

Vergaderjaar 1983–1984 Nr. 2b

16 432

Regelen betreffende melding over buitenlandse boycotmaatregelen (Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 maart 1984

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of een indruk gegeven kon worden van de vermoedelijke omvang van het aantal meldingen en van de gevolgen voor het bedrijfsleven.

Wij beschikken niet over gegevens die ons in staat stellen zulk een indruk te geven. Wel valt te vermelden, dat de Commissie Deregulering in verband met de economische ontwikkeling in haar rapport over onderhavig wetsontwerp stelt (kamerstuk Tweede Kamer, 1982–1983, 17 931, nr. 5, bladzijde 61) dat het aantal meldingen binnen een groot bedrijf kan oplopen tot enkele duizenden per jaar. Wij achten deze raming reëel. Tevens wijst de commissie op de omstandigheid, dat bedrijven, om aan de meldingsplicht te voldoen, de nodige organisatorische maatregelen zullen moeten treffen. Het moge duidelijk zijn dat aan het een en ander voor meldingsplichtige bedrijven ook financiële consequenties verbonden zijn; die zijn echter niet te kwantificeren.

Vervolgens vroegen de leden van dezelfde fractie zich af of actie ondernomen is of in overweging is geweest om een inventaris, zoals deze door het ontwerp van wet wordt beoogd, op veel bredere schaal in Europees verband te doen plaatsvinden. Voor zover ons bekend is zodanige actie in Europees verband ondernomen noch in overweging geweest.

Deze leden vroegen, ten slotte, of de toezegging kan worden gedaan dat informatie naar aanleiding van aanmeldingen nooit zodanig zullen zijn dat de informant uit geduchtheid voor «een begin van zelfbeschuldiging» beantwoording achterwege zou moeten laten.

Inderdaad moet worden voorkomen, dat meldingsplichtigen uit vrees voor strafvervolging melding achterwege laten. Mede daarom schrijft artikel 2, eerste lid, van het wetsontwerp melding voor betreffende de boycotmaatregel waarvan naleving is gevraagd en niet van het gevolg dat aan dat verzoek is gegeven. Vandaar ook de toezegging in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer (kamerstuk Tweede Kamer, 1981–1982, 16 432, nr. 7, bladzijde 2) dat er bij het vragen van nadere inlichtingen op grond van het tweede lid van artikel 2 op zal worden gelet geen vragen te stellen die betrokkene in een positie plaatsen, waarin hij, zonder dat dat in het licht van de doelstelling van de wet noodzakelijk is, genoodzaakt is eigen strafbaar gedrag aan de overheid te openbaren. Wij bevestigen die toezegging gaarne.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat de boycot, die directe aanleiding tot het onderhavige wetsvoorstel was, als nieuw element had dat daarbij het plegen van een strafbaar feit werd gevraagd. De vraag kon, volgens de hier aan het woord zijnde leden, dan ook gesteld worden waarom de wetgeving niet gericht is op het hoogst zeldzame geval dat een boycot zich mede voltrekt door het verlangen van het plegen van strafbare feiten. Waarom, zo vroegen zij, is bij voorbeeld geen aansluiting gezocht bij de Franse aanpak waarbij het bemoeilijken van economische bedrijvigheid op grond van nationale herkomst, lidmaatschap of niet-lidmaatschap van een etnische groep, ras of bepaalde godsdienst wordt verboden?

Wij wijzen erop dat het bij het onderhavige wetsontwerp niet alléén en, zeker getalsmatig gezien, ook niet in hoofdzaak gaat om buitenlandse boycotmaatregelen waarvan de naleving in Nederland leidt tot strafbare feiten. Het gaat erom een inzicht te verkrijgen in aard en omvang van de economische en maatschappelijke gevolgen van buitenlandse boycotmaatregelen in Nederland. Indien de op basis van deze wet verkregen inzichten zulks wettigen kunnen maatregelen getroffen worden, waarbij ook wettelijke maatregelen denkbaar zijn. In één opzicht heeft de discussie rondom de Arabische boycot van Israël overigens al tot aanscherping van de wet geleid. Het verslag van de bijzondere Commissie voor het voorbereidend onderzoek naar de Arabische boycot en Nederland van 1 februari 1979 (kamerstuk Tweede Kamer, 1978-1979, 14 986, nr. 4) besloeg velerlei aspecten, waarbij nu juist naar voren kwam dat ten aanzien van mogelijk discriminatoire maatregelen die met deze boycot samenhangen de Nederlandse wetgeving ontoereikend was. In haar brief van 8 augustus 1979 aan de Voorzitter van voornoemde Commissie (kamerstuk Tweede Kamer, 1978-1979, 14 986, nr. 7) maakte de regering als een van haar beleidsconclusies bekend dat de toentertijd bestaande bepalingen tegen rassendiscriminatie aanscherping behoeften. Een wetswijziging zou een verdergaand optreden tegen het maken van onderscheid wegens ras bij de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover dat plaatsvindt binnen de Nederlandse rechtsorde, mogelijk moeten maken. De wijziging van artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht moet dan ook mede worden gezien als een antwoord op discriminatoire aspecten die mogelijk met boycotts verbonden zijn. Een belangrijk deel van de elementen zoals die in de Franse wetgeving, waarnaar de hier aan het woord zijnde leden verwijzen, zijn opgenomen worden voor wat Nederland betreft geregeld in het huidige artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht.

De hier aan het woord zijnde leden hadden voorts tijdens de ontwikkelingsgang van het wetsvoorstel een verschuiving in de doelstelling geconstateerd. Volgens deze leden staan niet meer centraal de effecten voor de Nederlandse rechtsorde, ten einde gedragingen die strijdig zijn met de wet te kunnen begrijpen, maar veel meer de schadelijke effecten voor de Nederlandse economie.

De opvatting als zou het bij dit wetsontwerp enkel gaan om gedragingen die strijdig zijn met de wet hebben wij hierboven reeds weersproken. Van een door deze leden geconstateerde verschuiving is onzes inziens dan ook geen sprake. De doelstellingen, die ten grondslag liggen aan het wetsontwerp, zoals die in de memorie van toelichting (kamerstuk Tweede Kamer, 1980-1981, 16 432, nr. 3, bladzijden 5 en 6) zijn neergelegd, zijn gedurende de stukkenwisseling geenszins gewijzigd. Het doel was en is het verwerven van exacte informatie over de aard en omvang van de effecten van buitenlandse boycotmaatregelen *binnen* Nederland. De veranderingen die het wetsontwerp na zijn indiening heeft ondergaan, hebben aan deze doelstelling niets afgedaan. De beperking van de werking van het wetsontwerp tot ondernemingen die in Nederland hun beroep of bedrijf uitoefenen, werd uitsluitend ingegeven door de wens het wetsontwerp geen wijdere strekking te geven dan voor de daarmee beoogde doelstellingen strikt noodzakelijk is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich vervolgens af of men de effecten van buitenlandse boycotmaatregelen in Nederland wel kan registreren als men niet weet of een onderneming aan de boycoteisen heeft voldaan.

Wij zijn van mening dat deze laatste informatie voor het met deze wet beoogde doel niet van wezenlijk belang is. De elementen die bij melding zullen moeten worden aangegeven, namelijk de inhoud van de boycotmaatregel, wie de naleving ervan verzocht en de aard en de omvang van de desbetreffende transactie, zullen voldoende inzicht verschaffen in de effecten van deze maatregelen in Nederland, om daarop eventuele beleidsmaatregelen te kunnen baseren. Zoals reeds hierboven en in de schriftelijke stukken bij de behandeling in de Tweede Kamer gesteld, dient de overheid bij het opleggen van informatieverplichtingen als hier aan de orde niet verder te gaan dan strikt nodig is.

De door deze leden geuite veronderstelling dat zich geen schade, wellicht zelfs groot «voordeel», zou voordoen wanneer alle Nederlandse ondernemers ingaan op gestelde boycoteisen, kunnen wij niet onderschrijven. Boycotmaatregelen kunnen vele verschillende vormen aannemen. Hierbij kan het zowel gaan om een verbod om een bepaalde transactie af te sluiten (men denke bij voorbeeld aan de VS-sancties in het kader van de aanleg van de zogenaamde Yamal-pijplijn), als om een voorwaarde voor het totstandkomen van een transactie, waarbij de handel met bepaalde landen of personen aan beperkingen onderhevig wordt. Het moge duidelijk zijn dat zowel in het eerste als in het tweede geval schade kan ontstaan voor degene aan wie de boycotvoorwaarde wordt gesteld. In het eerste geval zal moeten worden afgezien van een transactie, in het laatste geval wordt de vrijheid om met bepaalde landen of personen handel te voeren beperkt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen ten slotte, of ondernemers het recht hebben te melden dat niet is ingegaan op boycoteisen. Deze vraag lichtten zij toe met de vragenderwijs geformuleerde gedachte, dat als een ondernemer melding maakt van een buitenlandse boycotmaatregel, de mogelijkheid aanwezig is, dat het bedrijf impliciet andere bedrijven in dezelfde bedrijfstak beschuldigt wel aan boycoteisen voldaan te hebben.

Niets belet ondernemers meer te melden dan hetgeen de wet minimaal eist. Derhalve kunnen ondernemers, indien zij daaraan om welke reden dan ook behoefte hebben, bij hun melding meedelen dat zij op de gestelde boycot-eisen niet zijn ingegaan.

De leden van de V.V.D.-fractie zouden gaarne vernemen of anticiperend gedrag van ondernemingen gesignaleerd is. In hoeverre hebben ondernemers, zo vroegen deze leden zich af, zich door het risico van een buitenlandse boycot al bij voorbaat laten afschrikken met bepaalde landen zaken te doen.

Er bestaat geen kwantitatief inzicht in eventueel anticiperend gedrag van ondernemingen in dezen. Wèl zijn enkele gevallen bekend waarin ondernemingen het zekere voor het onzekere namen en voortijdig hebben afgezien van handel met landen die zijn getroffen door een boycot.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte of mededelingen gedaan kunnen worden over de aard van de maatregelen, die naar aanleiding van buitenlandse boycot-maatregelen getroffen zijn in de Verenigde Staten en Canada en de effecten daarvan. Tevens vroegen deze leden welke maatregelen worden genomen door de Europese landen.

Voor de beantwoording van deze vraag moge verwezen worden naar het verslag van de bijzondere Commissie voor het voorbereidend onderzoek naar de Arabische boycot en Nederland (kamerstuk Tweede Kamer, 1978-1979, 14 986, nr. 4, bladzijde 44 tot en met 48) van februari 1979.

In de wetgeving van de VS ter zake hebben zich sinds het verschijnen van voornoemd rapport géén principiële wijzigingen voorgedaan. Binnen het Amerikaanse Ministerie van Handel is een «office of antiboycott compliance» opgezet, die op de naleving van de anti-boycotbepalingen toeziet en het Amerikaanse bedrijfsleven informeert over de toepassing van de betrokken bepalingen. Via zogenaamde «settlement procedures» heeft dit bureau in 1982 meer dan 500 000 US-dollar aan boetes opgelegd. Ook stuurt dit bureau waarschuwingsbrieven uit, wanneer het vermoeden bestaat dat men de verbodsregels heeft overtreden of niet voldaan heeft aan de meldingsplicht.

Het beleid dat de Canadese regering sedert 1976 volgt ten aanzien van internationale economische boycots heeft tot op heden nog niet geleid tot wetgeving. De Canadese regering heeft echter wel duidelijke richtlijnen uitgevaardigd over wat zij in het kader van buitenlandse boycotten geoorloofd acht. Het Canadese beleid ter zake wordt, zoals in eerdergenoemd rapport beschreven, geïmplementeerd door middel van het onthouden van overheidssteun aan transacties van bedrijven die zich niet houden aan de gepubliceerde richtlijnen. In de situatie, zoals die door de bijzondere Kamercommissie is beschreven (zie kamerstuk Tweede Kamer, 1978-1979, 14986, nr. 4, paragraaf 6.1.2 en 6.1.5) voor het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland, is tot op heden evenmin verandering gekomen.

In het Verenigd Koninkrijk is evenwel in 1980 de Protection of Trading Interest Act tot stand gekomen die onder andere de mogelijkheid biedt om in individuele gevallen bedrijven die in het Verenigd Koninkrijk opereren opdracht te geven maatregelen, genomen door buitenlandse mogendheden, te negeren. Hoewel deze wet in eerste instantie werd geïntroduceerd om Britse bedrijven bescherming te bieden tegen buitenlandse (veelal Amerikaanse) maatregelen op het gebied van het mededingingsrecht, is zij ook van toepassing op boycots die geïnspireerd zijn door politieke motieven.

In Frankrijk is bij het aantreden van het kabinet-Mauroy in 1981 een sinds 1977 bestaande uitzondering ingetrokken op een wet die het verbiedt personen of instanties, vanwege afkomst, ras, godsdienst, of het behoren tot een etnische groep, te belemmeren in het uitoefenen van economische activiteiten. Deze uitzondering hield onder andere in dat de wet niet volledig van toepassing was op transacties met olieproducerende landen. Tot op heden zijn geen vervolgingen op basis van deze wet bekend.

Wij beschikken niet over gegevens betreffende andere Europese landen.

De leden van de R.P.F.-fractie en de G.P.V.-fractie wensten te vernemen hoe de controle op de naleving van de meldingsplicht geregeld zal worden. Niet-naleving van de meldingsplicht is een economisch delict. Met de opsporing van dit strafbare feit zal de Economische Controledienst worden belast. Aan deze dienst staan de bevoegdheden ter beschikking waarin de Wet op de economische delicten voorziet.

Ook deze leden drongen aan op voorkoming van zelfbeschuldiging. Ten aanzien daarvan verwijzen wij naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden der C.D.A.-fractie.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Bolkestein

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes