

Zitting 1982–1983

17 630

Uitvoering van aanbevelingen als bedoeld in artikel 63, derde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (Wet uitvoering aanbevelingen artikel 63, derde lid, EGKS-verdrag)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. ALGEMEEN****§ 1. Inleiding**

Het onderhavige wetsontwerp is nodig om uitvoering te kunnen geven aan de Aanbeveling 1835/81/EGKS van de Europese Commissie van 3 juli 1981 (Pb, EG nr. L 184 van 4 juli 1981), zoals die is gewijzigd bij Aanbeveling 1518/82/EGKS van 11 juni 1982 (Pb, EG nr. L 169 van 16 juni 1982). Krachtens deze aanbeveling dient met ingang van 1 januari 1983 een aantal prijsge-
dragsregels voor staalhandelaren te gaan gelden, zoals die reeds voor staalproducenten golden.

Alvorens nader in te gaan op de inhoud van de aanbeveling en van dit wetsontwerp geef ik een korte schets van de ontwikkelingen van de laatste jaren op staalgebied en de op dat terrein in het kader van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal getroffen maatregelen.

§ 2. Ontwikkeling op staalgebied; maatregelen EGKS*a. De situatie*

Na de betrekkelijk voorspoedige jaren '50 en '60 is de staalindustrie in Europa in het midden van de jaren '70 in ernstige moeilijkheden geraakt. Op grond van optimistische marktverwachtingen was in de voorafgaande periode over de gehele wereld sterk in uitbreiding van de productiecapaciteit geïnvesteerd. In de tweede helft van de zeventiger jaren bleek echter dat de ontwikkeling van de vraag structureel bij die van de productiecapaciteit achterbleef. Dit verschijnsel deed zich wereldwijd voor, maar de gevolgen laten zich het hevigst in West-Europa voelen. Naast de te ruim bemeten capaciteit is in ons werelddeel een probleem, dat vele installaties – soms sterk – verouderd zijn, waardoor niet concurrerend kan worden geproduceerd. Daar kwam bij dat het ruime aanbod van staal grote neerwaartse druk op de prijzen teweeg bracht. Dientengevolge hebben de staalproducenten sedert 1974 aanzienlijke verliezen geleden.

Geconfronteerd met het uitblijven van noodzakelijke investeringen in modernisering en rationalisering van de productie en de dreiging van uiteindelijke massale ontslagen ten gevolge van deze verliezen, hebben de verschillende lid-staten van de EGKS de afgelopen jaren omvangrijke

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

steun verleend aan de staalindustrie. De problemen werden hierdoor echter niet opgelost, onder meer omdat deze steun de prikkel wegnam om de prijzen aan de kostenontwikkeling aan te passen. Verdere verliezen waren het resultaat. De Europese staalindustrie is in een deplorabele toestand gekomen, zoals reeds bleek uit de Bedrijfstakverkenning Basismetalenindustrie, die door mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II, 1980–1981, 16 400, hoofdstuk XIII, nr. 100).

b. Maatregelen betreffende de staalproductie

In een poging deze ontwikkeling te keren heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen, zich bewust van de ernst van de staalcrisis, een reeks tot producenten van staal gerichte maatregelen van steeds verdergaande aard genomen. Het ingrijpen van de Commissie vermocht echter niet de groeiende discrepantie tussen vraag en aanbod te keren. In 1980 waren de verliezen in de staalindustrie onveranderd hoog, was de sanering van onrendabele productiecapaciteit onvoldoende op gang gekomen en de technologische achterstand niet verminderd. Toen bovendien in dat jaar de vraag naar staal om conjuncturele redenen sterk inzakte en de prijzen door de moordende concurrentie dramatisch daalden, heeft de Commissie, van mening dat de staalindustrie in een uitgesproken crisis in de zin van artikel 58 EGKS-verdrag verkeerde, de krachtigste maatregelen getroffen die het verdrag haar toestaat. Verplichte productiequota werden opgelegd, een strak rapportagesysteem werd ingevoerd en strenge controlemaatregelen werden genomen.

Doelstelling van de Commissie is het bereiken van een situatie waarin sprake is van een gezonde Europese staalindustrie die in staat is op eigen kracht voort te bestaan en te concurreren met efficiënt werkende staalindustrieën elders in de wereld. Centraal staat daarom in het pakket van maatregelen (naar de verantwoordelijke Commissaris plan Davignon genoemd) de herstructurering, die verwezenlijkt moet worden door enerzijds vervanging van verouderde installaties door moderne, efficiënt producerende eenheden en anderzijds door het terugbrengen van de totale productiecapaciteit tot een niveau dat is afgestemd op de te verwachten vraagontwikkeling.

Daarnaast maken een zogenaamde steuncodex – waarbij de nationale subsidiëring van de staalproductie aan banden wordt gelegd –, sociale maatregelen – om de bij de herstructurering onvermijdelijke ontslagen voor de betrokken werknemers met zo min mogelijk problemen te doen verlopen – alsmede interne en externe maatregelen deel uit van het pakket.

De interne maatregelen kennen de volgende elementen. Ingaande 1 oktober 1980 heeft de Commissie met instemming van de Raad van Ministers op grond van artikel 58 van het EGKS-verdrag voor de staalproducerende ondernemingen productiequota vastgesteld. De situatie van de gemeenschappelijke staalmarkt was in de voorgaande maanden door een ernstige prijsval ten gevolge van de stagnerende vraag dermate verslechterd, dat naar de mening van de Commissie sprake was van een uitgesproken crisissituatie. De productiequota moeten leiden tot een evenwichtige markt en daardoor tot een herstel van de prijzen. Met hetzelfde doel zijn tevens vrijwillige leveringsquota vastgesteld op basis van artikel 57 van het verdrag, en zal verscherpt worden toegezien op naleving van de reeds lang bestaande prijsvoorschriften en het discriminatieverbod krachtens artikel 60 van het verdrag. Deze prijsvoorschriften houden een publicatieplicht van de werkelijk door de producenten gehanteerde prijzen in. Verder bevatten zij een verbod om bij het aanpassen van prijzen aan die van concurrenten (aligneren) de prijzen van deze concurrenten te onderbieden. Ten slotte is aligneren aan prijzen van aanbieders uit derde landen waarmee de Gemeenschap een arrangement (zie hieronder) heeft gesloten, in het geheel verboden.

De externe maatregelen, die zijn bedoeld om verstoring van buitenaf van de markt te voorkomen, zijn tweeeërlei van aard. Voor een deel worden alleen de prijzen gereguleerd en voor een ander deel zowel de prijzen als de importhoeveelheden. Voor de invoer in de Gemeenschap geldt een systeem van basisprijzen. Deze prijzen, die zijn gebaseerd op de kostprijs van de meest efficiënt producerende ondernemingen in de wereld (de Japanse en Zuidkoreaanse) en waarin de aan de invoer verbonden kosten (bijvoorbeeld inkларingskosten) zijn begrepen, zijn bodemprijzen beneden welke niet mag worden ingevoerd. Zij worden regelmatig gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen en worden gecontroleerd door de diensten, die invoervergunningen afgeven, en de douanediensten van de lid-staten. Het basisinvoerprijssysteem gaat niet gepaard met hoeveelheidsbeperking.

Naast het basisinvoerprijssysteem bestaat er een stelsel van arrangementen met de belangrijkste handelspartners van de EGKS. In deze arrangementen leggen de partners zich vast op een zelfbeperking ten aanzien van de in de Gemeenschap in te voeren hoeveelheden in ruil voor een soepeler prijssysteem. Deze landen verplichten zich prijzen te berekenen op basis van de voor hen gunstigste prijslijst van een communautaire staalproducent verminderd met een marge (penetratiemarge) om het doordringen op de markt te vergemakkelijken. Deze prijzen liggen lager dan de basisinvoerprijzen.

Hoewel door deze maatregelen aan de desastreuze concurrentie een halt werd toegeroepen en de prijzen enigszins stegen, was de situatie naar het oordeel van de Commissie gedurende de negen maanden dat deze maatregelen van kracht waren onvoldoende verbeterd om de industrie de vrije teugel te laten. Daarom heeft de Commissie met ingang van 1 juli 1981 opnieuw ingrijpende maatregelen genomen.

Het deel van deze maatregelen, dat voor het vervolg van deze memorie van belang is – en dat overigens voor producenten al sedert lang van kracht is – ligt in de volgende beschikkingen vast. De verplichting prijslijsten en verkoopvoorwaarden aan de Commissie bekend te maken geldt krachtens Beschikking 31/53 (Pb. EG L 297 van 30 december 1972); het discriminatieverbod en het verbod op prijsaanpassing ten opzichte van binnen de Gemeenschap gevestigde concurrenten krachtens Beschikking 30/53 (Pb. E.G. C 29/30 van 12 mei 1973) en het verbod op prijsaanpassing ten opzichte van aanbiedingen uit derde landen-met-arrangement krachtens Beschikking 527/78/EGKS (Pb. E.G. L 73 van 15 maart 1978), laatstelijk gewijzigd bij Beschikking 1309/81/EGKS (Pb. E.G. L 130 van 16 mei 1981).

c. Maatregelen betreffende de staalhandel

In de eerste helft van 1981 kwam de Commissie tot het inzicht dat het ter bereiking van de hierboven genoemde doelstelling – gezondmaking van de staalindustrie – nodig was het prijsgedrag op de gehele staalmarkt te reguleren. Aangezien meer dan de helft van die markt wordt voorzien door tussenkomst van de staalhandel, moest ook deze aan maatregelen worden onderworpen. Hierdoor kan worden voorkomen dat maatregelen in de produktiesector door ontwijkingsconstructies of feitelijk gedrag van de onafhankelijke handel kan worden gefrustreerd. Met betrekking tot de van producenten afhankelijke handelsondernemingen waren reeds krachtens Beschikking 30/53 (Pb. EG C 29 van 12 mei 1973, gewijzigd bij Beschikking 1834/81/EGKS, Pb. EG L 184 van 4 juli 1981) – die mede stoelt op artikel 63, tweede lid, onder b, van het verdrag – de voor producenten geldende maatregelen van kracht. Bij Aanbeveling 1835/81/EGKS (Pb. EG L 184 van 4 juli 1981, gewijzigd bij Aanbeveling 1518/82/EGKS, Pb. EG L 169 van 16 juni 1982) verplichtte de Commissie, aansluitend hierop, de Lid-Staten ten aanzien van de onafhankelijke staalhandel een aantal overeenkomstige maatregelen te treffen. In afwachting van de inwerkingtreding van de nationale maatregelen heeft zij zelf bij wijze van voorlopige voorziening bij

Beschikking 1836/81/EGKS (Pb. EG L 184 van 4 juli 1981, gewijzigd bij Beschikking 1519/82/EGKS, Pb. EG L 169 van 16 juni 1982) de onafhankelijke staalhandel deze prijsgedragsregels opgelegd.

d. De grondslag van Aanbeveling 1835/81/EGKS

De Commissie ontleent haar bevoegdheid voor het doen van Aanbeveling 1835/81/EGKS aan de artikelen 63, derde lid, en 95, eerste en tweede lid, van het EGKS-verdrag.

Artikel 63, derde lid, geeft de Commissie (vóór de fusie van de organen der Europese Gemeenschappen: de Hoge Autoriteit) de bevoegdheid aan lid-staten aanbevelingen te doen die deze verplichtingen voorschrijven voor de handel in staal (of kolen) te stellen. Deze bevoegdheid is niet onbeperkt. Slechts die aanbevelingen kunnen worden gedaan die kunnen waarborgen dat handelaren voorschrijven naleven die krachtens artikel 60, eerste lid, aan producenten zijn opgelegd. Dit laatste artikel verbiedt bepaald prijsgedrag, namelijk oneerlijke concurrentiepraktijken, zoals tijdelijke of plaatselijke prijsverlagingen om een monopolie op (een deel van) de gemeenschappelijke markt te krijgen, en discriminerende praktijken, bij voorbeeld het afhankelijk stellen van de prijs van de nationaliteit van de afnemer. De bepaling geeft de mogelijkheid de verboden gedragingen nader te omschrijven. Dat is gebeurd in Beschikking 30/53.

De onderhavige aanbeveling is mede gebaseerd op artikel 95, eerste en tweede lid. Dit artikel geeft de Commissie de bevoegdheid om in alle gevallen die niet in het EGKS-verdrag zijn voorzien de beschikkingen te geven of de aanbevelingen te doen die nodig zijn om de doelstellingen van de Gemeenschap op de gemeenschappelijke markt te bereiken. Pas bij de wijziging van de aanbeveling, bij Aanbeveling 1518/82/EGKS, is dit artikel mede aan de Aanbeveling 1835/81/EGKS ten grondslag gelegd. Dit was nodig omdat bij die wijziging in de aanbeveling een voor staalproducenten geldende regeling werd overgenomen, die niet steunde op artikel 60, eerste lid, van het EGKS-verdrag en derhalve niet in een aanbeveling op grond van artikel 63, derde lid, van het verdrag kon worden neergelegd. Het betreft artikel 13, vijfde lid, van de aanbeveling, dat hieronder nader zal worden besproken.

e. De inhoud van Aanbeveling 1835/81/EGKS

Deze aanbeveling noopt de lid-staten op uiterlijk 1 januari 1983 wetgeving gereed te hebben waardoor tussen die datum en 1 juli 1984 onafhankelijke staalhandelaren aan de volgende voorschriften worden gebonden: het bekendmaken van hun prijslijsten en verkoopvoorwaarden aan de overheid, het niet discrimineren tussen afnemers en het niet onderbieden van prijzen van andere aanbieders uit de Gemeenschap en uit derde landen en het in het geheel niet aanpassen van prijzen in het geval aanbiedingen uit derde landen waarmee de Gemeenschap een arrangement heeft gesloten.

Van deze voorschriften is het belangrijkste het discriminatieverbod (artikel 9 en volgende van de aanbeveling). Verboden is het verschillende prijzen te berekenen of verschillende verkoopvoorwaarden te hanteren bij verkopen van identieke of soortgelijke produkten aan kopers die onderling in concurrentie staan, dan wel identieke of soortgelijke produkten vervaardigen, of dezelfde commerciële functies vervullen. Geen discriminatie is het aan twee vergelijkbare kopers verschillende prijzen in rekening te brengen indien tussen de twee transacties een duurzame prijswijziging heeft plaatsgevonden.

Een uitzondering op het discriminatieverbod vormt de praktijk van het voor een concrete transactie met een bepaalde koper aanpassen van prijzen aan die uit de prijslijsten van concurrenten (het zogenaamde aligneren, artikel 13 van de aanbeveling). In transacties met andere, vergelijkbare kopers behoeft vervolgens niet tegen diezelfde lage prijs te

worden aangeboden. Het is echter niet toegestaan aan de koper voor het op de door deze bepaalde plaats afgeleverde staal een lagere prijs dan die uit de prijslijst van de betrokken concurrent te rekenen, noch mogen in deze prijs elementen ontbreken die uiteindelijk ten laste of ten voordele van de koper komen, zoals transportkosten of restituties.

Aanpassing aan de prijzen van buiten de Gemeenschap gevestigde concurrenten is verder alleen toegestaan indien daadwerkelijk concurrentie van hen wordt ondervonden, met andere woorden indien deze concurrenten de koper in spe werkelijk een aanbod hebben gedaan. Verder is prijsaanpassing uitgesloten, ingeval concurrentie wordt ondervonden van aanbieders uit derde landen waarmee de Gemeenschap een arrangement heeft gesloten. De achtergrond hiervan is, dat met deze landen, die traditionele handelspartners van de leden van de Gemeenschap zijn, is afgesproken, dat zij alleen tegen met de Commissie overeengekomen prijzen zullen importeren om daadwerkelijke concurrentie mogelijk te maken. De in de arrangementen vastgelegde importhoeveelheden voorkomen een ontwijking van deze markt.

Een belangrijk voorschrift ter ondersteuning van de hiervoor genoemde voorschriften is de verplichting de prijslijsten en leveringsvoorwaarden, behalve desgewenst aan iedere belanghebbende, ook toe te zenden aan de door de betrokken lid-staat aangewezen controlerende overheidsdienst (artikel 3 en volgende van de aanbeveling). Voor Nederland ligt aanwijzing als zodanig van de Economische Controledienst (ECD) voor de hand. Aldus wordt de markt doorzichtig en wordt controle op toepassing van de feitelijk berekende prijzen vergemakkelijkt.

Een ander ondersteunend voorschrift is de bepaling dat de staalhandelaren de aangewezen dienst de benodigde inlichtingen moeten verstrekken en boekhoudkundige en commerciële stukken moeten bewaren en desgevraagd aan de aangewezen dienst dienen over te leggen (artikel 15 van de aanbeveling).

Ten slotte bevat de aanbeveling de uitsluitend tot de lid-staten gerichte bepaling, dat zij periodiek (ten minste eenmaal per kwartaal) de Commissie statistische gegevens verstrekken omtrent de verrichte controles, de daarbij geconstateerde onregelmatigheden en de opgelegde straffen (artikel 16 van de aanbeveling).

§ 3. *Hoofdstrekking wetsontwerp*

Krachtens Aanbeveling 1835/81/EGKS zijn de lid-staten verplicht aan de staalhandelaren een aantal verplichtingen en verboden op te leggen, de naleving daarvan te controleren en op niet-naleving passende straffen te stellen. In de bestaande Nederlandse wetgeving is hiervoor geen basis voorhanden. Het onderhavige wetsontwerp voorziet daarin.

Het zou denkbaar zijn geweest de aan de staalhandel op te leggen regels in de wet zelf op te nemen. Daarvan is afgezien om de volgende reden. De ontwikkelingen op staalgebied kunnen snelle reacties nodig maken. Het is niet uitgesloten, dat zulks leidt tot wijzigingen of aanvulling van Aanbeveling 1835/81/EGKS, die op korte termijn moeten worden gerealiseerd. Het feit, dat de Commissie de aanbeveling reeds binnen een jaar na haar vaststelling wijzigde, illustreert dit. Opneming van de te stellen regels in de wet zelf zou voor een snelle aanpassing belemmerend kunnen werken.

Voorgesteld wordt daarom een opzet, waarin de voor staalhandelaren te stellen regels bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terwijl de wet zelf voorziet in het toezicht op de naleving en in strafbaarstelling. Bij algemene maatregel van bestuur zullen alleen regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van aanbevelingen, vastgesteld krachtens artikel 63, derde lid, van het EGKS-verdrag of krachtens die bepaling en artikel 95, eerste lid, van dat verdrag te zamen. Artikel 95, eerste lid, is vermeld, omdat Aanbeveling 1835/81/EGKS, zoals die luidt na de recente wijziging, mede op die bepaling steunt.

De in artikel 2 van het wetsontwerp gekozen formulering verzekert, dat de delegatie aan de Kroon geen betrekking heeft op aanbevelingen, die uitsluitend artikel 95 van het verdrag als grondslag hebben.

II. ARTIKELEN

Artikel 3. Dit artikel geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid controleambtenaren aan te wijzen. Dit is nodig in verband met de verplichting passende controlemaatregelen te treffen. Van deze bevoegdheid zal gebruik worden gemaakt om de ambtenaren van de Economische Controledienst als zodanig aan te wijzen.

De *artikelen 4 en 5* bevatten controlebevoegdheden, zoals die ook elders in de wetgeving voorkomen.

Artikel 7 voorziet in de strafbaarstelling van overtredingen. Aanbeveling 1835/81/EGKS bevatte in de vorm waarin zij oorspronkelijk was vastgesteld een verplichting voor de lid-staten om overtredingen van de prijsgedragsregels onder meer met straffen en dwangsommen te bedreigen die gekoppeld zouden zijn aan de omzet van de betrokken staalhandelaar. Deze, kennelijk aan artikel 47, derde alinea, van het EGKS-verdrag ontleende sancties passen niet in ons stelsel van straffen. Ook andere lid-staten hadden er moeite mee. Daarom is de aanbeveling, mede op Nederlands verzoek, op dit punt gewijzigd, waardoor het bezwaar is weggenomen. In de gewijzigde vorm verplicht de aanbeveling tot het treffen van passende maatregelen voor het opleggen van geldboeten. Hieraan wordt voldaan door de Wet op de economische delicten van toepassing te verklaren.

Artikel 8 geeft de citeertitel. Daarin wordt alleen naar artikel 63, derde lid, van het EGKS-verdrag verwezen. Dat in de aanbeveling die de aanleiding tot dit wetsontwerp vormde, mede op artikel 95 van het verdrag gebaseerde bepaling voorkomt, doet er niet aan af dat het toch in hoofdzaak om toepassing van het eerstgenoemde artikel gaat.

De Minister van Economische Zaken a.i.,
E. Nypels