechts, indien naar het oordeel van de Minister de economische machtspositie leidt tot gevolgen, in strijd met het algemeen belang.

Zoals reeds in § 2 is medegedeeld, kunnen deze voorschriften vier onderwerpen betreffen. De eerste soort betreft de boycot en analoge pressiemiddelen. Anders dan in het voorontwerp wordt thans onderscheid gemaakt tussen de minder ver gaande maatregel van een verbod tot het uitoefenen van pressie, ten einde anderen tot een bepaald marktgedrag te brengen, en de verder gaande maatregel van een leveringsverplichting. De eerste maatregel kan b.v. ook toepassing vinden in een geval, waarbij een zich in een machtspositie bevindende groep afnemers of een kartelorgaan leveranciers met boycot bedreigt, indien dezen aan bepaalde concurrenten leveren. Dergelijke situaties komen vrij veelvuldig voor. Daarnaast moet het echter mogelijk zijn levering van bepaalde goederen of diensten tegen de gebruikelijke prijs en leveringsvoorwaarden voor te schrijven. Een afnameplicht zouden de ondergetekenden, als gezegd, onjuist achten. De derde soort maatregelen richt zich tegen een onjuist prijzenbeleid. Voorschriften kunnen worden gegeven met betrekking tot de voor goederen of diensten te berekenen prijs. De vierde soort gaat misbruik van economische macht ten aanzien van leverings- en betalingscondities tegen. Hierbij valt te denken aan een verbod het verschaffen van bepaalde goederen of het verlenen van bepaalde diensten afhankelijk te stellen van de aan- of verkoop van andere goederen of het aanvaarden of verlenen van andere diensten, dan wel van het verrichten van enige andere handeling. Ook kunnen hier te ver gaande uitsluitingen van aansprakelijkheid van de leverancier worden genoemd en betalingscondities, die in feite op prijsopdrijving neerkomen.

Het geven van deze voorschriften dient wederom met deugdelijke waarborgen te worden omringd. Te dien einde is wederom bepaald, dat het advies van de Commissie economische mededinging wordt ingewonnen en dat deze commissie de belanghebbenden in de gelegenheid stelt van hun mening te doen blijken.

Op de derde plaats is de mogelijkheid geopend tot het treffen van voorlopige maatregelen (artikel 25). Dit berust op soortgelijke overwegingen als boven voor de schorsing van mededingingsregelingen zijn aangevoerd.

De ondergetekenden willen er nog op wijzen, dat het ontwerp niet de mogelijkheid biedt de daarin voorziene maatregelen met terugwerkende kracht toe te passen.

In het wetsvoorstel is voorts opgenomen de voor een doeltreffend optreden uiteraard onmisbare bevoegdheid voor de Ministers tot het instellen van een onderzoek en tot het vragen van inlichtingen, welke de betrokkenen verplicht zijn te geven (artikelen 14—16). Deze bevoegdheid is slechts gegeven voor het geval, dat de Ministers deze inlichtingen nodig achten om te beoordelen, of een mededingingsregeling in strijd is met het algemeen belang of op een met dat belang strijdige wijze wordt toegepast, dan wel of een economische machtspositie bestaat, die met het algemeen belang strijdige gevolgen heeft.

Voor het vragen van inlichtingen behoeft nog geen vermoeden van strijd met het algemeen belang te bestaan. Einde 1950 is het b.v. wenselijk gebleken aan alle prijzenkartels nadere inlichtingen omtrent de hoogte en de vorming van de vastgestelde minimumprijzen te vragen. Ook is het voor controle

op de naleving van genomen maatregelen noodzakelijk over de mogelijkheid te beschikken inlichtingen te vragen. De uitoefening van de meer ingrijpende bevoegdheid ter plaatse een onderzoek te doen instellen en inzage van boeken en bescheiden te vorderen, is daarentegen gebonden aan het bestaan van een vermoeden van strijd met het algemeen belang.

De belangrijkste materiële inhoud van dit wetsvoorstel is hiermede aangegeven. Alvorens tot de artikelsgewijze toelichting wordt overgegaan, zij nog een enkele opmerking gemaakt over de uitvoering van deze wet.

Zoals in het voorgaande reeds herhaaldelijk ter sprake kwam, is hierbij een belangrijke taak opgedragen aan de Commissie economische mededinging. Ter wille van de rechtszekerheid, en ten einde de vorming van een zo goed mogelijk gefundeerd oordeel te bevorderen, achten de ondergetekenden de inschakeling van zulk een commissie van groot belang. In deze commissie dienen, in navolging van de vroegere vaste Commissie van de Economische Raad ex artikel 8 van de Ondernemers-overeenkomstenwet 1935 en van de tegenwoordige met deze materie belaste Commissie Bedrijfsregelingen, naast algemene deskundigen personen te worden benoemd, die het vertrouwen van het georganiseerde bedrijfsleven genieten. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat deze commissie niet moet zijn een commissie van de Sociaal-Economische Raad. Immers, zij zal de haar voorgelegde vragen niet moeten toetsen aan de doelstelling, welke aan de Sociaal-Economische Raad is gegeven, doch rechtstreeks aan het algemeen belang. De inschakeling van deze commissie dient niet om de Regering het inzicht van het bedrijfsleven te doen kennen, doch om een behandeling te verzekeren, die een weloverwogen optreden van de Regering en daarmee de rechtszekerheid waarborgt. De Regering moet de volledige verantwoordelijkheid voor de samenstelling van deze commissie dragen.

Het is de bedoeling, dat deze commissie de status van een vast college van advies en bijstand aan de Regering verkrijgt, zodat haar instelling met toepassing van artikel 87 van de Grondwet geschiedt. Enkele bepalingen omtrent benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De acht ondergetekenden zullen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor haar samenstelling dragen. Mede in verband met het belang, dat de Sociaal-Economische Raad in zijn advies hecht aan wettelijke waarborgen voor een goede procedure, zijn de waarborgen voor objectiviteit van de commissie nog verder versterkt. De ondergetekenden mogen ten aanzien van het belangrijke punt van de gewenste onafhankelijkheid van de commissie ook verwijzen naar het door de raad hierover opgemerkte.

De mededingingsregelingen en economische machtsposities, welke onder de werkingssfeer van deze wet vallen, kunnen ook andere Ministers dan de Minister van Economische Zaken rechtstreeks aangaan, dan wel bepaalde aspecten vertonen, welke andere Departementen dan dat van Economische Zaken raken. Om die reden is ten aanzien van de ministeriële bevoegdheden, welke deze wet kent, bepaald, dat zij worden uitgeoefend door de Minister van Economische Zaken te zamen met de Minister, wie de zaak mede aangaat. Om redenen van efficiency wordt bij de aanmelding alleen de Minister van Economische Zaken betrokken. Het ligt uiteraard in de bedoeling, dat van een aanmelding steeds onverwijld mededeling wordt gedaan aan de Minister, wie de zaak mede aangaat.

Toelichting op de afzonderlijke artikelen

Artikel 1. Dit artikel bevat verschillende begripsbepalingen, die voor de wettelijke regeling van belang zijn.

Het begrip mededingingsregeling is zodanig omschreven, dat een overeenkomst en een burgerrechtelijk besluit, waarbij de mededinging wordt geregeld, in hun geheel als mededingingsregeling worden aangemerkt. Niet behoeft dus te worden nagegaan, of ieder der bepalingen daarvan op zich zelf rechtstreeks de mededinging regelt. Anders dan bij de begripsomschrijving van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 en het Kartelbesluit behoeft dus niet afzonderlijk te worden bepaald, dat financiële verplichtingen (contributieplicht, boetebepalingen), aan de regeling van de mededinging verbonden, onder

mededingingsregelingen worden begrepen. Het belang hiervan komt vooral naar voren bij de algemeenverbindendverklaring, die ook op dergelijke financiële verplichtingen betrekking moet kunnen hebben.

Ook uitvoeringsbesluiten van mededingingsregelingen vallen onder de begripsomschrijving, indien daarbij de mededinging wordt geregeld.

Bij de term burgerrechtelijk besluit is met name gedacht aan verenigingsbesluiten en uitvoeringsbesluiten van kartelorganen.

De ondergetekenden merken op, dat het hiergebruikte begrip onderneming overeenkomt met het in de Wet op de Bedrijfsorganisatie en economische wetsontwerpen van de laatste tijd gebezigde. Het duidt dus niet degene aan, die een zaak drijft, maar die zaak zelf. De naamloze vennootschap of andere natuurlijke of rechtspersoon, die de zaak drijft, wordt in het ontwerp aangeduid als eigenaar van de onderneming.

Naast de eerste ondergetekende, die voor de algemene kartelpolitiek verantwoordelijk is, gaan zaken, de economische mededinging rakende, steeds die bewindsman aan, die belast is met de zorg voor de onderwerpen, welke bij de betrokken mededingingsregeling of economische machtspositie in het geding zijn. Dit geldt bij voorbeeld voor mededingingsregelingen op het gebied van het bank- en verzekeringswezen, die rechtstreeks de Minister van Financiën aangaan.

Gelijk reeds in het algemene deel van de toelichting werd aangegeven, kunnen zich gevallen voordoen, waarin een overeenkomst of besluit niet direct de mededinging regelt, doch niettemin op de mededinging van grote invloed is. In § 3 werd in dit verband reeds het voorbeeld genoemd van de regeling der toelating van nieuwe leden tot een vereniging, die partij is bij een belangrijke bedrijfsregeling, bij voorbeeld bij een contract tot exclusief verkeer of een overeenkomst, waarbij uitsluitend aan de leden der vereniging bepaalde kortingen worden toegestaan. Een ander voorbeeld leveren overeenkomsten van ondernemersorganisaties met organisaties van werknemers op, waarin wordt bepaald, dat deze laatsten alleen bij aangesloten ondernemers werkzaam zullen zijn. In het derde lid is de mogelijkheid geopend, de wet ook in dergelijke gevallen van toepassing te verklaren door aanwijzing van de daarvoor in aanmerking komende overeenkomsten en besluiten bij algemene maatregel van bestuur. Zodanige maatregel is aan te merken als een, waaromtrent ingevolge artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie de Sociaal-Economische Raad moet worden gehoord.

In § 3 van het algemene deel is eveneens uiteengezet, dat zich de wenselijkheid kan voordoen, bepaalde rechten niet bindende afspraken onder de aanmeldingsplicht te brengen. Het vierde lid opent daartoe de mogelijkheid; bij algemene maatregel van bestuur kunnen daarvoor in aanmerking komende afspraken en bepalingen, mits schriftelijk vastgelegd, worden aangewezen. Ook over een dergelijke maatregel zal de Sociaal-Economische Raad moeten worden gehoord.

Artikel 2. Het eerste lid regelt de aanmelding van mededingingsregelingen. De verplichting tot aanmelding wordt gelegd op de eigenaren van in Nederland gevestigde ondernemingen, die bij de regeling betrokken zijn. De naleving van een ook aan eigenaren van niet in Nederland gevestigde ondernemingen opgelegde verplichting zou moeilijk af te dwingen zijn. De wijze, waarop de aanmelding dient te geschieden, behoeft niet in de wet te worden geregeld; dit kan worden overgelaten aan de Minister van Economische Zaken. In de desbetreffende ministeriële beschikking zal onder meer kunnen worden bepaald, hoeveel afschriften van de mededingingsregelingen moeten worden ingezonden.

De bepaling, in het tweede lid, van een termijn, waarbinnen de aanmelding dient te geschieden, belet niet, dat men ook na het verstrijken van die termijn tot aanmelding verplicht blijft, al bestaat dan uiteraard reeds strafbaarheid wegens verzuim van tijdige aanmelding.

Artikel 3. Deze bepaling is opgenomen met het oog op regelingen, die op enigerlei wijze de mogelijkheid van latere

toetreding openlaten, zonder dat die toetreding in een nieuwe, aanvullende regeling wordt vastgelegd. De formulering is zodanig, dat ook een z.g. kartelbureau er onder valt.

Artikel 4. Het lijkt wenselijk, de mogelijkheid te openen bepaalde soorten mededingingsregelingen van de aanmeldingsplicht vrij te stellen. De ruime omschrijving van het begrip mededingingsregeling brengt immers mede, dat hieronder ook regelingen vallen, welke niet van voldoende betekenis zijn om de aan de aanmelding verbonden werkzaamheden te rechtvaardigen. Gedacht is hier voorts aan mededingingsregelingen tussen door meerderheidsbelangen gelieerde eigenaren van ondernemingen.

Het voorstel van de Sociaal-Economische Raad om laatstbedoelde regelingen in het geheel niet onder het begrip mededingingsregeling te doen vallen, achten de ondergetekenden uit een oogpunt van rechtszekerheid niet wel aanvaardbaar. De raad heeft hier kennelijk gedacht aan regelingen, die interne concernverhoudingen betreffen. De ondergetekenden onderschrijven, dat de opzet van de wet het niet nodig maakt, dergelijke regelingen onder het begrip mededingingsregeling te doen vallen; zo nodig zal hier opgetreden kunnen worden op grond van de bepalingen ten aanzien van economische machtsposities. Aanneming van het voorstel van de raad zou echter een bron van ontduikingen en onzekerheden scheppen. Ten aanzien van concerns zal zo nodig van geval tot geval ontheffing kunnen worden verleend.

Tenslotte kunnen in dit verband nog genoemd worden de regelingen met een internationaal karakter, waarover in het algemene deel dezer toelichting reeds uitvoerig is gesproken.

Artikel 5. De ondergetekenden achten het gewenst, ten aanzien van mededingingsregelingen, die daarvoor door haar belangrijkheid in aanmerking komen, niet te volstaan met een strafsancie op het niet of niet tijdig aannemen daarvan. Daarom is de mogelijkheid geopend, bij algemene maatregel van bestuur de rechtskracht te ontnemen aan daarbij aan te wijzen mededingingsregelingen, die niet binnen een maand na haar totstandkoming schriftelijk zijn vastgelegd en aangemeld. Aankomst na het verstrijken van die termijn zal niet kunnen bewerkstelligen, dat de rechtskracht herleeft.

Artikel 6. De omschrijving van de materiële vereisten voor algemeenverbindendverklaring in dit artikel wijkt op twee punten af van die van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935.

In de eerste plaats wordt door de woorden „het aantal of de gezamenlijke omzet” scherper dan in die wet tot uitdrukking gebracht, dat het om de quantitative betekenis van de betrokken regeling gaat. In het algemeen zal een ruime meerderheid van de betrokken ondernemers, zowel naar aantal als naar gezamenlijke omzet gerekend, bij de regeling moeten zijn betrokken, wil verbindendverklaring daarvan mogelijk zijn.

In de tweede plaats wijkt de formulering van het belang, dat met de algemeenverbindendverklaring moet worden gediend, af van die in de Ondernemersovereenkomstenwet. Deze stelde, dat het algemeen belang de verbindendverklaring moest eisen. De nieuwe formulering is in overeenstemming met de in de praktijk daaraan gegeven uitleg.

Ter vereenvoudiging van de procedure is vervallen de eis van genoemde wet, dat de aan de verbindendverklaring te verbinden voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgelegd. In de praktijk hadden deze voorwaarden uitsluitend betrekking op de samenstelling van het orgaan, dat in de overeenkomst met de uitvoering daarvan was belast. Aan deze voorwaarden werd steeds in de verbindend te verklaren regelingen zelf voldaan.

Anders dan in de Ondernemersovereenkomstenwet is thans een maximumtermijn voor de gelding van de algemeenverbindendverklaring vastgelegd. In de praktijk van de toepassing dier wet placht de verbindendverklaring te geschieden voor de tijd van een jaar.

De suggestie van de Sociaal-Economische Raad de maximumtermijn te doen vervallen achten de ondergetekenden niet wel aanvaardbaar. De verbindendverklaring is een ingrijpende maatregel. Het komt daarom gewenst voor de betrokkenen de waarborg te geven, dat de zaak na zekere tijd opnieuw bezien

wordt. Bovendien is de gedachtengang van de Raad minder juist, omdat ook bij verbindendverklaring voor langere tijd de Overheid nooit zou kunnen en mogen garanderen, dat deze niet vóór het verstrijken van de termijn zal worden ingetrokken.

Artikel 7. In dit artikel wordt vooreerst bepaald, dat het initiatief tot het algemeen verbindend verklaren van een mededingingsregeling uitsluitend kan uitgaan van eigenaren van bij die regeling betrokken ondernemingen. Uiteraard kunnen dezen ook gemachtigden aanwijzen, indien het een verenigingsbesluit betreft, b.v. het bestuur van de vereniging.

Voorts zijn hier enkele voorschriften gegeven, die beogen het nemen van een weloverwogen beslissing te bevorderen. De openbare behandeling vormt hierbij een belangrijk element.

Artikel 8. Dit artikel sluit nauw aan bij artikel 3 van de Ondernemersovereenkomstenwet en artikel 5 van het Kartelbesluit. Ter voorkoming van twijfel op dit punt is in het tweede lid uitdrukkelijk bepaald, dat de daar bedoelde voorschriften ook financiële verplichtingen kunnen betreffen. Derhalve kan aan degenen, aan wie vrijstelling of ontheffing is verleend, de verplichting worden opgelegd bij te dragen in de kosten van het de algemeen verbindend verklaarde mededingingsregeling uitvoerende orgaan.

Artikel 9. In dit artikel wordt de grondslag gelegd voor civielrechtelijke vorderingen tot naleving van de verbindend verklaarde regeling door voor ieder door die regeling gebondene een verbintenis tot naleving daarvan tegenover iedere belanghebbende te scheppen. Ten aanzien van de naleving van krachtens artikel 8 vastgestelde voorschriften is een gelijke regeling getroffen.

Aan een strafsancie op de verbindendverklaring, zoals het Kartelbesluit kent, bestaat, naar het de ondergetekenden voorkomt, geen behoefte. De civielrechtelijke sanctie is voldoende effectief.

Artikel 12. Ingeval een maatregel, als in artikel 10 bedoeld, een bestaande overeenkomst treft, kan tussen partijen verschil van mening ontstaan, of het overblijvende deel der overeenkomst nog langer hun bedoeling weergeeft. Daarom opent dit artikel de mogelijkheid van uittreding. Bij een burgerrechtelijk besluit, b.v. van een vereniging, ligt het anders, omdat daar altijd de mogelijkheid bestaat, dat een besluit tegen de wil van sommige daarbij betrokkenen ingaat.

Artikel 13. Dit artikel verbindt aan een met toepassing van artikel 10 getroffen maatregel als gevolg de verplichting voor een ieder zich van een aantal gedragingen te onthouden. Tot die gedragingen behoren die, welke strekken tot het naleven of doen naleven van mededingingsregelingen of richtlijnen van een krachtens genoemd artikel aangegeven aard of strekking. Hiermede is niet bedoeld iedere gedraging te treffen, die naar het uiterlijk overeenkomt met de inhoud van zodanige mededingingsregelingen of richtlijnen; de verplichting strekt zich slechts uit tot gedragingen, die daarmede in een zeker verband staan.

Artikelen 14—16. In deze artikelen worden regelen gegeven ten behoeve van het onderzoek naar mededingingsregelingen en economische machtsposities. Bepaald is, dat ieder gehouden is de door de betrokken Ministers nodig geachte inlichtingen en inzage van boeken en bescheiden te geven. Het inzage nemen van boeken en bescheiden zal kunnen geschieden door bepaalde daartoe aangewezen personen; dezen hebben daartoe overal waar nodig toegang. Bepaald is, dat zij voor ieder afzonderlijk geval schriftelijk door de Ministers worden aangewezen; hiermede is beoogd een waarborg te scheppen, dat geen onderzoekingen zullen worden ingesteld dan indien hiertoe bepaaldelijk aanleiding bestaat. Verwezen zij ook naar hetgeen hieromtrent reeds in § 3 dezer toelichting is opgemerkt.

In het tweede lid van artikel 14 wordt de bevoegdheid inlichtingen te verlangen, niet echter de bevoegdheid tot het nemen van inzage, mede aan de commissie toegekend. De ondergetekenden achten dit nodig om het de commissie mogelijk te maken zich de nodige inlichtingen te verschaffen en mede aan de hand daarvan haar adviezen met volledige kennis van zaken uit te brengen.

Artikelen 19 en 20. Ten aanzien van deze artikelen moge worden verwezen naar de toelichting op de artikelen 12 en 13.

In verband met het karakter van de incidentele onverbindend-verklaring moesten de aanvullende verplichtingen hier, voor wat de werking daarvan in de toekomst betreft, enigszins anders dan in artikel 13 worden geformuleerd.

Artikel 22. Dit artikel geeft de maatregelen aan, welke in verband met het bestaan van een economische machtspositie kunnen worden genomen. Wat de inhoud van deze maatregelen betreft, moge in hoofdzaak verwezen worden naar hetgeen hieromtrent in § 3 dezer toelichting is gesteld. Ten aanzien van de afzonderlijke bevoegdheden moge nog worden opgemerkt, dat de voorschriften, in artikel 22, eerste lid, onder *b*, 3^o en 4^o, bedoeld, onder meer kunnen inhouden een verbod tot discriminatie op het punt van prijzen en leverings- en betalingsvoorwaarden. Voor wat betreft voorschriften, waarbij wordt verboden de uitoefening van het recht van beschikking over gekochte goederen voor de kopers te beperken, is b.v. gedacht aan een leveringsvoorwaarde, dat niet beneden een bepaalde prijs weder mag worden verkocht of dat niet geleverd mag worden aan afnemers, die tevens van een andere leverancier betrekken.

Voorschriften, als in dit artikel bedoeld, behoren uiteraard een beperkte geldingsduur te hebben. Hiervoor gelden dezelfde overwegingen als voor de beperking van de geldingsduur van de in artikel 20 bedoelde verplichting.

Artikel 24. Naar de mening van de ondergetekenden is het gewenst op overtreding van de ingevolge artikel 22 gegeven voorschriften tevens een civielrechtelijke sanctie te stellen.

Artikelen 26—29. Deze artikelen geven enkele regelen omtrent de Commissie economische mededinging, welke in het voorgaande reeds herhaaldelijk ter sprake kwam.

De ondergetekenden achten het wenselijk, dat de wet de betekenis van de commissie, welke, zoals reeds eerder is opgemerkt, het karakter heeft van een vaste Commissie van Advies en Bijstand, als bedoeld in artikel 87 van de Grondwet, het nodige relief geeft. Daarom wordt voor de leden het afleggen van een eed voorgeschreven en is ook bepaald, dat zij zich moeten onthouden van het geven van hun mening over zaken, die aan de commissie zijn of waarschijnlijk zullen worden voorgelegd. Voorts wordt in de mogelijkheid van verschoning en wraking voorzien.

Het verdient aanbeveling, geen meer gedetailleerde voorschriften omtrent de samenstelling en de werkwijze van de commissie in de ontworpen wet op te nemen, daar deze voorschriften zullen moeten worden aangepast aan de aard en de omvang der werkzaamheden, welke aard en omvang in sterke mate bepaald worden door de economische situatie. Een grote omvang van het werk zal de wenselijkheid kunnen medebrengen, het horen van belanghebbenden en het verdere vooronderzoek geheel of gedeeltelijk in handen te leggen van leden, die in het lidmaatschap der commissie een belangrijke nevenbetrekking vinden. Ook zal het doelmatig kunnen zijn, de voorbereiding van adviezen op te dragen aan subcommissies. Deze en dergelijke onderwerpen kunnen beter geregeld worden bij een algemene maatregel van bestuur, als in artikel 28, vierde lid, bedoeld.

Opmerking verdient nog, dat dit wetsvoorstel de mogelijkheid opent, buitengewone leden van de commissie te benoemen. Dit instituut lijkt nuttig. Er kunnen immers zeer wel onderwerpen moeten worden behandeld, waaromtrent de gewone leden van de commissie onvoldoende deskundigheid bezitten. Deze buitengewone leden nemen aan het werk van de commissie slechts deel, wanneer onderwerpen, voor welke behandeling zij zijn benoemd, aan de orde komen. Evenals de gewone leden treden de buitengewone leden periodiek af.

Bij het adviserend karakter van deze commissie past, dat in haar adviezen ook de afwijkende mening van een minderheid der leden tot uiting moet kunnen komen. Voor de Regering kan het bij het nemen van een beslissing van groot belang zijn, ook de overwegingen van leden, die zich met het standpunt van de meerderheid niet konden verenigen, te kennen.

Voor een goede werkzaamheid der commissie is uiteraard een nauw contact met de betrokken Departementen van groot belang. Aan de betrokken Ministers en de door hen aangezegden personen wordt derhalve de bevoegdheid verleend, de vergaderingen van de commissie bij te wonen. Deze regeling is in overeenstemming met de ten aanzien van de huidige Commissie Bedrijfsregelingen bestaande praktijk, welke goed voldoet.

Artikel 30. Aangezien de grondbeginselen van de Nederlandse kartelwetgeving, alsmede concrete kartelpolitieke beslissingen van de Nederlandse Overheid in beginsel bij deze materie de doorslag moeten geven ten aanzien van gedragingen van het bedrijfsleven op Nederlands territorium, is in artikel 30 bepaald, dat kartelpolitieke beslissingen van andere Staten — waaronder begrepen zijn beslissingen van rechterlijke instanties van die Staten — niet opzettelijk mogen worden nageleefd. Ook in gevallen, dat dergelijke beslissingen van andere Staten, waarbij bij voorbeeld Nederlandse ondernemingen op Nederlands territorium tot bepaalde handelingen zouden worden verplicht, op zich zelf volkenrechtelijk rechtmatig zouden zijn, kunnen zij in strijd komen met de Nederlandse wetgeving, welke ook dan de doorslag moet geven. Intussen zijn ook gevallen denkbaar, waarin noch van strijd met het volkenrecht, noch van strijd met materiële of formele beginselen van de Nederlandse wetgeving kan worden gesproken en hoogstens sprake kan zijn van een wenselijkheid van coördinatie van het Nederlandse kartelbeleid met het kartelbeleid van andere Mogendheden. Met het oog op deze mogelijkheden is voorzien in een bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing of vrijstelling van het verbod. Of voor het gebruik maken van deze bevoegdheid aanleiding bestaat, zal in het algemeen geval voor geval moeten worden bezien.

Artikel 31. De ondergetekenden merken op, dat ook over een maatregel, als hier bedoeld, uiteraard de Sociaal-Economische Raad zal worden gehoord, indien de inhoud daarvan, gelet op artikel 41 der Wet op de Bedrijfsorganisatie, daartoe aanleiding geeft.

Artikel 33. De hier voor de geheimhoudingsplicht gegeven regel stemt overeen met die van de aanhangige ontwerpen Bedrijfsvergunningenwet en Bedrijfsvergunningenwet buitengewone omstandigheden. De sanctie op gedragingen, in strijd met deze regel, ligt in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 36. Volgens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van het kartelbesluit en van de Wet schorsing bedrijfsregelingen economische delicten. De ondergetekenden achten het gewenst, dit systeem ten aanzien van de ontworpen wet te handhaven.

Artikel 37. Het is nodig, de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 in te trekken, daar zij bij het kartelbesluit slechts buiten werking is gesteld en dus bij het vervallen daarvan zou herleven.

De Minister van Economische Zaken,
J. ZIJLSTRA.

*De Minister voor Publiekrechtelijke
Bedrijfsorganisatie,*
A. C. DE BRUIJN.

De Minister van Financiën,
VAN DE KIEFT.

De Minister van Justitie,
L. A. DONKER.

*De Minister van Wederopbouw
en Volkshuisvesting,*
H. WITTE.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. ALGERA.

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening,*
MANSHOLT.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*
J. G. SUURHOFF.