

# **RAAD VOOR DE MEDEDINGING**

**Tweede activiteitenverslag**

**1994-1995**

Raad voor de Mededinging  
Administratief rechtscollege bij het  
Ministerie van Economische Zaken  
NG.III - Emile Jacqmainlaan 154  
B - 1000 Brussel

Tel: 02/206.41.11  
Fax: 02/206.57.73

Op 5 november 1996 heeft de Raad voor de Mededinging, na beraadslaging, dit verslag goedgekeurd, dat werd opgesteld bij toepassing van artikel 19, § 5 van de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, waarin wordt bepaald dat de Raad voor de Mededinging jaarlijks aan de Minister van Economische Zaken een verslag voorlegt over de toepassing van de wet, verslag dat voor de wetgevende Kamers bestemd is.

#### **Voorzitter**

Mevr Christine SCHURMANS, rechter bij de rechtbank van koophandel te Brussel;

#### **Ondervoorzitter**

Dhr Bernard DAUCHOT, substituut van de Procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel;

#### **Effectieve leden**

*Leden aangewezen onder de magistraten van de gerechtelijke orde:*

- dhr Michel HANDSCHOEWERKER, voorzitter van de rechtbanken van koophandel te Veurne en te Ieper;
- dhr Marc HUYGHE, rechter bij de rechtbank van koophandel te Antwerpen;
- mevr Geneviève NYSEN\*, rechter bij de rechtbanken van koophandel te Verviers-Eupen;
- dhr Michel VAN WUYTSWINKEL\*, raadsheer bij het Hof van beroep te Bergen;

*Leden gekozen op grond van hun deskundigheid inzake mededingingszaken:*

- dhr André CORNEROTTE\*, voormalig raadgever van het F.G.T.B.(A.B.V.V.)
- dhr Patrick DE PELSMACKER, hoogleraar aan het universitair centrum R.U.C.A.;
- dhr Paul EECKMAN, emeritus gewoon hoogleraar aan de U.I.A.;
- dhr Aurelio PAPPALARDO, advocaat (lid van de Italiaanse balie), buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Luik;
- dhr Bernard REMICHE, advocaat, hoogleraar aan de U.C.L.;
- dhr Patrick VAN CAYSEELE, hoogleraar aan de K.U.L.;

#### **Plaatsvervangende leden**

*Leden gekozen onder de magistraten van de gerechtelijke orde:*

- dhr Rudolf DE GROOTE\*, rechter bij de rechtbank van koophandel te Antwerpen;
- dhr Jozef VAN OOTEGHEM, voorzitter van de rechtbank van koophandel te Brugge;
- dhr Jean GILLARDIN, raadsheer bij het Hof van beroep te Bergen;
- mevr Marie-Claude GREGOIRE, voorzitter van de rechtbank van koophandel te Bergen;
- dhr Paul TROISFONTAINES, voorzitter van de rechtbank van koophandel te Verviers;
- dhr Prosper VANHELMONT, voorzitter van de rechtbank van koophandel van Hasselt;

*Leden gekozen op grond van hun deskundigheid inzake mededingingszaken:*

- dhr Ludo CUYVERS\*, hoogleraar aan het universitair centrum R.U.C.A.;
- dhr Léon DABIN, emeritus gewoon hoogleraar aan de Universiteit van Luik;
- dhr Michel FLAMEE, advocaat, hoogleraar aan de V.U.B.;
- dhr Jean-Claude HENROTIN\*, directeur bij de Algemene Directie van de lokale overheden van de Waalse Regering;
- dhr Herman VAN IMPE, accountant en bedrijfsrevisor, docent VLEKHO en EHSAL;
- dhr Jean VAN UYTVANCK\*, ere-bedrijfsjurist.

---

\* = ontslagnemende leden

## VOORBESCHOUWINGEN

*1. Het jaarverslag van de Raad voor de Mededinging zou vóór alles moeten worden opgevat als een zo analytisch en volledig mogelijk werkinstrument om zowel de vragen van de practici in het mededingingsrecht te kunnen beantwoorden als om rechtszekerheid te verlenen aan de ondernemingen. Bovendien zou het een analyse moeten bevatten van de beslissingen en adviezen inzake restrictieve mededingingspraktijken, alsook alle nuttige bedenkingen bieden die de wetgever en de overheden inzicht verschaffen zowel in de krachtlijnen die de Raad nastreeft bij het volbrengen van zijn taak als in de gevolgen van zijn optreden op de markten.*

*Dit verslag, dat de periode van 1 oktober 1994 tot 31 december 1995 omvat, komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan deze doelstelling.*

*De leden van de Raad voor de Mededinging wensen tegen elke prijs de wetgever alsook eenieder die bekommert is om de goede werking van de markt te laten weten dat zolang de Raad niet effectief beschikt over de onontbeerlijke middelen voor de uitoefening van de zeer ruime taak die hem werd toegekend door de wet van 5 augustus 1991, hij in onmogelijk aan de doeleinden van de wet en de gegronde verwachtingen van de economische operatoren kan voldoen.*

*Aan de wens om België, in navolging van de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap, te voorzien van toereikende instrumenten om de restrictieve mededingingspraktijken te voorkomen en te bestraffen wordt niet enkel tegemoetgekomen door een wetgeving goed te keuren, hoe uitmuntend deze ook moge wezen. De organen belast met de toepassing van deze wet hebben eveneens nood aan voldoende menselijke en materiële middelen. Slechts op deze wijze kan aan deze wens voldaan worden. Deze middelen ontbreken echter.*

*2. Het gebrek aan middelen is echter niet de enige reden waarom de wet slechts gedeeltelijk kan worden toegepast.*

*Zonder zich te wagen aan enige beoordeling van de teksten die hij dient toe te passen, zal de Raad in dit verslag toch melding maken van bepaalde onzekerheden inzake de inhoud van vele bepalingen in de wet, en wijzen op de gevolgen van dergelijke "grijze zones" voor het verdere verloop van zijn werkzaamheden. De Raad zal eveneens de nadruk leggen op de noodzaak om een meer precieze omschrijving te geven van de respectieve bevoegdheden van de Raad voor de Mededinging en de Dienst voor de Mededinging in het licht van de vereisten inzake onafhankelijkheid en rechtszekerheid. Anderzijds vestigt hij de aandacht van de wetgever op de problemen die rijzen inzake de rechten van verdediging in de procedure, die tot nog toe niet in de mededeling van de punten van bezwaar voorziet. Tot slot herinnert de Raad aan de moeilijkheden die gepaard gaan met de interpretatie van de door de wetgever vastgestelde controledrempels.*

*In dit verslag van de Raad wordt dus hoofdzakelijk aandacht besteed aan de hindernissen waarmee de Raad zowel op praktisch als op principiële vlak wordt geconfronteerd wanneer hij de twee fundamentele aspecten van zijn opdracht wenst te verzoenen: zijn controlefunctie inzake de naleving van de mededingingsregels, wat een doeltreffend optreden veronderstelt met het oog op het voorkomen en bestraffen van restrictieve mededingingspraktijken enerzijds en het uitoefenen van een beslissingsbevoegdheid met inachtnaam van de principes van tegenspraak en evenredigheid anderzijds.*

*Het verslag bevat geen analyse van de rechtspraak van de Raad op het gebied van de concentraties; deze leemte hoopt de Raad in zijn volgend verslag te kunnen invullen, indien hem althans de nodige middelen daartoe worden toegekend.*

*3. Overigens lijken tegenwoordig ondernemingen, consumenten, overheid, magistraten en media meer geneigd om in te stemmen met het principe dat aan een onafhankelijk administratief rechtscollege prerogatieven worden verleend teneinde de vrije concurrentie te bevorderen.*

*Het aantal zaken ingediend op grond van de wet stijgt gevoelig, wat beantwoordt aan de wil van de wetgever om een zeer grote toegankelijkheid tot de Raad te verzekeren; deze wordt immers verondersteld op te treden in de meest diverse sectoren van het bedrijfsleven.*

*Bepaalde beslissingen van de Raad vinden wegens hun belangrijkheid weerklank in de media, en ook de rechtsdoctrine betoont toenemende interesse voor de werkzaamheden van de Raad en van het Hof van beroep van Brussel, beroepsinstantie van de Raad.*

*Op het gebied van de principes bracht het Hof van beroep van Brussel een belangrijke bijdrage door een arrest*

*van 4 september 1996, waarin de eigen aard van de Raad voor de Mededinging en van zijn wijze van optreden werd benadrukt, en door aan te geven dat de begrippen "geschil, partijen en tegengesteld belang" in de procedure van het gemene recht niet verzoenbaar zijn met de marktregulerende functie die door de Raad wordt uitgeoefend.*

*Het indienen bij de Senaat van een wetsvoorstel op 13 september 1996 dat erop gericht is de werking van de Raad te verbeteren - vermits hierin wordt bepaald dat de voorzitter van de Raad zijn functie voltijs dient uit te oefenen - alsook de goedkeuring door de Ministerraad op 27 september 1996 van een wetsontwerp dat dezelfde doelstelling beoogt, bewijzen zonder enige twijfel dat de overheid zich bewust is van het grote belang van het nationaal mededingingsrecht.*

*Tijdens de maanden die aan de goedkeuring van dit verslag voorafgingen, heeft de Minister van Economische Zaken, van zijn kant, aan de Raad de wens te kennen gegeven om ervoor te zorgen dat de Raad een orgaan zou worden waarvan de opdracht niet betwist wordt en dat kan beschikken over de nodige middelen voor het vervullen van de ruime en complexe taken die hem werden toevertrouwd.*

*Ondanks zijn beperkingen zal dit verslag toch aan zijn doelstelling hebben beantwoord, indien het ertoe bijgedragen heeft een bezinning te bewerkstelligen inzake de bepalingen die door de Raad moeten worden toegepast en indien het heeft bijgedragen tot aanmoediging van elk initiatief dat de Raad in staat stelt om alle hem toegekende bevoegdheden uit te oefenen teneinde de bepalingen van de wet van 5 augustus 1991 te doen naleven.*

*Voor de Raad,  
de voorzitter*

## *EERSTE DEEL*

---

### **OVERZICHT VAN DE ACTIVITEITEN VAN DE RAAD VOOR DE MEDEDINGING**

#### **Waarschuwing**

4. De in dit deel aangehaalde cijfers zijn voor het merendeel schattingen.

Twee oorzaken kunnen hiervoor aangestipt worden:

Eenzijds is er de afwezigheid van precieze wettelijke voorschriften die de aanhangigmaking van de Raad regelen <sup>1</sup>.

Anderzijds houdt de Dienst voor de Mededinging alle informatie met betrekking tot de klachten en de aanvragen tot onderzoek die tot hem gericht worden, voor zich <sup>2</sup>.

De Raad voor de Mededinging vermeldde reeds in zijn eerste verslag dat de Dienst voor de Mededinging van oordeel was dat het hem niet geoorloofd was de klachten, de meldingen en de aanvragen tot onderzoek die aan hem gericht waren ter kennis te brengen van de Raad zolang het onderzoek naar deze zaken niet afgerond was.

Desalniettemin stelde de Dienst voor de Mededinging voor elke ingeschreven zaak een fiche op ter attentie van de Raad, met de volgende vermeldingen: identiteit van de persoon die de zaak aanhangig maakte, aard van het verzoek, betrokken ondernemingen en onderzochte praktijken. Eind 1995 besloot de Dienst voor de Mededinging deze fiches niet meer op te stellen, met als gevolg dat de Raad zelfs niet meer op de hoogte gesteld wordt van het aantal zaken die hem gedurende de eerstvolgende maanden voorgelegd zullen worden.

#### **A. De aanvragen tot onderzoek**

##### *a). Overzichtstabel van de aanvragen*

5. Sinds de oprichting van de Raad voor de Mededinging tot 31 december 1995, werden tweehonderd eenentwintig zaken ingediend op basis van de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, in werking getreden op 1 april 1993.

De onderstaande tabel geeft, op basis van de fiches die de Dienst tot einde 1995 heeft opgesteld ter attentie van de Raad, een beschrijving van het aantal door de Dienst ingeschreven aanvragen tot onderzoek, gerangschikt volgens oorsprong en aard van de aanhangigmaking:

---

<sup>1</sup> Zie nr. 30

<sup>2</sup> Zie nr. 24 e.v.

Aanvraag tot negatieve verklaring op basis van artikel 6 en vraag tot individuele vrijstelling op basis van artikel 2, § 3:	32
Aanmeldingen van concentraties op basis van artikel 12	117
Opdracht tot onderzoek uitgaande van de Minister of van de Raad (artikel 23, § 1, c)	7
Klachten uitgaande van natuurlijke of rechtspersonen	55
Opdrachten tot onderzoek uitgaande van de voorzitter in het kader van aanvragen om voorlopige maatregelen (artikel 35)	8
Opdracht tot onderzoek uitgaande van het Hof van beroep van Brussel op basis van artikel 42	1
Opdracht tot onderzoek in het kader van de analyse van een voorstel tot groepsvrijstelling	1
TOTAAL	221

De Raad stelt een gevoelige stijging vast van het aantal ingeleide zaken: van vijftig in 1993 naar negenenzeventig in 1994 en tweeënnegentig in 1995.

#### ***b). Aanmeldingen van concentraties***

6. In 1995 werden achtenveertig concentraties aangemeld tegenover negenendertig in 1994 en dertig in 1993.

Het aantal aangemelde concentraties is dus in 1995 gestegen, en dit ondanks de verhoging van de aanmeldingsdrempels voorzien in artikel 11, § 1 van de wet, door het koninklijk besluit van 31 maart 1995 (Belgisch Staatsblad van 28 april 1995), van kracht geworden op 1 mei 1995.

Alle zaken met betrekking tot aangemelde concentraties hebben geleid tot een verslag van de Dienst voor de Mededinging en werden door de Raad onderzocht.

In honderdenelf zaken heeft de Raad een gemotiveerde beslissing genomen over de toelaatbaarheid van de concentratie, binnen de voorziene termijn van één maand bepaald door artikel 33, § 2, 3 van de wet.

In vier dossiers heeft de Raad, na te hebben vastgesteld dat er geen ernstige twijfels rezen omtrent de toelaatbaarheid van de concentratie, dit aan de betrokken partijen bericht per eenvoudige brief van de Voorzitter binnen de voorziene termijn van 1 maand.

In vier concentratiedossiers heeft de Raad een bijkomend onderzoek bevolen op basis van artikel 33, § 2, 2 c° van de wet.

De Raad heeft vanaf zijn oprichting tot 31 december 1995 slechts in één geval de ontoelaatbaarheid beslist van een aangemelde concentratie. Tegen de beslissing van 18 mei 1994<sup>3</sup> waarin de Raad zich verzet heeft tegen de concentratie Douglas/Compartilux in de reukwarenssector werd beroep aangetekend bij het Hof van beroep van Brussel. Bij arrest van 5 april 1995 heeft het hof besloten dat een uitspraak ten gronde over de

---

<sup>3</sup> Belgisch Staatsblad van 12 juli 1994

concentratie in kwestie overbodig was aangezien de overeenkomsten tussen de partijen vervallen waren <sup>4</sup>.

**c). De aanvragen ten gronde betreffende afspraken of misbruiken van machtspositie**

7. Wat betreft de vierennegentig *aanvragen ten gronde* - buiten deze met betrekking tot de toelaatbaarheid van concentraties -, ingediend in de loop van 1993, 1994 en 1995 door ondernemingen, ondernemingsverenigingen, consumentenverenigingen of particulieren, hebben er in dezelfde periode slechts twaalf geleid tot een verslag van de Dienst dat neergelegd werd bij de Raad.

Van de vijftien in 1993 geregistreerde klachten, zijn er zes waarover een verslag door de Dienst werd neergelegd in de betrokken periode: drie in 1994 en drie in 1995.

Van de twintig in 1994 geregistreerde klachten, zijn er twee waarvoor een verslag door de Dienst werd neergelegd: één in 1994 en één in 1995.

Over geen van de twintig in 1995 geregistreerde klachten werd er een verslag door de Dienst opgesteld.

De Dienst heeft in de overgrote meerderheid van de dossiers, neergelegd naar aanleiding van een klacht, het seponeren van het dossier voorgesteld op basis van artikel 24, § 1 van de wet, na verloop van een onderzoek waarvan de duur schommelde tussen de twaalf en de negentien maanden.

Van de zes klachten waar sepot werd voorgesteld, werden er vier ingetrokken.

8. De Raad nam vanaf zijn oprichting tot 31 december 1995 vijf beslissingen in zaken waarvoor de Dienst sepot had voorgesteld op basis van de onontvankelijkheid van de klacht wegens gebrek aan belang in hoofde van de eiser <sup>5</sup>.

In drie zaken heeft de Raad het voorstel tot sepot van de Dienst niet gevolgd en heeft hij de dossiers voor verder onderzoek teruggestuurd naar de Dienst.

De Raad heeft in één zaak geen beslissing genomen over de onontvankelijkheid, na te hebben vastgesteld dat de Dienst ten onrechte had beschouwd dat een klacht was ingeleid. De brief die hij als klacht had gekwalificeerd was noch aan de Dienst voor de Mededinging noch aan de Raad voor de Mededinging gericht, maar wel aan de Dienst voor Verzekeringen, die de brief ter informatie had overgemaakt aan de Dienst voor de Mededinging.

In diezelfde periode is er één beslissing tot sepot geveld.

9. Vier vragen tot individuele vrijstelling of tot een negatieve verklaring zijn op 31 december 1995 het voorwerp geweest van een verslag, opgemaakt door de Dienst ten behoeve van de Raad.

Over één vraag tot negatieve verklaring werd door de Raad voor de Mededinging een uitspraak gedaan <sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Brussel (9° ch. bis), 5 april 1996, B.S. 16 april 1996; A.M. Van Den Bossche, "een zwaluw maakt (gelukkig) de lente nog niet", Tijdschrift voor Belgisch Handelsrecht, nr 10, okt. 1996, blz 883 tot 892 en blz. 916 tot 923

<sup>5</sup> Deze beslissingen werden niet opgenomen in de bijlagen van dit verslag - zie punten nr 70 en 75

<sup>6</sup> Beslissing van 26 oktober 1993, nr 93-E/A-1

10. Volgens de steekkaarten tot einde 1995 opgesteld door de Dienst ten behoeve van de Raad, handelen de klachten over gedragingen van operatoren uit de volgende sectoren:

Landbouw, Verzekeringen, Banken, Brouwerijen, Communicatie, Auto-industrie, Bouw, Afval, Distributie, Levensmiddelen, Informatica, Spelen en weddenschappen, Lederwaren, Optiek, Reukwaren, Petrochemische nijverheid, Vrije beroepen, Sport, Tabak, Vervoer,...

*d). De aanvragen tot het nemen van voorlopige maatregelen*

11. Op 31 december 1995 zijn er tien beslissingen met betrekking tot vragen tot voorlopige maatregelen geveld op basis van artikel 35 van de wet. Drie daarvan betroffen hetzelfde dossier.<sup>7</sup>

Tegen het merendeel van deze beslissingen werd beroep aangetekend bij het Hof van beroep van Brussel.

**B. De adviezen**

12. In diezelfde periode heeft de Raad zeven adviezen verstrekt:

- Drie op verzoek van de Minister van Economische Zaken. Zij betroffen het voorontwerp van koninklijk besluit ter verhoging van de drempels bedoeld in artikel 11, § 1 van de wet. Deze adviezen werden verstrekt op 16 juni 1994, 22 november 1994 en 7 maart 1995;
- Eén bij toepassing van artikel 19, § 6 van de wet, dat bepaalt dat de Raad twee jaar na het van kracht worden van de wet overgaat tot een evaluatie van de drempels, zoals voorzien in artikel 5 en 11. Dit advies werd door de Raad verstrekt op 12 september 1995;
- Eén op verzoek van de Minister, betreffende de invoering van een vereenvoudigd aanmeldingsformulier van concentraties. Dit advies werd door de Raad verstrekt op 12 september 1995;
- Twee op eigen initiatief. Eén daarvan, door de Raad verstrekt op 26 april 1994, betreft de toepassing van artikel 15 van de wet. Het tweede advies betreft het statuut van de voorzitter en de ondervoorzitter van de Raad en werd verstrekt op 6 september 1994;
- Eén op eigen initiatief betreffende een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de beschikkingen van de wet van 5 augustus 1991, in verband met de voorafgaande controle op de concentraties en de artikelen 190 ter, 190 quater en 190 quinquies van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen. Dit advies werd verstrekt op 7 november 1995.

Begin 1995 heeft de Minister van Economische Zaken aan de Raad gevraagd stelling te nemen bij wijze van advies - dat hij zou publiceren in het Belgisch Staatsblad - omtrent de noodzaak om op het moment van het van kracht worden van de wet bestaande overeenkomsten tussen de ondernemingen aan te melden en omtrent de modaliteiten van deze aanmelding. De Raad heeft hierover geen advies gegeven daar hij van mening is dat het wegnemen van de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de afwezigheid van nauwkeurige beschikkingen

---

<sup>7</sup> Beslissing van 2 december 1993, 93-VMP-1, Degheldere/Nationale Loterij  
Beslissing van 4 februari 1994, 94-VMP-1, Degheldere/Brugs Persagentschap  
Beslissing van 22 maart 1994, 94-VMP-2, Degheldere/N.V. Regma  
Beslissing van 29 juni 1994, 94-VMP-3, Ligue francophone de Football en Salle (LFFS)/KVBV.  
Beslissing van 12 september 1994, 94-VMP-4, S.A. EtS. Delhaize Frères en Cie "Le Lion"/Christian Dior  
Beslissing van 12 december 1994, 94-VMP-5, Intermosane - interest/Sabam - Agicoa  
Beslissing van 30 december 1994, 94VMP-6, TF1 / RTD bevestigd door een arrest van het Hof van beroep van 12 juni 1996, Brussel (9° k. bis), 12 juni 1996, B.S., 29 juni.  
Beslissing van 27 maart 1995, 95-VMP-1, Intermosane - Interest/Sabam - Agicoa  
Beslissing van 4 september 1995, 95VMP-2, Intermosane - Interest/Sabam - Agicoa, bevestigd door arrest van het Hof van beroep van 4 september 1996, Brussel (9° k.bis), 4 sept. 1996, B.S. 14 sept.  
Beslissing van 31 oktober 1995, 95-VMP-3, Clarysse/Orde der Architecten



hieromtrent in de wet, tot de bevoegdheid van de wetgever behoort en dat het dus niet zijn taak was stelling te nemen in deze zaak bij wijze van advies.

Er werd de Raad in 1995 bovendien gevraagd zich uit te spreken over de invoering van een vaste boekenprijs<sup>8</sup>.

### **C. De vergaderingen en hoorzittingen van de Raad**

13. De Raad houdt elke maand een algemene vergadering. In deze vergadering worden de adviezen besproken en aangenomen, beslist de Raad over de aanhangigmaking van een zaak en neemt hij de tekst van het jaarverslag aan. Daarnaast geven zij de Raad ook de kans om enerzijds zijn beslissingspolitiek te bespreken en zodoende tot een coherente rechtspraak te komen en anderzijds de aangepaste middelen op te zoeken om zijn optreden zo efficiënt mogelijk te maken.

De Raad behandelt, overeenkomstig artikel 27, § 2 van de wet, elke zaak ter zitting.

Het aantal zittingen van de kamers is gestegen van zevenentwintig in 1993, tot vijftig in 1994 en vierenvijftig in 1995.

De voorzitter van de Raad of een door hem uit de leden van de Raad aangewezen magistraat heeft, in navolging van artikel 27, § 1 van de wet, in elk dossier één of meerdere beslissingen getroffen met betrekking tot de vertrouwelijkheid van de elementen van het dossier. In de concentratiedossiers moeten deze beslissingen binnen de termijn van achtenveertig uur, te rekenen vanaf de neerlegging van het verslag, genomen worden.

De voorzitter heeft zich ook uitgesproken over verschillende aanvragen van mandaten voor de agenten van de Dienst voor de Mededinging, zoals voorzien in artikel 23, § 3 van de wet. In de gevallen waar hij de gevraagde maatregelen na onderzoek van het dossier niet gerechtvaardigd vond, heeft hij zijn beslissing uitvoerig gemotiveerd.

---

<sup>8</sup> Voorstel voor een wet tot vaststelling van een vaste boekenprijs (ingediend door M. SUYKERBUYK en cons.), Parl. St., Sen., B.Z. 1991-1992, 162-1.

## TWEEDE DEEL

### ANALYSE VAN DE ACTIVITEITEN VAN DE RAAD

#### **A. Vaststellingen**

14. Reeds in zijn eerste activiteitenverslag aan de Wetgevende Kamers, heeft de Raad voor de Mededinging er de nadruk op gelegd dat het gebrek aan menselijke en materiële middelen slechts kan resulteren in een gedeeltelijke toepassing van de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging.

De hierboven geciteerde cijfers spreken voor zich. De Raad is, met uitzondering van dossiers omtrent aangemelde concentraties en aanvragen tot voorlopige maatregelen, niet in staat geweest de uitgebreide bevoegdheden uit te oefenen die de wetgever hem heeft toegekend met het oog op het voorkomen en beteugelen van restrictieve mededingingspraktijken.

#### **B. Personeelskader van de Dienst voor de Mededinging en toetredingsvoorwaarden**

15. De Raad is afhankelijk van de Dienst voor de Mededinging in de mate dat hij slechts na ontvangst van een verslag van de Dienst met daarin een voorstel tot beslissing, bij wege van beslissing kan ingrijpen (artikel 27 en volgende van de wet).

Na een vergelijking getrokken te hebben tussen het aantal en de aard van de aanhangigmakingen en het aantal zaken waarvoor de Dienst voor de Mededinging tot op 31 december 1995 een verslag heeft opgemaakt, blijkt duidelijk dat de ambtenaren van de administratie van Economische Zaken, belast met het onderzoek van de zaken, ingediend krachtens de wet van 5 augustus 1991, zich volledig hebben gewijd aan het onderzoek van de aanmeldingen van concentraties en aan het onderzoek van aanvragen tot voorlopige maatregelen, en dat dit geschiedde ten nadele van het onderzoek van aanvragen ten gronde.

Slechts een vijftiental agenten van de Algemene Inspectie van de Prijzen en de Mededinging zijn belast met het onderzoek van de zaken. Sinds de wet van kracht geworden is, heeft de samenstelling van de "Dienst voor de Mededinging", waarvan het organiek kader tot op heden nog steeds niet werd vastgesteld, voortdurend wijzigingen ondergaan.

De toetredingsvoorwaarden tot de Dienst voor de Mededinging zijn ook nog steeds niet vastgesteld.

Samengevat kan worden gesteld dat er, in tegenstelling tot de wil van de wetgever zoals uitgedrukt wordt in artikel 15 van de wet, nog steeds geen enkele maatregel getroffen werd om aan de "bijzondere noodzaak tot stabiliteit, specialisatie en continuïteit van de Dienst" te voldoen.

16. Meermaals reeds heeft de Raad zijn grote bezorgdheid geuit omtrent de achterstand die de Dienst voor de Mededinging - sinds juli 1995, de Algemene Inspectie van de Prijzen en de Mededinging - heeft opgelopen in het onderzoek van de zaken.

In zijn advies van 26 april 1994 aan de Minister, heeft de Raad gewezen op de gevolgen van het niet uitvoeren van artikel 15 van de wet. De Raad heeft daarin de grote complexiteit van de taak die de Dienst toegewezen kreeg benadrukt. Immers wanneer hij overgaat tot onderzoek om, op basis van precieze informatie over de economische en juridische context waarbinnen de ondernemingen actief zijn, vast te stellen of er sprake kan zijn van verboden praktijken - en dit in de meest uiteenlopende sectoren - mag de Dienst niet afwijken van de strikte regels van zijn onderzoeksbevoegdheid.

In mei 1996 heeft de Raad de Minister andermaal officieel verzocht de in artikel 15 van de wet bedoelde maatregelen te willen nemen en in het bijzonder toe te zien op de vorming van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken op de wet.<sup>9</sup> Bij deze gelegenheid heeft de Raad nogmaals het belang aangestipt van de waarborgen die elke rechtsstaat moet bieden aan de natuurlijke of rechtspersonen waarvan de activiteiten en gedragingen worden nagegaan.

### C. Factoren met een negatieve weerslag op de werking van de Raad

17. De werking van de Raad wordt in de eerste plaats beïnvloed door het feit dat de wetgever niet voorzien heeft dat een aantal leden hun functie binnen de Raad voltijds uitoefenen.

De Raad stelt verdragingen vast in de behandeling van de zaken waarover de Dienst een verslag heeft neergelegd.

Hij wijst erop, dat het tijdens de onderzochte periode tot tweemaal toe onmogelijk bleek een kamer samen te stellen, om binnen de wettelijk gestelde termijn een beslissing te nemen over de toelaatbaarheid van een concentratie.

Dit probleem wordt nog versterkt door het feit dat zeven leden van de Raad ontslag namen, en niet werden vervangen, zelfs niet diegenen die sedert meer dan een jaar hun ontslag hadden genomen.

Ook het onderzoek van de aanvragen tot het nemen van voorlopige maatregelen gaat met een aanzienlijke vertraging gepaard<sup>10</sup>.

Bovendien werd het onderzoek van verscheidene zaken vertraagd door het ontbreken van een beslissing inzake de bescherming van de zakengeheimen, wat erg veel tijd vergt.

Volgens de Raad is het noodzakelijk, in het licht van de bevoegdheden die hem werden toegekend, dat minstens zes leden zich voltijds kunnen bezighouden met de zaken die door de Raad moeten worden behandeld. Dit aantal ligt ver onder dat van de voltijdse leden, aangewezen om functies uit te oefenen binnen instellingen die in het buitenland gelijkwaardige opdrachten vervullen als deze van de Raad voor de

---

<sup>9</sup> Zie, wat betreft de vragen in verband met het kader van de Dienst voor de mededinging, het antwoord van de heer Melchior Wathelet aan de heer Stefaan De Clerck, Parl. St., Kamer van Volksvert., 48e legislatuur, B.Z. 1994-1995, 62-Annalen, C 63-9.

Met het oog op hun vorming, kregen de personeelsleden van de Dienst gedurende de eerste zes maanden van 1996 een cursus mededingingsrecht verspreid over vijftien zittingen, dit dank zij de medewerking van het Interuniversitair Centrum voor Vergelijkend Recht.

<sup>10</sup> Gedurende de eerste tien maanden van 1996 werd van de zeven ingediende verzoeken om voorlopige maatregelen, slechts over vijf verzoeken een beslissing opgesteld:

- Beslissing van 19 maart 1996 alvorens recht te doen inzake een verzoek om voorlopige maatregelen ingediend door de heer Raphaël TAMBUE met betrekking tot de praktijken van de Nationale Orde van Advocaten en de Orde van de verschillende balies.
- Beslissing van 4 april 1996 inzake een aanvraag ingediend door verscheidene invoerders van motorfietsen, en inzake de praktijken van FEBIAC en van officiële invoerders.
- Beslissing van 19 april 1996 inzake een verzoek om voorlopige maatregelen ingediend door de N.V. REFACOM tegen de N.V. CERCLEUROP International en de N.V. SOBELPAC.
- Beslissing van 19 juli 1996 inzake een verzoek om voorlopige maatregelen ingediend door de "Union belge des Annonceurs" en betreffende de commercialisatie van ruimte

voor commerciële reclame op de televisiekanalen RTBF en RTL-TVi.

- Beslissing van 22 juli 1996 inzake een verzoek om voorlopige maatregelen van EUROSPORT SALES ORGANISATION betreffende het stopzetten van de heruitzending van kanaal EUROSPORT.

## Mededinging in België.

De maatregel die wordt overwogen - een statutenwijziging van de voorzitter van de Raad<sup>11</sup> - kan, hoezeer ze ook getuigt van een nieuwe wil om de Raad de nodige middelen te verschaffen voor het vervullen van zijn opdrachten, niet meer zijn dan een stap in deze richting.

Het hoeft ook geen betoog dat de Raad, ondanks het belang dat hij hecht aan de relaties met het Directoraat Generaal van de Mededinging (D.G. IV) alsook met zijn buitenlandse ambtgenoten en ondanks het belang dat hij hecht aan de werkzaamheden binnen het Comité mededingingsrecht en -beleid van de O.E.S.O. of binnen de U.N.C.T.A.D., in de huidige omstandigheden niet in staat is deel te nemen aan de onderhandelingen en werkzaamheden in verband met een betere toepassing van het mededingingsrecht, wat deze instanties nastreven.

De Raad is overigens ook niet bij machte om gevolg te geven aan het verzoek van buitenlandse autoriteiten om haar delegaties te ontvangen.

18. Op de tweede plaats lopen de activiteiten van de Raad vertraging op door een nijpend tekort aan werkinstrumenten. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de Raad niet beschikt over naslagwerken inzake het mededingingsrecht. Tot nog toe bleef elke aanvraag om basiswerken, economische en rechtstijdschriften te bekomen onbeantwoord.

De Raad beschikt bovendien niet over voldoende lokalen en zelfs voldoende meubilair voor het bijhouden van de dossiers.

19. Ten derde kan de Raad slechts op een zeer beperkte bijstand van zijn secretariaat rekenen, omdat zich onder de leden van het secretariaat noch juristen, noch economen bevinden, of zelfs geen officieel tweetalige ambtenaar.

20. Ten slotte, naast het feit dat de vergoedingen van de leden, zoals vastgesteld in het koninklijk besluit van 30 april 1993, geenszins in verhouding staan tot de verantwoordelijkheden die op hen berusten en met de tijd die ze moeten besteden aan het bestuderen van de dossiers en de vragen die rijzen bij de toepassing van het mededingingsrecht, stelt de Raad vast dat de schuldvorderingen ingediend door zijn leden sinds september 1995 onbetaald bleven.

### **D. Weerslag op de verdere werkzaamheden van de Raad, onzekerheden omtrent de omvang van zijn bevoegdheden**

21. De onzekerheid inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad voor de Mededinging, de Dienst voor de Mededinging en de Minister van Economische Zaken, heeft zeker ook een remmende werking gehad op het verloop van de activiteiten van de Raad; ook vormt die onzekerheid een heuse belemmering voor het correct uitvoeren van de bevoegdheden die door de wetgever werden toegekend aan de Raad, aan de voorzitter ervan en aan de leden-magistraten van de Raad.

In deel III en IV van dit verslag wordt nader ingegaan op deze problematiek; daarbij zal duidelijk blijken, in tegenstelling tot wat algemeen gedacht wordt, dat de acties van de Raad, vertaald in de beslissingen die hij

---

<sup>11</sup> Voorstel van wet ingediend door de heren VANDENBERGHE en ERDMAN, Parl. St., Sen., zitting 1995-1996-13 september 1996, 1-417/1; Ontwerp van wet tot wijziging van wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, aangenomen door de Ministerraad van 27 september 1996.

neemt, onlosmakelijk verbonden zijn met de controle die hij moet kunnen uitoefenen op het onderzoek van de zaken.

Het is ontegensprekelijk zo dat, in de huidige stand van zaken, de Raad zeer weinig bewegingsruimte krijgt, omdat hij niet beschikt over inlichtingen inzake de geschillen waarmee hij belast is, en omdat hij niet bij machte is het onderzoek aan te moedigen van de meest relevante zaken, vanuit het standpunt van de belangrijkheid van de aangemelde praktijken, noch om richting te geven aan de onderzoeken waartoe de Dienst voor de Mededinging wenst over te gaan, en waarbij deze enkel de niet-dwingende methode gebruikt, met name het verzoek om inlichtingen.

## *DERDE DEEL*

---

### **VRAGEN OMTRENT DE RESPECTIEVE BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE DIENST VOOR DE MEDEDINGING EN DE RAAD VOOR DE MEDEDINGING**

#### **Inleiding**

22. De Raad voor de Mededinging is in zijn eerste jaren van bestaan, zoals elke jonge instelling, geconfronteerd geworden met vele vragen omtrent de omvang van zijn bevoegdheden en de instrumenten die hij mag of moet aanwenden om zijn taak te vervullen.

In dit deel van het verslag zullen de controversen besproken worden rond de rol van respectievelijk de Raad voor de Mededinging en de Dienst, beiden belast met de taak te waken over de naleving van de mededingingregels.

Deze controversen zijn in geen geval interne meningsverschillen. Zoniet waren ze immers niet vermeld in dit verslag aan de wetgevende kamers.

De Dienst voor de Mededinging en de Raad zijn twee verschillende organen. De Dienst voor de Mededinging is een onderdeel van de administratie van Economische Zaken. Hij staat onder het hiërarchisch gezag van de Minister van Economische Zaken en bindt deze dan ook. De Raad voor de Mededinging is een onafhankelijk administratief rechtscollege. Hij oefent zijn bevoegdheden uit onder de controle van het Hof van beroep van Brussel, dat in het kader van de beslissingsbevoegdheid van de Raad de beroepen tegen de beslissingen van de Raad behandelt. De Dienst en de Raad zijn op institutioneel vlak volledig onafhankelijk. De Raad oefent geen enkel hiërarchisch gezag uit op de ambtenaren van de Dienst.

Het is niet omdat de wetgever een organieke dualiteit heeft ingesteld om een concentratie van onderzoeks- en beslissingsmacht in hoofde van één enkele instelling te vermijden, dat mag worden besloten dat er tussen de twee organen geen nauwe band mag bestaan die hen dwingt tot de opbouw van een samenwerking; zonder een dergelijke samenwerking kunnen, althans volgens de Raad, de door de wetgever nagestreefde doeleinden noch op korte, noch op lange termijn bereikt worden.

De verschillende problemen die de Raad wenst aan te kaarten maken eerst en vooral duidelijk hoezeer het optreden van de Raad afhankelijk is van dat van de Dienst, en vice versa.

Deze problemen bevorderen bovendien het onderzoek van een reeks vragen die tijdens de voorbereidende werken van de wet van 5 augustus 1991 onbeantwoord bleven, waarschijnlijk omdat het enkel vanuit de praktijkervaring mogelijk is deze vragen te formuleren en er een gepast antwoord op te vinden.

23. Er hebben zich drie belangrijke vragen gesteld. Het is onmogelijk deze te beantwoorden zonder een onderzoek te voeren naar het kader waarbinnen de relaties tussen de Dienst voor de Mededinging en de Raad voor de Mededinging zich zouden moeten situeren, en naar de verantwoordelijkheden van de beide organen:

- Heeft de Raad toegang tot de informatie over de markten en de gedragingen van de ondernemingen, die de Dienst voor de Mededinging verkrijgt d.m.v. verzoeken, klachten of meldingen en in het kader van onderzoeken die hij instelt, of moet hij wachten tot de Dienst, op het einde van zijn onderzoek, zijn verslag neerlegt?
- Behoren de taken om prioritaire doeleinden vast te stellen - deze om een rangschikking op te stellen

van de ingediende dossiers, rekening houdend met de min of meer grote impact die de aangegeven of gewraakte praktijken op de mededinging hebben, en deze om in elk dossier te beslissen over de wending die aan het onderzoek gegeven wordt - toe aan de Dienst voor de Mededinging, en bijgevolg aan de Minister van Economische Zaken, en dus niet aan de Raad, of moet men integendeel besluiten dat deze taken aan de Raad werden opgedragen, gelet op de wil van de wetgever om de Raad, een onafhankelijke instantie, te belasten met de bevordering van de economische mededinging?

- Omvat de taak waarmee de Dienst belast is, namelijk de op basis van de wet van 5 augustus 1991 ingeleide zaken te onderzoeken, ook de mededeling van de punten van bezwaar, die de Raad zou kunnen weerhouden tegen de ondernemingen wier praktijken het voorwerp hebben uitgemaakt van een onderzoek, of moet men daarentegen en ondanks de afwezigheid van wettelijke bepalingen in een zo belangrijke materie besluiten dat het de Raad toebehoort punten van bezwaar mede te delen aan de betrokken ondernemingen alvorens een beslissing te nemen <sup>12</sup>?

De Raad zal de omstandigheden waarin deze vragen zich gesteld hebben weergeven.

Hij zal de positie van de Dienst voor de Mededinging op een zo getrouw mogelijke manier weergeven en zal tevens melding maken van de door hem gekende tussenkomsten van de Minister van Economische Zaken.

De Raad zal dan zijn eigen interpretatie van de teksten geven en waar nodig de nadruk leggen op de noodzakelijkheid van de tussenkomst van de wetgever om zodoende klaarheid te scheppen in de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende instellingen.

Hij zal ten slotte proberen aan te tonen dat een nieuw onderzoek naar de rol die de Raad moet spelen onontbeerlijk is.

---

<sup>12</sup> Deze derde vraag wordt bestudeerd in het vierde deel van dit verslag, hoofdstuk 1 (nr. 50 e.v.)

## *HOOFDSTUK I*

### *Vragen omtrent de informatiebronnen van de Raad en over de aanhangigmaking van de zaken*

#### **A. De discretieplicht van de Dienst voor de Mededinging t.o.v. de Raad voor de Mededinging**

24. De Dienst voor de Mededinging is van mening dat het hem verboden is om informatie over op basis van de wet van 5 augustus 1991 ingeleide zaken aan de Raad door te spelen zolang het onderzoek naar deze zaken lopende is. Hij roept aldus een discretieplicht in jegens de Raad.

25. Dit heeft zich vertaald in een weigering om een exemplaar van de aanvragen, klachten en aanmeldingen, die op basis van de wet neergelegd werden, door te spelen aan de Raad en zijn voorzitter alsook in de weigering deze toegang te verlenen tot de dossiers.

De Dienst voor de Mededinging heeft meermaals de nadruk gelegd op het feit dat er geen enkele wettelijke bepaling bestaat die hem verplicht de informatie waarvan hij in het bezit is aan de Raad door te geven. Er bestaat volgens hem ook geen enkele bepaling die hem verplicht aan de Raad verslag uit te brengen over de wijze waarop hij zijn opdracht vervult.

Hij is daarnaast van mening dat er uit de wettelijke beschikkingen met betrekking tot de aanvang van de onderzoeksprocedure en met betrekking tot de procedure op tegenspraak voor de Raad blijkt dat de Raad slechts kennis kan nemen van het bestaan van het dossier op het ogenblik dat de Dienst zijn verslag neerlegt.

De Dienst verwijst ten slotte naar artikel 44 van de wet dat het gebruik en de verspreiding van documenten, verkregen in toepassing van de wet en met een ander doel dan de toepassing van de wet, beteugelt.

Dergelijke stellingname heeft tot onderstaande gevolgen geleid:

a). Toen bij de voorzitter een aanvraag tot voorlopige maatregelen werd ingediend op grond van artikel 35 van de wet, werd hem door de Dienst de toegang geweigerd tot het dossier dat betrekking had op het onderzoek van de klachten over dezelfde praktijken die twee jaar voorheen werd ingediend, met als motivering dat het onderzoek van die klachten nog niet was afgerond.

De leidinggevende ambtenaar van de Dienst stelde in zijn antwoord aan de voorzitter van de Raad dat "de wet van 5 augustus 1991 op de bescherming van de economische mededinging de wens van de wetgever uitdrukt de scheiding tussen de bevoegdheid tot onderzoek en de beslissingsbevoegdheid te respecteren conform de grondbeginselen van het Belgisch recht"<sup>13</sup>

b). Op basis van dezelfde overwegingen heeft de Dienst geacht dat de voorzitter van de Raad zijn bevoegdheden te buiten gaat, wanneer hij in het kader van de behandeling van de vraag die hem door de Dienst was gericht op grond van artikel 23, § 2 van de wet, inzage vroeg in het dossier alvorens bij beslissing een onderneming te verplichten gevolg te geven aan een vraag om inlichtingen.

c). De Dienst is tevens de mening toegedaan dat de voorzitter van de Raad geen toegang tot het onderzoeksdossier behoeft om in toepassing van artikel 23, § 3 van de wet een schriftelijk bevelschrift uit te reiken waarin het voorwerp en het doel van de agenten belast met het onderzoek wordt omschreven. Hij is eveneens van mening dat de Raad in staat moet zijn om op basis van de hem overgemaakte beknopte nota

---

<sup>13</sup> Brieven van 15 januari 1996 en van 21 juni 1996.



de noodzaak van de overwogen onderzoeksmaatregel na te gaan.

d). De Dienst voor de Mededinging heeft op de vraag van de Raad om de aan hem gerichte exemplaren en hun bijlagen van de meldingen van concentraties over te maken van zodra de Dienst ze in zijn bezit krijgt, geantwoord dat die documenten naar de wil van de wetgever vertrouwelijk moeten blijven zolang de Dienst zijn verslag over het onderzoek niet heeft neergelegd.

Door zo te handelen verkort de Dienst de facto de tijd waarover de leden van de Raad kunnen beschikken om een concentratieoperatie te onderzoeken tot 10 dagen.

e). De Dienst heeft op dezelfde manier gereageerd op het verzoek van de Raad hem een exemplaar van alle geregistreerde klachten over te maken. Dit geldt ook voor het verzoek om de criteria te willen preciseren op basis van dewelke de Dienst vaststelt of een brief beantwoordt aan de vereisten van een klacht.

De ambtenaar die de leiding heeft over de Algemene Inspectie van de Prijzen en de Mededinging liet in zijn antwoord aan de Raad weten dat de Dienst in staat is om onder de 3.000 brieven die hij jaarlijks ontvangt, diegene te identificeren, die in de zin van de wet bestempeld moeten worden als klachten.

f). De Dienst maakt in zijn verslag over een welbepaalde zaak geen gewag van het bestaan van andere zaken die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden zijn met de zaak waarop het neergelegd verslag slaat. Zo komt de Raad toevallig - en soms te laat - te weten dat er bijvoorbeeld een klacht wegens misbruik van een machtspositie bestaat tegen een onderneming die betrokken is bij een concentratie waarvan de toelaatbaarheid wordt onderzocht.

## **B. De bemiddeling van de Minister van Economische Zaken met het oog op het verlenen van toegang tot de dossiers aan de Raad.**

26. De Raad is er niet in geslaagd de Dienst voor de Mededinging ervan te overtuigen dat deze laatste uit de wettelijke bepalingen met betrekking tot het inzetten van de administratieve onderzoeksprocedure en uit deze met betrekking tot het inzetten van de procedure op tegenspraak voor de Raad, gevolgen heeft getrokken die daar niet kunnen worden uit afgeleid. De Minister van Economische Zaken die verantwoordelijk is voor de standpunten die zijn administratie inneemt, is door de Raad voor de Mededinging op de hoogte gebracht van al de hierboven aangehaalde situaties en werd uitgenodigd de nodige richtlijnen te geven om zodoende een einde te stellen aan een situatie die hij tegenstrijdig acht met de letter en de geest van de wet.

De heer Melchior Wathelet, de toenmalige Minister van Economische Zaken, heeft de oprichting van een overlegorgaan voorgesteld dat belast zou zijn met het bestuderen van het kader waarbinnen de relaties tussen de Raad voor de Mededinging enerzijds, de Dienst voor de Mededinging en de Minister van Economische Zaken anderzijds, zich afspelen. Dit orgaan heeft nooit het daglicht gezien.

De heer Elio Di Rupo, huidig Minister van Economische Zaken, heeft de Dienst voor de Mededinging twee instructies gegeven.

De eerste instructie had tot doel, in het kader van een welbepaalde aanvraag tot voorlopige maatregelen aan de voorzitter, inzage te verlenen in het dossier van de aanvraag ten gronde en van elk dossier dat betrekking had gelijksoortige praktijken, op dezelfde markt, ongeacht de auteur van de aanhangigmaking. Deze aanmaning werd gerespecteerd.

De tweede instructie moest leiden tot het overmaken aan de Raad van de meldingsformulieren en hun bijlagen, onmiddellijk na ontvangst. Deze aanmaning is dode letter gebleven.

De Minister van Economische Zaken heeft nog geen stelling ingenomen wat betreft de essentiële vraag, zijnde: bestaat er in hoofdte van de Dienst voor de Mededinging een verplichting om de informatie waarover

hij beschikt aan de Raad voor de Mededinging door te geven, of geldt er voor hem integendeel een verbod deze door te zenden vóór neerlegging van het verslag?

### **C. Onderzoek van deze vraag in het licht van de bepalingen van de wet van 5 augustus 1991**

#### ***Inleiding***

27. De parlementaire werken zijn ondubbelzinnig wat betreft de noodzaak tot informatie van de Raad:

*"Aangezien het de rol is van de Raad voor de Mededinging om een daadwerkelijke mededinging te doen heersen, het onontbeerlijk is dat hij zo goed en zo volledig mogelijk ingelicht wordt over de toestand van deze markten en over mededingingsbelemmeringen die er eventueel bestaan."*<sup>14</sup>

Met betrekking tot de vragen tot negatieve verklaring en tot individuele vrijstelling kunnen we verder nog lezen dat deze *"voor de overheid een reëel voordeel (zullen) bieden in vergelijking met de wet van 27 mei 1960, namelijk omdat de overheid, enerzijds, een betere kennis zal krijgen van de structuur en de evolutie van de economische sectoren, dankzij de precieze inlichtingen die zij zal ontvangen en, anderzijds, omdat zij kan optreden vooraleer zich nadelige en moeilijk omkeerbare gevolgen voordoen"*<sup>15</sup>

Jammer genoeg - en hoezeer men zich op voorhand reeds kan afvragen hoe deze doelstelling bereikt zou kunnen worden wanneer er in hoofde van de Dienst voor de Mededinging een verbod zou gelden om aan de Raad de aan hem gerichte verzoeken, klachten en aanmeldingen alsook de elementen van informatie die hij verzamelt met betrekking tot de situatie van de verschillende markten en met betrekking tot de gedragingen van de operatoren op deze markten mede te delen - zijn de wetteksten minder duidelijk.

De wet van 5 augustus 1991 zwijgt over een toch wel fundamenteel aspect: het ogenblik waarop een zaak aanhangig is.

Niettemin is de Raad van oordeel dat uit geen enkele bepaling van de wet van 5 augustus 1991 blijkt dat een zaak slechts aanhangig wordt voor de Raad na afloop van het onderzoek, te weten op het ogenblik van de neerlegging van het verslag.

#### ***a). Onderzoek van de vraag in het licht van de gevolgen van de neerlegging van het verslag door de Dienst (artikel 27 van de wet)***

28. Door de neerlegging van het verslag wordt in principe de tegensprekelijke fase van de procedure geopend<sup>16</sup>.

Artikel 27 van de wet voorziet inderdaad dat na ontvangst van het verslag, de Raad voor de Mededinging hiervan de betrokken ondernemingen, en de klager indien de Raad dit opportuun acht, op de hoogte brengt en hen ten minste één maand voor de datum van de zitting waarop de Raad de zaak in behandeling zal nemen, een kopie verstuurt. Deze bepaling stelt bovendien dat de Raad deze partijen informeert dat ze inzage kunnen nemen in het dossier.

Deze regels hebben betrekking op de procedurele rechten die de ondernemingen tijdens de tweede fase van de procedure genieten, fase die aanvangt bij de neerlegging van het verslag. Tijdens deze fase oefent de Raad

---

<sup>14</sup> Parl. St., Sen., Zitting 1990-1991, 1289-2, blz. 56.

<sup>15</sup> Parl. St., Kam. Volksvert., B.Z. 1989-1990, 1282/1-89/90, blz. 6.

<sup>16</sup> Zie nr 55 e.v.

zijn beslissingsbevoegdheid uit.

Zij preciseren in geen enkel opzicht het moment waarop de zaak bij de Raad aanhangig gemaakt is. Zij beperken evenmin de kennisgeving van de Raad, met betrekking tot de in de zin van de wet ingeleide zaken, tot louter de dossiers die hem door de Dienst na onderzoek werden overgemaakt.

***b). Onderzoek van de vraag in het licht van de voorschriften omtrent het ingaan van het onderzoek (artikel 23 van de wet)***

29. Artikel 23, § 1 van de wet somt de verschillende zaken op die leiden tot een onderzoek door de Dienst voor de Mededinging en geeft voor elk soort zaken de persoon aan die kan optreden als eiser. De Raad voor de Mededinging is van mening dat de woorden "*op verzoek van ...*", voorafgegaan door de zin "*Het onderzoek naar de zaken door de Dienst voor de Mededinging gebeurt:*", gevolgd door de aanduiding van de auteur van de aanhangigmaking naargelang het soort zaak, niet betekenen dat de aanhangigmaking bij de Raad zich niet voltrekt op het moment van de inleiding van de zaak, maar slechts op het einde van het door de auteurs van de aanhangigmaking aangevraagde onderzoek.

Het is immers de wetgever die de Dienst voor de Mededinging heeft belast met de taak over te gaan tot het onderzoek van de op basis van de wet ingeleide zaken en het is natuurlijk niet de persoon of de instelling die een mededingingspraktijk aan de Raad voorlegt, die om het onderzoek "vraagt".

De lijst van de in § 1 van artikel 23 opgesomde zaken bevat overigens niet alleen zaken waarvoor de Raad d.m.v. een beslissing moet optreden, maar ook "zaken" die niet onderworpen zijn aan een beslissing van de Raad. Dit betreft enerzijds onderzoeken die de Dienst uitvoert met als doel de Raad in de mogelijkheid te stellen een voorstel tot ministerieel besluit tot vrijstelling per categorie (artikel 28 van de wet) te formuleren en, anderzijds, onderzoeken aangevraagd door het Hof van beroep van Brussel (artikel 42 van de wet).

De wetgever heeft met andere woorden, door het opsommen van al de zaken die aanleiding geven tot een onderzoek door de Dienst, zeker geen antwoord gegeven op de vraag met betrekking tot de aanhangigmaking van de zaken bij de Raad.

***c). Onderzoek van de vraag in het licht van de modaliteiten betreffende de inleiding van de zaken***

30. In zijn eerste verslag aan de wetgevende kamers heeft de Raad de leemten die de wet op meerdere punten vertoont wat betreft de indiening van klachten en verzoeken, reeds vermeld.<sup>17</sup>

Slechts de volgende punten in de wet van 5 augustus 1991 en haar uitvoeringsbesluiten worden gepreciseerd:

- de personen die geacht worden de hoedanigheid te hebben om een mededingingspraktijk aan de Raad voor te leggen en van hem een beslissing hierover te verkrijgen (artikel 23, § 1, a) b) c) en d);
- de modaliteiten betreffende de aanmelding van de concentraties onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring van de Raad (artikel 12, § 1 van de wet, KB van 23 maart 1993 betreffende de aanmelding van concentraties van ondernemingen);
- de modaliteiten betreffende de indiening van een vraag tot negatieve verklaring (artikel 6 van de wet) en van een aanvraag tot individuele vrijstelling (artikel 7 van de wet), die zijn beschreven in het KB van 23 maart 1993 betreffende de verzoeken en aanmeldingen in deze bepalingen bedoeld.

Uit de hierboven aangehaalde wettelijke of reglementaire bepalingen vloeit voort dat de volgende aanvragen

---

<sup>17</sup> Eerste Activiteitenverslag van de Raad voor de Mededinging 1993-1994, blz. 24.

en aanmeldingen aan de Dienst voor de Mededinging moeten worden overgemaakt:

- de aanmeldingen van concentraties;
- de aanmeldingen van overeenkomsten, beslissingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen waarvan de betrokken ondernemingen artikel 2, § 3 van de wet wensen in te roepen;
- de aanvragen tot negatieve verklaring;
- de aanvragen tot individuele vrijstelling.

Uit artikel 35 van de wet vloeit daarentegen voort dat de vragen om voorlopige maatregelen aan de voorzitter van de Raad worden gericht.

De wet zwijgt echter opvallend over volgende vragen:

- volgens welke modaliteiten moeten de klachten, bedoeld in artikel 23, § 1, c) van de wet worden ingeleid?
- volgens welke modaliteiten moeten de verzoeken, uitgaande van de Minister van Economische Zaken, en deze uitgaande van openbare instellingen belast met de controle of het toezicht op een economische sector, bedoeld in artikel 23, § 1 c) en d), ingediend worden?
- aan welk orgaan moeten de klachten of bovenvermelde aanvragen gericht worden?
- volgens welke modaliteiten beslist de Dienst voor de Mededinging ambtshalve tot een onderzoek over te gaan?

31. Niettegenstaande de leemten in de wet en het feit dat de aanmeldingen gericht zijn tot de Dienst voor de Mededinging, is de Raad voor de Mededinging van mening dat hij gelast is vanaf het ogenblik dat de Raad of de Dienst de klachten, verzoeken en aanmeldingen ontvangt, of van zodra de dienst van ambtswege beslist over te gaan tot een onderzoek.

Dit is volgens de Raad de enige conclusie die kan worden getrokken uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 23, § 1 en 24 van de wet en dit in het licht van de voorbereidende werken.

Uit deze bepalingen blijkt inderdaad dat de Dienst voor de Mededinging verplicht is elke zaak te onderzoeken en niet mag overgaan tot het seponeren van de zaak. Hoe kan men het risico uitsluiten, dat de Dienst voor de Mededinging een zaak zou seponeren, indien de Raad voor de Mededinging in het ongewisse blijft over de aanhangigmakingen en indien het tot de bevoegdheid van de Dienst voor de Mededinging behoort te bepalen of de aan hem gerichte brieven al dan niet beantwoorden aan de definitie van een klacht of een verzoek?

Beweren dat de Dienst voor de Mededinging de plicht heeft ten aanzien van de Raad het stilzwijgen te bewaren betreffende de in de zin van de wet ingeleide zaken, komt neer op het toekennen van een bevoegdheid die hem niet eigen is, te verstaan het al dan niet onderwerpen aan de Raad van aangemelde of gewraakte mededingingspraktijken. Deze oplossing werd door de wetgever terzijde geschoven, door de Raad een zeer gemakkelijke toegang te verzekeren, en door de Dienst de verplichting op te leggen elke zaak te onderzoeken.

#### ***d). Onderzoek van de vraag in het licht van de opdracht die aan de Raad is toegewezen***

32. Het besluit dat de Raad uit een gezamenlijke lezing van de artikelen 23, § 1 en 24 van de wet, die samen het gedeelte "onderzoeksprocedure" vormen, trekt, dringt zich volgens hem ook op gelet op de opdracht die de wetgever hem heeft toegekend.

Deze opdracht is omvangrijk. Zij beperkt zich niet tot de beslissingsbevoegdheid die de Raad uitoefent in het kader van de geschillenprocedures.

De Raad heeft onder meer de bevoegdheid om een procedure ambtshalve in te leiden tegen een onderneming,

wanneer ernstige aanwijzingen dit rechtvaardigen (artikel 23, § 1, c).

Hij heeft tevens de bevoegdheid om een voorstel tot ministerieel besluit tot vrijstelling per groep van overeenkomsten te formuleren (artikel 28 van de wet).

Hij heeft de bevoegdheid advies uit te brengen omtrent alle vragen betreffende algemene mededingingspolitiek, die hij op eigen initiatief of op vraag van de Minister uitoefent (artikel 16, alinea 2 van de wet).

De Raad heeft tevens de verplichting verslag uit te brengen aan de wetgevende kamers, wat de plicht met zich mee brengt rekening te houden met de belangrijkheid van het aan hem voorgelegde contentieux, met de frequentie waarmee de mededingingsproblemen zich in bepaalde sectoren voordoen, met het soort vragen dat door bepaalde activiteiten opgeworpen wordt, enz.

De omvangrijke opdracht van de Raad houdt in dat hij toegang moet hebben tot de stukken, die aanleiding hebben gegeven tot de aanhangigmaking van de zaken en tot de dossiers, zonder het einde van het onderzoek te moeten afwachten. Dit houdt tevens in dat hij moet kunnen rekenen op de hulp van de Dienst voor de Mededinging om een beter inzicht te verkrijgen in de markten en de gedragingen van de ondernemingen.

Het is duidelijk, tenminste naar de geest van de wet, dat de Raad vanaf het begin zou moeten ingelicht worden over elke handeling tot vrijwaring van de mededinging en dat hij zou moeten beschikken over de informatie die in het bezit is van de Dienst voor de Mededinging.

## HOOFDSTUK II

### **Problemen in verband met de vastlegging van prioriteiten bij de uitoefening van de aan de Raad toebedeelde opdracht.**

#### **A. NOODZAAK OM PRIORITEITEN VAST TE LEGGEN BIJ DE BEHANDELING VAN DE ZAKEN**

33. Daar de Raad voor de Mededinging toeziet op de naleving van de wet tot bescherming van de economische mededinging, heeft de wetgever de leiding van de procedure voor de Raad niet overgelaten aan de bij het geding betrokken partijen en ook de beslissingsmacht van de Raad niet beperkt tot het onderzoek naar de gegrondheid van de maatregelen die de auteur van de aanhangigmaking vordert. Het Hof van beroep te Brussel heeft dit onderstreept in zijn arrest van 4 september 1996<sup>18</sup>.

Wanneer een instantie het algemeen economisch belang behartigt en het tevens beschermt door de mededinging te vrijwaren, betekent dit ook dat zij haar actie richt op bepaalde essentiële vooraf bepaalde doelstellingen.

Vanzelfsprekend zijn alle zaken, ingediend krachtens de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, niet even belangrijk en dringend en dient voorrang te worden verleend aan het onderzoek naar de restrictieve mededingingspraktijken en de concentraties, die het functioneren van de markten gevoelig beïnvloeden.

Het is anderzijds duidelijk dat een aantal zaken geen betrekking hebben op feiten waarvoor de Raad bevoegd is en dat het belangrijk is dat er voor die dossiers vlug een beslissing tot sepot komt, zodat de initiatiefnemer eventueel nog tijdig de zaak aanhangig kan maken bij de bevoegde instantie.

De noodzakelijkheid om prioriteiten vast te leggen bij de behandeling van zaken laat zich des te meer gevoelen daar het nu al vaststaat dat de middelen van de toezichthoudende instanties ontoereikend zijn om alle zaken binnen een redelijke termijn te behandelen.

Derhalve moet de vraag worden gesteld of de Raad instrumenten kan aanwenden om prioritaire doelstellingen te bepalen en de verwezenlijking ervan na te streven.

De Raad voor de Mededinging kan slechts een beslissing nemen in zaken waarover de Dienst een verslag heeft opgemaakt. Dient hieruit te worden afgeleid dat hij niet over de mogelijkheid beschikt om, in het stadium van het onderzoek, de behandeling aan te moedigen van zaken waaraan volgens hem voorrang moet worden verleend? Dit is het probleem dat in dit deel wordt behandeld.

#### **B. De vaststelling van de prioritaire doelstellingen in de praktijk**

34. In de praktijk krijgt de Raad voor de Mededinging de gelegenheid niet te oordelen over het respectievelijk belang van de verschillende zaken die worden onderzocht. De Raad kan evenmin oordelen over de mogelijke gevolgen die de duur van het onderzoek kan hebben voor de auteurs van de aanhangigmaking en voor de betrokken markt.

Hij wordt immers door de Dienst voor de Mededinging niet op de hoogte gehouden van het aantal en de aard

---

<sup>18</sup> Brussel (9de k.bis), 4 sept. 1996, B.S. 14 sept.

van de krachtens de wet ingediende zaken. Hij mag de dossiers niet inkijken vóór het verslag is ingediend <sup>19</sup>. Dit gebrek aan informatie vormt uiteraard een eerste hinderpaal voor de Raad om een rangorde te bepalen bij het onderzoek van de zaken en om te voorkomen dat de Dienst onnodige onderzoek zou instellen, bij voorbeeld een onrechtmatige aanvraag.

Een tweede belemmering bestaat erin dat de Dienst voor de Mededinging van mening is dat de leiding van het onderzoek geenszins berust bij de Raad, maar uitsluitend tot de bevoegdheid van de administratie behoort. De Dienst voor de Mededinging oordeelt dat, indien er prioriteiten inzake het onderzoek moeten worden bepaald, die prioriteiten passen in het mededingingsbeleid, waarvoor alleen de Minister van Economische Zaken bevoegd is en stelt dat op dit gebied de wet van 5 augustus 1991 geen enkele bevoegdheid aan de Raad verleent <sup>20</sup>.

Een derde moeilijkheid vloeit voort uit het feit dat de Dienst voor de Mededinging, op grond van dezelfde overwegingen, meent dat hij in elke zaak soeverein kan beslissen of het nodig is om een onderzoek te openen. De vereiste van een bevelschrift, dat is afgegeven door de voorzitter van de Raad of een magistraat-lid van de Raad en waarin het voorwerp en het doel van de opdracht van de ambtenaren van de Dienst nader worden omschreven (artikel 23, § 3 van de wet), zou volgens de Dienst geen verband houden met de leiding van het onderzoek waarmee hij belast is en slechts betrekking hebben op de verificatie bij de ondernemingen <sup>21</sup>.

De Dienst voor de Mededinging heeft dan ook sedert de inwerkingtreding van de wet, in de praktijk het actieterrain van de Raad voor de Mededinging bepaald door onder meer het onderzoek van sommige zaken te bevoordelen ten koste van andere, volgens criteria die hij vastlegt en die de Raad voor de Mededinging niet kent.

### **C. Vaststellingen en initiatieven van de Raad voor de Mededinging**

35. Indien het standpunt van de Dienst zou overeenstemmen met de wil van de wetgever, zou de Raad zich niet moeten bekommeren om de keuzes die de Dienst voor de Mededinging maakt bij het vervullen van zijn opdracht of over de criteria die deze laatste in aanmerking neemt wanneer hij oordeelt over de graad van belang en hoogdringendheid van de onderscheiden zaken die hij moet onderzoeken, en zou het nog minder tot de taak van de Raad behoren hiervan gewag te maken in dit verslag.

De Raad is nochtans van oordeel dat hij wel de bevindingen die hij maakt op grond van de zaken, waarover een verslag van de Dienst in de betrokken periode werd opgesteld, dient bekend te maken.

Het onderzoek naar de aangemelde concentraties gebeurde ongetwijfeld ten koste van het onderzoek naar afspraken, misbruik van machtspositie en niet-aangemelde concentraties.

Noch het hoge aantal concentraties, noch de zeer korte termijn die de Dienst moet in acht nemen om de Raad de mogelijkheid te bieden te gepasten tijde de toelaatbaarheid ervan te beoordelen, volstaan om die toestand te verklaren. Daarbij komt nog dat de Dienst tijdens de eerste fase van de procedure bijna automatisch tot een reeks opzoeken overgaat die verder strekken dan het nagaan van de juistheid van de informatie, verstrekt door de aanmeldende partijen, al kunnen er geen twijfels rijzen over de toelaatbaarheid van de concentratie en soms tot doel hebben reeds de gegrondheid van eventuele bezwaren tegen de operatie aan te tonen, zonder te wachten op een eventuele beslissing van de Raad om de tweede fase te beginnen. Zulke verificaties nemen veel tijd in beslag. Bovendien voldoen ze meestal niet aan de noodzakelijkheidsvereiste vermeld in

---

<sup>19</sup> Zie Hoofdstuk I van dit deel, nr. 24 en volgende.

<sup>20</sup> Brief van 15 januari 1996 van de leidinggevende ambtenaar van de Dienst voor de Mededinging.

<sup>21</sup> Zie hoofdstuk III van dit deel, nr. 37 en volgende.

artikel 23, § 2 en 3, welke moet worden geïnterpreteerd in het licht van de talrijke voorbeelden uit de rechtspraak met betrekking tot de begrippen "noodzakelijke inlichtingen" (artikel 11 van verordening nr. 17 van de Raad van de Europese Gemeenschappen) en "noodzakelijke verificaties" (artikel 14 van dezelfde verordening). Het is immers helemaal niet nodig verregaande onderzoeken in te stellen die verder reiken dan het nagaan van de juistheid van de aanmelding, wanneer uit de verstrekte gegevens blijkt dat er geen enkele ernstige twijfel bestaat over de toelaatbaarheid van de aangemelde concentratie.

Om de ondernemingen te beschermen tegen overdreven inmenging van de administratie en de hypotheek weg te nemen die op het onderzoek van belangrijkere zaken weegt omwille van de tijdrovende concentratiedossiers, heeft de Raad voor de Mededinging aan de Dienst voorgesteld om, bij ontvangst van een aanmelding van een concentratie, samen snel de noodzaak van een grondig onderzoek te evalueren ten einde nutteloos werk te vermijden.

In diezelfde geest heeft de Raad het standpunt verdedigd dat, wanneer het van in het begin duidelijk is dat de concentratie geen gevoelige invloed uitoefent op de mededinging, het opportuun zou zijn dat de Dienst snel een beknopt verslag indient en dat de voorzitter, onmiddellijk daarna, de ondernemingen er schriftelijk van op de hoogte brengt dat de Raad geen bezwaren heeft; zo krijgen de ondernemingen snel zekerheid over het lot van de concentratie. De ervaring heeft trouwens geleerd dat een zitting hier weinig nut heeft.

Dit voorstel werd niet gunstig onthaald door de Dienst voor de Mededinging, die dit als een inmenging van de Raad in de onderzoeksfase beschouwt. De uitvoering ervan wordt bovendien verhinderd zolang de Raad geen kennis kan nemen van de aanmeldingsformulieren vóór het indienen van het verslag, wegens de zogenaamde discretieplicht die de Dienst meent te moeten opwerpen tegenover de Raad<sup>22</sup>.

Inzake restrictieve mededingingspraktijken, waarvan het onderzoek aan geen enkele termijn onderworpen is, dient te worden vastgesteld dat de Dienst voor de Mededinging zich blijkbaar heeft toegelegd op dossiers die volgens hem geen optreden van de Raad voor de Mededinging vereiste: voor zes van de acht klachten die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verslag in de periode tot 31 december 1995, heeft de Dienst het seponeren voorgesteld.

Met het oog op meer efficiëntie, heeft de Raad aan de Dienst voorgesteld om een rangorde voor de behandeling van de zaken in overleg vast te stellen, volgens hun respectieve graad van belang of hoogdringendheid. Om de hierboven vermelde redenen werd dit voorstel eveneens verworpen.

Uit het voorgaande volgt dat de Raad voor de Mededinging de facto niet over de mogelijkheid beschikt om bij te dragen tot de vaststelling van de concrete doelstellingen die de Dienst bij de uitoefening van zijn taak voorop stelt, hoewel het reële actieterrein van de Raad en de doeltreffendheid van zijn optreden hiervan volledig afhangen.

Het is zeer de vraag of zo'n toestand, waarbij de Raad voor de Mededinging volledig aangewezen is op de administratie, beantwoordt aan de wil van de wetgever.

#### **D. Onderzoek van het probleem in het licht van de bepalingen van de wet van 5 augustus 1991**

36. Uit de bovenvermelde initiatieven van de Raad voor de Mededinging blijkt dat hij het niet eens is met de manier waarop de Dienst voor de Mededinging de draagwijdte van zijn bevoegdheden ziet.

Uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 5 augustus 1991 en uit de totstandkoming van artikel 23 van de wet blijkt dat de wetgever duidelijk is afgeweken van het opzet van het voorontwerp van wet, waarbij de leiding van het onderzoek was toevertrouwd aan de Minister van Economische Zaken. De

---

<sup>22</sup> Zie hoofdstuk I van dit deel, nr. 24 e.v.



tekst van artikel 22 van het voorontwerp van wet verleende aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om aan de ambtenaren van de Dienst voor de Mededinging een bevelschrift uit te reiken, dat melding maakt van het voorwerp en het doel van hun opdracht, en bijgevolg ook de bevoegdheid om het onderzoek te leiden en te oriënteren.

Artikel 23 van de wet kent deze bevoegdheid toe aan de voorzitter van de Raad of aan de magistraten-leden van de Raad, aangewezen door het huishoudelijk reglement.

De besprekingen in de Commissie voor het Bedrijfsleven en het Wetenschapsbeleid tonen aan dat de verdeling van de bevoegdheden tussen de uitvoerende macht en de Raad voor de Mededinging, een onafhankelijk rechtscollege, werd gewijzigd om de onafhankelijkheid van het onderzoek te vrijwaren en de ondernemingen meer waarborgen te geven in het stadium van het onderzoek.

In antwoord op een vraag van een spreker die zich afvroeg of het niet wenselijk zou zijn het onderzoek permanent te laten leiden door een magistraat, naar analogie met de functie van onderzoeksrechter in het kader van een klassiek onderzoek, antwoordde de Vice-Eerste Minister dat hij "niet gekant is tegen het voorstel om het onderzoek door de Dienst voor de Mededinging naar mogelijke inbreuken permanent te laten leiden door een magistraat. In zoverre dit de onafhankelijkheid van het betrokken orgaan verhoogt en tot een verdergaande depolitisering leidt, lijkt dit een goede zaak." <sup>23</sup>.

Wanneer de wetgever, om de onafhankelijkheid van het onderzoek en van het orgaan dat de beslissing neemt te verzekeren, de tussenkomst van de Minister van Economische Zaken heeft afgeschaft, zowel in de beslissingsfase als bij het onderzoek, heeft hij dus de leiding van de onderzoeken logischerwijze niet kunnen toevertrouwen aan de Dienst voor de Mededinging die onder het gezag en onder de verantwoordelijkheid van de Minister handelt.

De ervaring leert evenwel dat de onzekerheden over de juiste betekenis die moet worden gegeven aan de onderzoeksopdracht van de Dienst voor de Mededinging en over de precieze draagwijdte van het aan de ambtenaren uitgereikte bevelschrift heel wat vragen blijven oproepen over de respectieve verantwoordelijkheid van de Dienst voor de Mededinging en de Minister van Economische Zaken enerzijds en van de Raad voor de Mededinging anderzijds; bovendien komen de activiteiten van de Raad hierdoor in het gedrang.

Het gevaar bestaat dan ook dat de Belgische wet tot bescherming van de mededinging in feite slechts een theoretische, of althans toch een zeer beperkte draagwijdte heeft.

---

<sup>23</sup> Verslag namens de Commissie voor het Bedrijfsleven en het Wetenschapsbeleid; uitgebracht door de heer De Clerck, Parl. stukken, K. Volksv., Gew. zitt. 1991-1991, 1282/6-89/90, blz. 17.

## HOOFDSTUK III

### **Vragen omtrent het openen van het onderzoek en de leiding ervan.**

#### **Inleiding**

37. De uitoefening door de Dienst voor de Mededinging van zijn onderzoeksbevoegdheden, heeft tot nog toe tot geen geschillen geleid. Zulks vloeit logisch voort uit het feit dat in de meeste zaken met betrekking tot restrictieve mededingingspraktijken, het onderzoek niet voltooid is.

Er hoeft evenwel niet gewacht te worden op een geschil om uit te leggen op welke wijze thans een onderzoek wordt aangevat en uitgevoerd en om de aandacht te vestigen op de moeilijkheden die voortvloeien uit de toepassing van artikel 23, § 2 en 3 van de wet. Krachtens deze artikelen krijgt de Dienst voor de Mededinging ruime onderzoeksbevoegdheden, en gaat de uitoefening van deze bevoegdheden gepaard met tal van garanties voor de ondernemingen; één van die waarborgen, en niet de geringste, is de verplichte tussenkomst van een magistraat die tot de Raad behoort, telkens wanneer een maatregel voor de belanghebbende ondernemingen de verplichting inhoudt mee te werken aan het onderzoek.

38. Er heerst nog steeds heel wat onzekerheid omtrent de wetsbepalingen met betrekking tot het onderzoek en de onderzoeksbevoegdheden.

De eerste onzekerheid betreft de vraag of de wetgever aan de Dienst voor de Mededinging de bevoegdheid heeft gegeven soeverein te beslissen over de noodzaak van een onderzoek.

De tweede onzekerheid houdt verband met de vraag of de wetgever aan de Dienst voor de Mededinging de taak heeft willen overlaten om alleen te beslissen over het doel en het voorwerp van het onderzoek.

De derde onzekerheid slaat op de keuze met betrekking tot de wijze waarop het onderzoek dient te verlopen. Behoort de Dienst voor de Mededinging deze keuze te bepalen?

Deze vragen kunnen onmogelijk afzonderlijk behandeld worden; ze houden namelijk allemaal verband met de omvang van de taak die de wetgever in het kader van de onderzoeksfase heeft willen toevertrouwen aan de Dienst voor de Mededinging en aan de magistraten die tot de Raad behoren; het antwoord op deze vragen hangt verder af van de omvang van de waarborgen, die door de wetgever werden gegeven aan de ondernemingen die de zaak aanhangig gemaakt hebben of die rechtstreeks betrokken zijn bij het onderzoek.

Het ziet er evenmin naar uit dat op deze drie vragen een verschillend antwoord kan gegeven worden.

Indien het aan de Dienst toekomt om te oordelen of, in de zaken die op grond van de wet aanhangig gemaakt zijn, al dan niet aanwijzingen van een inbreuk op de wet bestaan en of een onderzoek noodzakelijk is, dient men hem eveneens de vrijheid te geven om de doeleinden van het onderzoek te bepalen en om zelf te beslissen over de wijze waarop het onderzoek wordt gedaan. In dat geval beperkt de taak van de ambtenaren, die tot de Dienst voor de Mededinging behoren, zich niet uitsluitend tot het verifiëren van de vermoedens van inbreuk.

Indien het daarentegen aan de leden van de Raad - met name aan de voorzitter en de magistraten die krachtens de wet de bevoegdheid hebben om inlichtingen te eisen (artikel 23, § 2.3) en om een bevelschrift uit te reiken dat melding maakt van het voorwerp en doel van de opdracht van de agenten belast met het onderzoek - toebehoort om te beslissen of een onderzoek zich opdringt, dan dient men hen ook de bevoegdheid toe te kennen om het doel van het onderzoek vast te leggen en om te beslissen over de nodige

onderzoeksmaatregelen. In dit geval bestaat de taak van de gemachtigde ambtenaren van de Dienst voor de Mededinging hierin dat zij de bewijsstukken verzamelen omtrent de vermeende restrictieve mededingingspraktijk.

#### **A. De voorwaarden met betrekking tot de rechtmatigheid van het onderzoek - algemene opmerkingen**

39. De Dienst voor de Mededinging heeft als algemene opdracht de krachtens de wet van 5 augustus 1991 ingediende zaken te onderzoeken. Tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van de wet werd beklemtoond dat het zijn taak is een dossier samen te stellen en een zo volledig mogelijk verslag op te maken zodat de Raad zich hierover, binnen een redelijke termijn en met kennis van zaken, kan uitspreken.

Het feit dat de Dienst voor de Mededinging door de wet belast is met het onderzoek van de zaken betekent echter niet dat in elke zaak een onderzoek geopend dient te worden.

Een onderzoeksmaatregel is namelijk pas rechtmatig, wanneer de grondrechten in acht genomen worden; meer bepaald gaat het om het wettelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de bescherming tegen ingrepen die willekeurig of onredelijk zouden zijn.

De wet van 5 augustus 1991 bevestigt deze beginselen.

40. Artikel 23 vermeldt uitdrukkelijk dat de gevraagde of gezochte inlichtingen "noodzakelijk" moeten zijn. De noodzakelijkheidsvereiste dient beoordeeld te worden in het licht van de rechtspraak met betrekking tot de begrippen "noodzakelijke inlichtingen" (artikel 11 van verordening nr. 17) of "noodzakelijke verificaties" (artikel 14 van dezelfde verordening). Het veronderstelt enerzijds aanwijzingen van een inbreuk en anderzijds een nauwe samenhang tussen de gevraagde inlichtingen en de inbreuk.

In datzelfde artikel wordt eraan herinnerd dat de opsporingen van de Dienst voor de Mededinging een wettelijke basis moeten hebben en binnen de perken vallen van de aan hem opgedragen taak en verrechtvaardigd dienen te worden.

Bovendien verbindt het artikel het rechtmatige karakter van de onderzoeksmaatregelen aan de motiveringsplicht: zowel het verzoek om inlichtingen als het bevelschrift voor het onderzoek dat aan de ambtenaren wordt gegeven, moeten de rechtsgrond en het voorwerp van de genomen maatregel vermelden. Deze gegevens moeten aantonen dat de Dienst rechtmatig optreedt en moeten de onderneming een inzicht geven van de draagwijdte van haar verplichting tot medewerking wanneer de onderzoeksmaatregel van dwingende aard is.

Artikel 23 somt de maatregelen op die bij het onderzoek genomen kunnen worden: het verzoek om inlichtingen, die de voorzitter van de Raad bij een met redenen omklede beslissing kan afdwingen, het verhoor van de belanghebbende ondernemingen of van derden, het onderzoek ter plaatse, de huiszoeking, het beslag.

Het bepaalt dat de ambtenaren van de Dienst "houder moeten zijn van een geschreven bevelschrift, uitgereikt door de voorzitter van de Raad of door een magistraat die door het huishoudelijk reglement is aangewezen".

De onderzoeksbevoegdheden worden overigens niet beperkt door de wet van 8 december 1992 op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In deze zin heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich uitgesproken in een advies, op 17 maart 1995 uitgebracht<sup>24</sup> op verzoek van de Minister van Economische Zaken die zich tot haar gewend had met de vraag of de ambtenaren van de Dienst voor de Mededinging, met een bevelschrift van de voorzitter van de Raad de lijst mochten opvragen van de

---

<sup>24</sup> Advies nr. 08/95 van 17 maart 1995 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

personen die in de Duitstalige Gemeenschap hun kabelabonnement hadden opgezegd, zonder dat zulks een schending oplevert van de wet van 8 december 1992<sup>25</sup>.

### **B. De beslissing tot het overgaan tot een onderzoek, een bevoegdheid die in de praktijk wordt uitgeoefend door de Dienst voor de Mededinging**

41. In een aantal gevallen kan de Dienst de zaak behandelen en aan de Raad een voorstel doen toekomen, zonder dat hij hiervoor moet overgaan tot het verzamelen van inlichtingen.

Een onderzoek is bijvoorbeeld niet noodzakelijk wanneer een vraag om negatieve verklaring de nodige gegevens bevat voor de Raad om te beoordelen of de artikelen 2 en 3 van de wet al dan niet overtreden werden of wanneer de feiten, aangevoerd door de indiener van een klacht, niet tot de bevoegdheid van de Raad behoren.

Hetzelfde geldt overigens, wanneer de partijen, die een concentratie aanmelden, de volgens het concentratieformulier vereiste inlichtingen volledig en precies hebben ingevuld en er alle vereiste stukken hebben bijgevoegd: aan de hand van deze inlichtingen<sup>26</sup> kan de Raad nagaan of er al dan niet ernstige twijfels bestaan over de toelaatbaarheid van de concentratie, en derhalve ofwel vaststellen dat er geen bezwaren zijn, ofwel beslissen dat de procedure, als bedoeld in artikel 33 § 3, aangevat moet worden.

De Dienst voor de Mededinging moet daarentegen wèl gebruik maken van zijn onderzoeksbevoegdheden wanneer een vermoeden van het bestaan van een inbreuk voorhanden is; de Dienst moet optreden vóór het verstrijken van de termijn van vijf jaar, als bedoeld in artikel 48, § 2 van de wet, om te voorkomen dat de zaak de facto geseponneerd wordt door verjaring.

De beslissing om een onderzoek in te stellen is dus van bijzonder belang, hoewel over deze beslissing niets in de wet vermeld staat; dit valt te betreuren daar het belangrijk voorkomt vooraf te bepalen welk orgaan de verantwoordelijkheid toekomt om over de noodzaak van verificaties te beslissen en om het doel ervan te bepalen.

42. Volgens de Dienst voor de Mededinging impliceert de hem toevertrouwde opdracht om de zaken te onderzoeken eveneens dat hij bevoegd is om in elke zaak te beoordelen of onderzoeksmaatregelen zich opdringen en om de doeleinden ervan te bepalen.

Men dient hierbij onmiddellijk op te merken dat deze zienswijze het om diverse redenen vanaf de inwerkingtreding van de wet gehaald heeft.

Vooreerst krijgt de Raad geen inzage in de dossiers zolang het verslag niet is ingediend. Ook al zou de stelling van de Raad worden aangenomen dat de aan de Voorzitter van de Raad en aan de Magistraten-leden van de Raad toevertrouwde bevoegdheid om een onderzoeksmandaat te verlenen waarin het voorwerp en het doel van de opdracht van de agenten belast met het onderzoek worden bepaald, tevens de verantwoordelijkheid impliceert om over de noodzaak zelf van een onderzoek te beslissen, dan nog is het effectief opnemen van

---

<sup>25</sup> Onderzoek aangevraagd door de voorzitter van de Raad n.a.v. het verzoek om voorlopige maatregelen, zoals dat is ingediend door de intercommunale kabelmaatschappijen Interest en Interrosane, beslissing dd. 4 september 1995, 95-VMP-2;

Er zij opgemerkt dat de ambtenaren van de Dienst voor de Mededinging er de voorkeur aan gaven zich tot de Minister te wenden om de zaak aanhangig te maken bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, liever dan aan de voorzitter van de Raad te vragen dat hij de rechtmatigheid van hun verzoek zou onderzoeken en dat hij het een dwingend karakter zou geven.(art. 23§2,3 van de wet).

<sup>26</sup> Inlichtingen, eventueel aangevuld met informatie verstrekt door derden, die over de procedure ingelicht zijn door de Commissie voor de Mededinging.

deze verantwoordelijkheid onmogelijk zonder inzage in het dossier.

Bovendien verzoekt de Dienst voor de Mededinging nooit om de afgifte van die bevelschriften, behalve wanneer hij tot huiszoekingen wenst over te gaan.

Ten slotte werd bij de Raad op dit punt nog nooit enig geschil aanhangig gemaakt.

In de praktijk is het bijgevolg de Dienst voor de Mededinging die in elke zaak beoordeelt of de verkregen inlichtingen aanwijzingen voor een inbreuk bevatten en beslist hij of de zaak verder onderzocht dient te worden.

De Dienst bepaalt ook de doeleinden van een onderzoek en kiest de onderzoeksmaatregelen die hem passend lijken.

Hij beslist ook gebeurlijk tot samenvoeging van twee of meer dossiers of neemt, omgekeerd, de beslissing om een zaak te splitsen wanneer de feiten die in een zelfde akte vermeld zijn losstaan van elkaar.

### **C. Taak van de magistraten-leden van de Raad in de onderzoeksfase**

43. Welke taak is in de praktijk weggelegd voor de voorzitter van de Raad - of de magistraat die hem vervangt - wanneer de Dienst voor de Mededinging hem vraagt aan een verzoek om inlichtingen een dwingend karakter te geven of bevelschriften af te geven?

Het gaat om de volgende concrete hypothese: het verzoek gaat uit van de Dienst voor de Mededinging, die de aangezochte magistraat het recht ontzegt om te beoordelen of het onderzoek noodzakelijk is, om er de doeleinden van te bepalen of om de juiste onderzoeksmaatregel te kiezen.

Er zou voor de magistraat in dit geval niets anders opzitten dan na te gaan of de door de Dienst beoogde maatregel conform de wet is; deze controle stemt overeen met die welke de Rechtbank van eerste aanleg van de Europese Gemeenschap uitoefent ten aanzien van de wettelijkheid van de beschikkingen van de Commissie in verband met de vragen om inlichtingen en de verificaties.

Concreet betekend zulks bij voorbeeld dat de Dienst voor de Mededinging, die de voorzitter van de Raad verzoekt een bevelschrift af te geven, hem het recht ontzegt een bevelschrift af te geven waarin een ander voorwerp en een ander doel van de opdracht vermeld staan dan die welke zijn aangegeven in zijn schriftelijk aan de voorzitter gericht verzoek.

Zulks betekent bij voorbeeld ook dat de voorzitter van de Raad, die een besluit tot verzoek om inlichtingen moet nemen, de noodzaak van een onderzoek op geen andere wijze kan beoordelen dan de Dienst en dat hij ten aanzien van de feiten en naar recht, tot geen andere inzichten kan komen over het bestaan van aanwijzingen van een inbreuk of over de wettekst die zou geschonden zijn.

In de praktijk heeft de aangezochte magistraat zich evenwel niet gehouden aan de beperkingen die de Dienst hem wil opleggen.

Toen de Dienst voor de Mededinging de voorzitter in een zaak verzocht bevelschriften af te geven, omdat er volgens de Dienst aanwijzingen waren voor misbruik van een machtspositie, weigerde de voorzitter hierop in te gaan daar hij van oordeel was dat de Dienst op een onjuiste definitie van de markt steunde om te besluiten tot het bestaan van een machtspositie.

In een andere zaak weigerde hij eveneens bevelschriften af te geven omdat hij geconstateerd had dat de gewenste inlichtingen niet noodzakelijk waren of althans makkelijk in te winnen waren via een aan de betrokken ondernemingen gericht verzoek; wel stelde hij voor aan dit verzoek een dwingend karakter te geven

mocht hierop geen antwoord komen.

44. Uit de aangehaalde voorbeelden blijkt dat de aangezochte magistraat naar aanleiding van een verzoek om een bevelschrift of van een verzoekschrift op grond van artikel 23, § 2 en 3 het door de Dienst ingestelde onderzoek oriënteert en er eventueel onrechtstreeks een eind aan maakt door te weigeren om een dwingende maatregel te nemen.

#### **D. Onderzoek van het probleem in het licht van de wetsbepalingen**

45. Toen de wetgever bepaalde dat, voor elke maatregel die voor de onderneming de verplichting tot samenwerken inhield, vooraf een magistraat diende tussen te komen, was het geenszins de bedoeling een controle in te voeren, die uitsluitend betrekking zou hebben op de formele rechtmatigheid en wettelijkheid van de door de Dienst *gewenste* onderzoeksmaatregel. Mocht de wetgever dat bedoeld hebben, zou het eenvoudiger zijn geweest, enerzijds, aan de Dienst voor de Mededinging de bevoegdheid te verlenen om dwingende onderzoeksmaatregelen te nemen en anderzijds, aan de betrokken onderneming het recht te geven om zich tot de voorzitter van de Raad te wenden met een vraag tot nietigverklaring, gebeurlijk een vraag tot schorsing.

Uit de aard zelf van de beslissingen die de voorzitter of de magistraat-lid van de Raad dienen te nemen, valt volgens de Raad af te leiden dat de verantwoordelijke magistraat zelf vrij de doeleinden van het onderzoek vastlegt: het gaat er namelijk telkens om de onderzoeksmaatregel te nemen die het de Dienst mogelijk moet maken de noodzakelijke inlichtingen in te winnen.

Hij zou dat onmogelijk kunnen doen zonder eerst na te gaan of er aanwijzingen voor een inbreuk zijn en zonder vervolgens de vermoede inbreuk te kwalificeren die de ambtenaren moeten onderzoeken en waarvan zij het bestaan moeten staven met bewijsstukken. De beoordeling die de Dienst hierover uitspreekt, kan voor hem dan ook niet bindend zijn.

46. Voor de Raad is het duidelijk dat naar de wil van de wetgever het zwaartepunt van de beslissingen over de leiding van het onderzoek zich in de schoot van de Raad bevindt daar de wetgever de voorzitter van de Raad en de magistraten-leden van de Raad gemachtigd heeft om dwingende maatregelen met betrekking tot het onderzoek te nemen <sup>27</sup>.

Deze overtuiging wordt nog versterkt door de overweging dat het niet logisch zou zijn dat de wetgever enerzijds aan de Dienst voor de Mededinging en aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid onthoudt om dwingende onderzoeksmaatregelen te nemen en bevelschriften af te geven en, anderzijds, aan de Dienst voor de Mededinging niettemin de verantwoordelijkheid zou hebben toevertrouwd om te beslissen of onderzoeksmaatregelen zich al dan niet opdringen en om het doel ervan te bepalen. Zo'n systeem zou niet werken en de onafhankelijkheid van het onderzoek ook niet ten goede komen.

In dit verband moet worden onderstreept dat uit artikel 23, §2 en 3 volgt dat, wanneer de Dienst alleen handelt en zonder tussenkomst van een magistraat overgaat tot het nemen van een instructie maatregel, hij enkel kan rekenen op de vrijwillige medewerking van de ondervraagde ondernemingen; zulks geldt ook wanneer het onderzoek van ambtswege of op aanvraag van de Minister van Economische Zaken plaatsvindt. Een onderneming kan namelijk geen sanctie oplopen wanneer het een door de Dienst geformuleerd verzoek om inlichtingen niet of slechts onvolledig beantwoordt. Het verzoek om inlichtingen heeft slechts een dwingend karakter wanneer het, bij wijze van beslissing, uitgaat van de voorzitter van de Raad. Een onderneming die

---

<sup>27</sup> Zie ook artikel 19, §2 van de wet, die aan de Raad de bevoegdheid verleent om "over te gaan of te laten overgaan tot alle nuttige onderzoeken", en zie ook nr, 74.

het zich verzet tegen controles van ambtenaren van de Dienst, die niet gemachtigd zouden zijn door de bevoegde magistraat-lid van de Raad, kan al evenmin een sanctie oplopen.

De uitoefening door de Dienst van zijn onderzoeksoopdracht impliceert derhalve de tussenkomst van een magistraat-lid van de Raad, van zodra de voorgenomen maatregel voor de betrokken onderneming de verplichting inhoudt de gevraagde inlichtingen mee te delen of zich aan een verificatie te onderwerpen.

47. In dit verband dienen we nog te wijzen op de algemene bewoordingen die door de wetgever gebruikt zijn met betrekking tot de bevelschriften, "uitgereikt door de voorzitter van de Raad of de magistraten-leden van de Raad, die te dien einde door het huishoudelijk reglement aangewezen zijn." Die bevelschriften dienen melding te maken van het voorwerp en het doel van de "opdracht" van de ambtenaren, een begrip dat veel verder reikt dan dat van "huiszoeking".<sup>28</sup>

Uit artikel 23 valt ook nergens op te maken dat een bevelschrift uitsluitend voor huiszoeken vereist zou zijn. Het ziet er integendeel naar uit dat de vereiste van een bevelschrift een voorwaarde is voor het rechtmatige karakter van elke onderzoeksmaatregel die de Dienst voor de Mededinging neemt; zulks geldt ook voor het verzoek om inlichtingen dat slechts is opgevat als één van de middelen om informatie in te winnen.

48. De wetgever is gedeeltelijk afgeweken van Verordening nr. 17 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, hoewel hij zich hierop toch heeft geïnspireerd bij het opstellen van de paragrafen 2 en 3 van artikel 23 van de wet.

De procedure voor het verzoek om inlichtingen dient in twee fasen te verlopen zoals dat is voorgeschreven in artikel 11, § 2, 3 en 5 van deze verordening. De Belgische wet heeft evenwel aan verschillende organen, enerzijds, het recht toegekend om een verzoek om inlichtingen te versturen en anderzijds, de bevoegdheid verleend om een onderneming ertoe te verplichten het verzoek te beantwoorden; deze laatste bevoegdheid berust bij de voorzitter van de Raad, onder toezicht van het Hof van beroep te Brussel.

Bovendien is er in onze wet nergens sprake van het onderscheid dat in verordening nr. 17 gemaakt wordt tussen enerzijds de niet dwingende "verificatie bij eenvoudig mandaat" en anderzijds, de verificatie bij wijze van beslissing, waaraan de ondernemingen zich moeten onderwerpen en waartegen zij beroep kunnen instellen; in onze wetgeving is er enkel sprake van een bevelschrift dat het voorwerp en het doel van de opdracht vermeldt.

De wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen het verzoek om inlichtingen, maar er is geen verhaal voorzien tegen dwingende verificaties die nog ernstigere gevolgen kunnen hebben, zoals huiszoeking en beslag.

Ten aanzien van de mogelijke sancties voor de ondernemingen die geconfronteerd worden met één van beide onderzoeksmaatregelen, is het zo dat artikel 37 van de wet in zeer ruime zin is opgesteld: door de Raad kunnen namelijk geldboetes opgelegd worden *"aan personen, ondernemingen of ondernemingsverenigingen, wanneer zij opzettelijk of uit onachtzaamheid de onderzoeken bedoeld in artikel 23 beletten of verhinderen."*

Zulks toont aan hoe belangrijk het is dat de ondernemingen de draagwijdte van hun samenwerkingsplicht weten te beoordelen; hieruit blijkt eveneens dat het van wezenlijk belang is alle twijfels weg te nemen over de vorm die deze "besluiten" tot verplichte onderzoeken moeten aannemen en ook over de omvang van de bevoegdheden die de wetgever heeft verleend aan de magistraten-leden van de Raad in de fase van het

---

<sup>28</sup> Vergelijk de artikelen 11 en 14 van verordening nr. 17 van de Raad van de Europese Gemeenschappen.

onderzoek<sup>29</sup>.

Ten slotte vroeg men zich af of de magistraat die het bevelschrift aan de met het onderzoek belaste ambtenaren afgeeft en die "het voorwerp en het doel van hun opdracht" meedeelt - namelijk de vermelding van de vermoede inbreuk, het onderwerp van het onderzoek en de precisering dat het de bedoeling is een juist licht te werpen op de bijzondere omstandigheden van de vermoede inbreuk - mag bepalen welke maatregelen, opgesomd in artikel 23, § 3, de Dienst voor de Mededinging mag nemen bij de uitoefening van zijn opdracht dan wel of hij de keuze van de maatregel moet overlaten aan de agenten belast met het onderzoek.

#### **E. Welke concrete gevolgen hebben de onderzochte punten voor het verloop van het onderzoek**

49. De problemen die in dit hoofdstuk behandeld zijn, beïnvloeden op gevoelige wijze het verloop en de duur van het onderzoek. Zij hebben meer bepaald tot gevolg dat wanneer de Dienst voor de Mededinging bewijselementen verzamelt, hij dat uitsluitend doet via een verzoek om inlichtingen. Hij doet slechts zeer zelden een beroep op de magistraten van de Raad om een bevelschrift of een beslissing tot een verzoek om inlichtingen te bekomen.

De niet-dwingende verzoeken om inlichtingen die de Dienst kan richten, bieden weliswaar het voordeel dat zij geen schending opleveren van de individuele vrijheden. Toch moet men toegeven dat zij vrijwel nooit beantwoorden aan het doel waarvoor de Dienst aanzienlijke onderzoeksbevoegdheden heeft gekregen; dit doel bestaat hierin - dienen we dat nog te herhalen - dat onderzocht moet worden of bepaalde inbreuken waarop zware geldboetes staan al dan niet begaan werden. Men kan zich derhalve afvragen of de vrijheid die de Dienst meent te genieten bij de leiding van het onderzoek wel echt de streefdoelen van de wet van 5 augustus 1991 dient.

---

<sup>29</sup> Zie in dit verband ook de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen: "De eerbiediging van de rechten van de verdediging moet niet alleen worden verzekerd in administratieve procedures die tot de oplegging van sancties kunnen leiden. Daarnaast moet echter worden vermeden, dat die rechten onherstelbare schade lijden in het kader van een voorafgaand onderzoek, met name de verificaties, daar deze beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen waarvoor deze aansprakelijk zijn" en verder "Ook al komen derhalve bepaalde rechten van de verdediging enkel aan de orde in procedures op tegenspraak, volgend op een mededeling van punten van bezwaar, andere rechten (...) moeten ook reeds in het voorafgaand onderzoek worden geëerbiedigd". Arrest Hoechts (gevoegde zaken 46/87 en 227/88) van 21 september 1989, Jur. , 1889, 2859.



## VIERDE DEEL

---

### VRAGEN OMTRENT DE RECHTEN VAN DE VERDEDIGING

#### HOOFDSTUK I

##### *Mededeling van punten van bezwaar, een vergeten procedure-akte?*

#### **A. Principe van de tegenspraak**

50. De Raad voor de Mededinging kan enkel die punten van bezwaar ten laste leggen van de ondernemingen en ondernemingsverenigingen waarvoor deze laatsten de gelegenheid hebben gehad hun standpunt kenbaar te maken.

De eerbiediging van de rechten van de verdediging impliceert namelijk dat de partijen kennis kunnen nemen van de feiten die hen ten laste worden gelegd en van de kwalificatie van deze feiten in het licht van het mededingingsrecht om hun verweer voor de Raad nuttig voor te bereiden.

Dat principe is algemeen geldend. Het is dus ook van toepassing op de procedure voor de aangemelde concentraties: de Raad mag, voor de beslissing die hij neemt na afloop van de tweede fase van de procedure, enkel steunen op de bezwaren waarover de betrokken ondernemingen hun opmerkingen hebben kunnen doen gelden.

51. De wetgever heeft de ondernemingen "op wier activiteit of concentratie het onderzoek betrekking had" de gelegenheid geboden zich te verdedigen.

Uit de artikelen 19 en 27, § 2 van de wet volgt dat de Raad uitspraak doet over alle zaken waarmee hij belast wordt, na de belanghebbende ondernemingen in hun middelen gehoord te hebben. De procedure voor de Raad verloopt dus volgens het principe van de tegenspraak. Het koninklijk besluit van 15 maart 1993 betreffende de procedures inzake bescherming van de economische mededinging bepaalt in artikel 9 dat de ondernemingen "*een memorie van antwoord op het verslag van de Dienst*" kunnen indienen waarin zij alle "*voor hun verweer nuttige*" middelen en feiten kunnen uiteenzetten. Ze kunnen inzage nemen van het dossier om hun verweer voor te bereiden (artikel 27, § 1 van de wet). Er wordt hen zelfs de gelegenheid geboden gehoord te worden door de Dienst voor de Mededinging vooraleer de Dienst zijn verslag opstelt (artikel 24, § 2, de lid van de wet), hetgeen de Vice-Eerste Minister deed besluiten dat de voorziene waarborgen op het vlak van de procedure veel hoger zijn dan de waarborgen op Europees niveau<sup>30</sup>.

52. Maar wat is nu de waarde van deze waarborgen als de ondernemingen, waarvan de concentratie of de praktijk het voorwerp is geweest van een onderzoek, niet worden ingelicht over de punten van bezwaar die de Raad hen na afloop van de procedure ten laste kan leggen? Al werd er tijdens de besprekingen van het wetsontwerp in de Kamer en in de Senaat veel belang gehecht aan de eerbiediging van de rechten van de verdediging in de procedure voor de Raad voor de Mededinging, toch moet worden vastgesteld dat de wet van 5 augustus 1991 geen akte voor de mededeling van punten van bezwaar heeft voorzien. Het begrip mededeling van punten van bezwaar, dat is opgenomen in het Europese mededingingsrecht en in heel wat nationale wetgevingen, komt in de wet niet voor.

---

<sup>30</sup> Parl. Doc. Kam. v. Volksw., gew. zitt. 1990-1991, 1282/6-89-90, blz. 43.

## **B. Begrenzing van de beslissingsmacht van de Raad in het licht van de opeenvolgende procedureakten voorzien in de wet**

### **a) Klacht of aanvraag**

53. De Raad is niet gebonden door de handeling - klacht of aanvraag - die aanleiding geeft tot het onderzoek en waarbij praktijken worden aangeklaagd of aangemeld. Wanneer bij de Raad praktijken aanhangig worden gemaakt die op bepaalde markten dienen te worden onderzocht, is de Raad niet gebonden door het verzoek van de partijen en evenmin door de vermelde feiten of door voor deze feiten de voorgestelde kwalificatie. Tijdens zijn beraad kan hij rekening houden met elk feit dat verband houdt met de economische gedragingen die van belang zijn voor de betrokken markt, ongeacht van wie het verzoek, de klacht of de aanmelding uitgaat. Dit is het logische gevolg van het feit dat de Raad, die de wet tot bescherming van de economische mededinging moet doen naleven, geen uitspraak doet over een geschil tussen partijen in een rechtsgeding<sup>31</sup>.

Het is derhalve niet in het licht van de termen van de klacht of aanvraag dat het verweer dient te worden gevoerd. Vaak maken de betrokken ondernemingen trouwens zelf de zaak aanhangig. Het komt overigens vaak voor dat de zaak aanhangig wordt gemaakt door de ondernemingen die een verweer moeten voeren.

### **b) Beslissingen tijdens de onderzoeksfase**

54. Moet het verweer van de partijen betrekking hebben op de vermoede inbreuk dat de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden van de dienst heeft verantwoord en dat is beschreven in het verzoek om inlichtingen dat door de Dienst voor de Mededinging wordt verzonden (artikel 23, § 2) of in het bevelschrift dat door de voorzitter van de Raad aan de agenten van de Dienst wordt uitgereikt (artikel 23, § 3)?

Het antwoord is negatief. Noch het verzoek om inlichtingen, noch het bevelschrift kunnen worden beschouwd als een omschrijving van punten van bezwaar, ook al gaat het hier, volgens de rechtspraak van de Gemeenschap (waarop de Raad zich moet inspireren), om "aanwijzingen van een inbreuk". Het betreft hier onderzoeksmaatregelen die de Dienst in staat moeten stellen om de realiteit en de draagwijdte na te gaan van een feitelijke en rechtelijke toestand waarvan wordt vermoed dat hij de mededinging vervalst. De verplichte vermeldingen in deze akten met betrekking tot het voorwerp en het doel van het onderzoek zijn bedoeld om het voor de betrokken ondernemingen duidelijk te maken dat de voorgenomen ingreep gerechtvaardigd is en om hen een inzicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking.

De beslissingsbevoegdheid van de Raad is dus niet beperkt tot de gegevens die in het verzoek om inlichtingen of in het bevelschrift voorkomen, met het enige voorbehoud dat de Raad tegenover de ondernemingen geen bewijzen kan aanvoeren die tijdens een onderzoek zouden zijn bekomen en geen verband houden met het voorwerp en het doel van dat onderzoek. Tijdens een huiszoeking mogen de ambtenaren van de Dienst immers enkel bewijzen verzamelen van de inbreuk waarvoor ze een bevelschrift ontvingen van de voorzitter van de Raad of de magistraat-lid van de Raad en gemachtigd is een bevelschrift uit te reiken<sup>32</sup>.

### **c. Het verslag van de Dienst voor de Mededinging**

55. Moet het verslag van de Dienst voor de Mededinging beschouwd worden als mededeling van de punten van bezwaar? Was het de bedoeling van de wetgever de Dienst voor de Mededinging de bevoegdheid te verschaffen om melding te maken van de enkele punten van bezwaren die de Raad kan weerhouden?

---

<sup>31</sup> Brussel (9de kam. bis), 4 sept. 1996, BS 14 sept.

<sup>32</sup> Vergelijk arrest Dow Benelux NV (zaak 85/87) van 17 oktober 1989, Jur. 1989, 3137.

Men kan geneigd zijn om aan het verslag van de Dienst dezelfde draagwijdte toe te kennen als aan de mededeling van punten van bezwaar in het Gemeenschapsrecht, aangezien het verslag van de Dienst tijdens de parlementaire werkzaamheden werd "vergeleken" met de mededeling van punten van bezwaar<sup>33</sup> en uit artikel 9 van het KB van 15 maart 1993 volgt dat de memorie die de betrokken partijen mogen indienen bestempeld wordt als "memorie van antwoord op het verslag van de Dienst" en aldus blijkbaar is opgevat als een antwoord op "een inbeschuldigingstelling"<sup>34</sup>.

Volgens de Raad kan het verslag van de Dienst nochtans niet beschouwd worden als een mededeling van punten van bezwaar omdat een dergelijke analyse niet verenigbaar is met de procedureregels voor de Raad, niet te verzoenen is met de door de wetgever gekozen woorden "verslag" en "voorstel tot beslissing" en niet in overeenstemming is met de geest van de wet, die aan de Dienst voor de Mededinging geen vervolgingsrecht heeft toegekend of voorbehouden.

56. De wetgever heeft bepaald dat de Raad ten gronde uitspraak doet<sup>35</sup> over alle zaken waarmee hij belast wordt, na de betrokken ondernemingen in hun middelen gehoord te hebben (art. 19, § 4) en na hen de mogelijkheid gegeven te hebben inzage te nemen van het dossier (art. 27, § 1). Die verplichting geldt dus voor alle zaken, ongeacht de inhoud van het verslag van de Dienst, dit wil zeggen ook indien de Dienst in zijn verslag concludeert dat er geen bewijzen van een inbreuk voorhanden zijn of dat er, in het kader van de procedure met betrekking tot het onderzoek van de concentraties, geen bezwaren bestaan tegen de voorgenomen operatie.

---

<sup>33</sup> Parl. Doc. Sen. Zitt. 1990-1991, 1289-2, blz. 59.

<sup>34</sup> In die zin, het standpunt van de leidinggevende ambtenaar van de Dienst voor de Mededinging, brief van 15 januari 1996.

<sup>35</sup> Wat de procedure van het sepot of van verwijzing naar het onderzoek betreft, zie nr. 61 en volgende.

Indien de Raad bij zijn beslissing enkel de punten van bezwaar die door de Dienst voor de Mededinging in aanmerking werden genomen mocht weerhouden, dan had de wetgever de verplichting voor de Raad om de partijen te horen ongetwijfeld beperkt tot die zaken waarover in het verslag punten van bezwaar zijn opgenomen. De Raad ziet immers niet goed in welk nut het zou hebben ondernemingen, waarvan de praktijken onderzocht werden, de gelegenheid te bieden het dossier in te kijken en hun verweer voor te bereiden, indien hij gebonden was door een verslag dat ervan uitgaat dat de regels van de mededinging niet werden overtreden of dat er, over de toelaatbaarheid van een concentratie, geen twijfels rijzen of nog dat de voorzitter van de Raad met betrekking tot een verzoek om voorlopige maatregelen, niet hoeft in te grijpen.

Dezelfde redenering geldt ook voor het verhoor van de klager of van personen die blijk geven van een voldoende belang. De Raad kan besluiten de klager te horen, ongeacht het standpunt dat de Dienst voor de Mededinging heeft ingenomen in zijn verslag. Hij moet tevens de natuurlijke of rechtspersonen die blijk geven van een voldoende belang de gelegenheid geven, op hun verzoek, gehoord te worden.

Uit het voorgaande volgt dat de wetgever aan het verslag van de Dienst voor de Mededinging niet de draagwijdte van de inbeschuldigingstelling heeft gegeven die de mededeling van punten van bezwaar in het Gemeenschapsrecht wel heeft. Bovendien heeft de wetgever de beslissingsmacht van de Raad niet beperkt tot het onderzoek van de punten van bezwaar die eventueel door de Dienst voor de Mededinging worden geformuleerd.

De Raad is dus van mening dat hij zich kan verzetten tegen een concentratie, ook al blijkt uit het verslag dat wordt voorgelegd volgens de procedure van artikel 33, § 3 van de wet, dat, naar het oordeel van de Dienst, de ernstige twijfels die het onderzoek verantwoordden, zijn weggenomen.

De Raad kan in dezelfde zin het bestaan van een restrictieve mededingingspraktijk vaststellen, zelfs indien de Dienst voor de Mededinging besluit dat de klacht waartoe het onderzoek heeft aanleiding gegeven ongegrond is, zonder dat hij moet beslissen de zaak terug te sturen naar de Dienst indien de gegevens waarover hij beschikt hem in staat stellen zijn beslissing te staven. Indien men in dat geval, met het oog op een bijkomend onderzoek, de zaak zou terugzenden naar de Dienst, zou zulks niet overeenstemmen met de noodzakelijkheidsvereiste die bepalend is voor de rechtmatigheid van elke onderzoeksmaatregel.

57. Nog steeds volgens de Raad moet het woord "verslag" de gewone betekenis krijgen en niet die van inbeschuldigingstelling of van sepot.

Het verslag van de Dienst voor de Mededinging is een samenvattend document waarin de resultaten van het onderzoek worden vermeld. Het moet melding maken van de akte die aanleiding heeft gegeven tot het onderzoek en van de opsporingen die door de ambtenaren zijn verricht. Het moet een analyse bevatten van de betrokken markt alsook een beschrijving van de onderzochte praktijken en van de werkelijke of potentiële gevolgen daarvan.

Een mededeling van punten van bezwaar heeft een veel ruimere draagwijdte. Hierin wordt het concurrentievervalsende effect van gewraakte praktijken omschreven. De feiten moeten worden gekwalificeerd in het licht van de wetsbepalingen. De punten van bezwaar moeten nauwkeurig zijn zodat de partijen hun verweer degelijk kunnen voordragen. De stukken waarop de punten van bezwaar steunen, moeten worden vermeld. De akte moet worden meegedeeld aan de personen die verdacht worden schuldig te zijn aan de gewraakte praktijken. Die personen moeten met naam worden vermeld in de mededeling van de punten van bezwaar.

Uit geen enkele wetsbepaling blijkt dat de Dienst voor de Mededinging gemachtigd is een dergelijke akte op te stellen. De wetgever nodigt hem daarentegen uit om een "voorstel van beslissing" te formuleren, wat wel degelijk impliceert dat de Dienst voor de Mededinging niet als "openbare aanklager" kan fungeren.

Indien zulks de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest, dan zou de Dienst voor de Mededinging - in de

procedure voor de Raad - alvast de hoedanigheid van partij hebben gekregen. Dat is niet het geval daar de aanwezigheid van de Dienst op de door de Raad of diens voorzitter gehouden zittingen in geen enkele tekst is voorgeschreven. Hoewel de Raad in elke zaak de verslaggevers de mogelijkheid biedt de zitting bij te wonen en hun standpunt uiteen te zetten en de partijen de kans geeft om te "antwoorden" of vragen te stellen aan de aanwezige ambtenaren omdat hij oordeelt dat dit kan bijdragen tot zijn informatie, is hij daartoe hoegenaamd niet verplicht.

58. Verder heeft de Dienst voor de Mededinging, die noch openbare aanklager, noch partij is, niet de bevoegdheid gekregen om de hoedanigheid van betrokken partij in de procedure voor de Raad aan de ondernemingen te verlenen. Uit geen enkele bepaling blijkt namelijk dat de Dienst voor de Mededinging zou kunnen bepalen welke ondernemingen, natuurlijke- of rechtspersonen, in hun hoedanigheid van partij gehoord moeten worden door de Raad of de Voorzitter van de Raad.

Artikel 24, § 3 van de wet bepaalt dat "na afloop van het onderzoek en alvorens het met redenen omkleed verslag op te stellen, de Dienst voor de Mededinging de betrokken ondernemingen oproept om hen de kans te geven hun opmerkingen te maken". Hieruit valt geenszins af te leiden dat de oproeping om gehoord te worden door de Dienst aan de geadresseerde de hoedanigheid van betrokken partij in de procedure voor de Raad verleent. In de praktijk roept de Dienst trouwens de belanghebbende partijen op, zonder melding te maken van de vermoede inbreuk; deze oproeping kan dan niet gelijkgesteld worden met de mededeling van de punten van bezwaar noch met een verzoek om inlichtingen. Het verhoor, als bedoeld in artikel 24, § 3, moet, volgens de parlementaire werkzaamheden, de Dienst enkel in staat stellen de inlichtingen in te winnen die de ondervraagde partij bereid is te verstrekken <sup>36</sup>.

Door het ontbreken van een oproeping zou dus het rechtmatige karakter van een procedure niet in het gedrang komen te staan.

Bovendien blijkt nergens uit de wet dat de Raad alle ondernemingen, die de in artikel 24, § 3 van de wet bedoelde uitnodiging ontvangen hebben, in het geding zou moeten roepen. Er zou bij voorbeeld geen redenen voorhanden zijn om aan een onderneming de hoedanigheid van partij toe te kennen wanneer er, volgens het dossier, niets op wijst dat deze zijn medewerking heeft verleend aan de praktijk die in de klacht is genoemd en die geleid heeft tot het onderzoek naar de zaak waarover de Raad uitspraak moet doen.

De Raad kan daarentegen alle ondernemingen die betrokken zijn geweest bij de concurrentievervalsende praktijk in het geding roepen, zelfs de ondernemingen die, vóór het opmaken van het verslag, niet waren opgeroepen door de Dienst.

### **C. Oplossing: mededeling van de punten van bezwaar door de Raad?**

59. De wet van 5 augustus 1991 vertoont dus, wat de uitoefening van de rechten van de verdediging betreft, een ernstige leemte en de Raad voor de Mededinging heeft hierop reeds gewezen <sup>37</sup>.

In afwachting van het lang verwachte initiatief van de wetgever heeft de Raad naar de middelen gezocht om zelf deze leemte op te vullen.

In de praktijk zou de Raad zelf de punten van bezwaar moeten meedelen.

---

<sup>36</sup> Parl. stuk., Sen., Zitt; 1990-1991, 1289-2, blz.61.

<sup>37</sup> Onder meer toen de Raad op 19 december 1995 werd gehoord door de Commissie voor het bedrijfsleven van de Kamer.

De Raad zou dat voor elke zaak moeten doen, behalve wanneer de Dienst voor de Mededinging voorstelt om vast te stellen dat er geen sprake is van een concurrentievervalsende praktijk en de Raad van oordeel is op dit voorstel te moeten ingaan.

In alle andere gevallen is een mededeling van de punten van bezwaar noodzakelijk vermits het verslag van de Dienst hiermee niet gelijkgesteld kan worden.

Deze mededeling is noodzakelijk, zelfs wanneer de Dienst voor de Mededinging tot de conclusie komt dat een inbreuk gepleegd werd; de mededeling is dus niet alleen noodzakelijk wanneer de Raad zijn beslissing wil funderen op feiten die de Dienst niet nauwkeurig vermeld heeft in zijn verslag, op stukken waarnaar de Dienst niet uitdrukkelijk verwezen heeft of op feiten die de Dienst niet zou hebben getoetst aan het mededingingsrecht.

Bezwaren dienen ook meegedeeld te worden, telkens als de Raad de bedoeling heeft te constateren dat een bepaalde concentratie niet kan worden toegelaten.

Om elke schijn van partijdigheid te vermijden, zou een lid van de Raad dat aan de beraadslaging niet deelneemt maar wel de zitting bijwoont, belast moeten worden met het opstellen van de akte van mededeling van de punten van bezwaar.

60. Onder de huidige wet is deze oplossing evenwel niet haalbaar. Dit zou namelijk veronderstellen dat verscheidene leden van de Raad hun functie voltijds kunnen uitoefenen als verslaggever die vanaf de aanhangigmaking belast zijn met de leiding en de oriëntatie van het onderzoek <sup>38</sup>.

Bij wijze van besluit moet de Raad er op wijzen dat hij derhalve niet in de mogelijkheid verkeert om binnen een redelijke termijn en met inachtnaam van de rechten van de verdediging, uitspraak te doen in de zaken waarover de Dienst zijn verslag heeft neergelegd. Deze toestand veroorzaakt het uitblijven van beslissingen in de zaken die na onderzoek aanhangig zijn voor de Raad.

---

<sup>38</sup> Vergelijk de procedure voor de Raad voor de Mededinging in Frankrijk: "Ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence; Décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 fixant les conditions d'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence".

## HOOFDSTUK II

### **Procedurele waarborgen bij sepot van een zaak of bij verwijzing van de zaak naar de Dienst voor de Mededinging voor onderzoek**

#### **Inleiding**

61. Krachtens artikel 27 van de wet hebben de ondernemingen "op wier activiteit of concentratie het onderzoek betrekking had" de volgende procedurele waarborgen gekregen:

- recht op inzage van het verslag van de Dienst voor de Mededinging;
- recht op inzage van het dossier;
- het recht door de Raad voor de Mededinging te worden gehoord.

Uit dezelfde bepaling vloeit wel voort dat de Raad voor de Mededinging de klager geen kopie van het verslag van de Dienst hoeft te geven en evenmin verplicht is hem inzage van het dossier te verlenen. Die bepaling houdt ook in dat de klager slechts door de Raad wordt gehoord indien hij hierom verzoekt.

62. De Raad heeft zich afgevraagd of het toepassingsgebied van deze regels bepaald wordt door de mogelijke afloop van de procedure dan wel of deze waarborgen gelden, ongeacht de aard van de voorgenomen beslissing.

De Raad heeft zich meer bepaald afgevraagd, enerzijds, of hij aan de ondernemingen, waarvan de handelingen werden aangeklaagd, de gelegenheid heeft gegeven om het verslag van de Dienst en het dossier in te kijken en om te worden gehoord wanneer hij voornemens is, hetzij de zaak te seponeren, hetzij het voorstel tot sepot niet te volgen en, anderzijds, of hij een dossier mag seponeren zonder de auteur van de klacht of de aanvraag de gelegenheid te geven te worden gehoord.

63. Bovendien bepaalt artikel 27 van de wet dat de Raad de Commissie inlicht over elke zaak die de Dienst hem in een verslag voorlegt en de Commissie "de naam meedeelt van de ondernemingen op wier activiteit of concentratie het onderzoek betrekking had evenals de bepalingen van de wet waarop het dossier gebaseerd is".

De Raad heeft zich eveneens afgevraagd of deze mededeling past in een procedure waarvan hij na afloop beslist de zaak te seponeren of voor onderzoek of aanvullend onderzoek door te verwijzen naar de Dienst.

#### **A. Onderzoeksprocedure van het voorstel tot sepot dat de Dienst voor de Mededinging formuleert op grond van artikel 24, § 1 van de wet**

##### **a). Niet-toepasbaarheid van artikel 27 van de wet**

64. Na enige aarzeling is de Raad tot het besluit gekomen dat artikel 27 van de wet niet toepasselijk is op de procedure na afloop waarvan de Raad uitspraak doet over het voorstel van sepot van de zaak wegens gebrek aan belang of hoedanigheid in hoofde van de klager, dat door de Dienst voor de Mededinging wordt voorgelegd.

De Raad meent dat, wanneer hem zo'n voorstel tot sepot op grond van artikel 24, § 1 van de wet wordt voorgelegd, hij de ondernemingen waarvan de praktijken worden aangeklaagd niet bij de procedure hoeft te

betrekken maar wel verplicht is de procedure ten aanzien van de klager volledig op tegenspraak te doen verlopen.

Dit standpunt dat sedert enige maanden het verloop van de procedure in de zaken waarvoor de Dienst een voorstel tot sepot doet, steunt op de redenen die hierna worden toegelicht.

65. De eerste reden is dat de ondernemingen waarvan de praktijken worden aangeklaagd niet noodzakelijk geïdentificeerd zijn op het ogenblik dat de Dienst de Raad zijn voorstel tot sepot voorlegt, dit wil zeggen alvorens de klacht te hebben onderzocht. De ondernemingen die een restrictieve mededingingspraktijk hanteren, kunnen vaak slechts dankzij het onderzoek worden geïdentificeerd.

66. De tweede reden is dat het meestal niet opportuun is om de ondernemingen waarvan de praktijken worden aangeklaagd, in te lichten over het bestaan van een klacht, op het ogenblik dat de ontvankelijkheid ervan door de Dienst voor de Mededinging wordt besproken. Zulke informatie kan de doeltreffendheid van het onderzoek waarmee de Dienst zou worden gelast indien de Raad het voorstel tot sepot niet volgt of waartoe hij zou overgaan - ambtshalve of op vraag van de Raad of nog naar aanleiding van een andere klacht betreffende dezelfde gedragingen - in het gedrang brengen.

67. De derde reden is dat de beslissing van de Raad omtrent de ontvankelijkheid van een klacht geen nadeel kan berokkenen aan de ondernemingen waarvan de praktijken worden aangeklaagd, maar wel de belangen van de klager kan schaden.

De procedure moet volledig op tegenspraak zijn ten aanzien van de klager aangezien hem, na afloop van de procedure, de toegang tot de Raad kan worden ontzegd.

Bij sepot van de klacht wordt aan de klager immers de hoedanigheid van partij ontzegd in de procedure ten gronde die zou worden gevoerd na afloop van een onderzoek dat ambtshalve of op initiatief van een andere aanhangigmakende partij zou zijn ingesteld. De klager moet dus - behalve wanneer hij zijn klacht heeft ingetrokken - de gelegenheid krijgen zich te verzetten tegen het voorstel tot sepot van de Dienst, wanneer de Raad overweegt dit voorstel te volgen.

De Raad meent daarentegen dat zijn beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoek geen enkele weerslag heeft op de toestand van de ondernemingen waartegen de klacht is gericht.

Het feit dat het de klager het vereiste belang of de vereiste hoedanigheid mist, vormt geen hinderpaal voor het onderzoek naar de praktijken waarop de klacht slaat. Die praktijken kunnen nog door de Dienst voor de Mededinging ambtshalve worden onderzocht, op verzoek van de Raad of in het kader van een ander dossier met betrekking tot dezelfde praktijken. De betrokken ondernemingen ontkomen dus niet aan een onderzoek wanneer een bepaalde klacht onontvankelijk wordt verklaard.

De verplichting in hoofde van een onderneming om bij beschikking van de voorzitter van de Raad gevraagde inlichtingen te verschaffen en om mee te werken aan een verificatie met verbindend karakter, vindt anderzijds geenszins zijn grondslag in een beslissing waarbij de Raad tot de ontvankelijkheid van de klacht beslist. De verplichting die op een onderneming rust om mee te werken aan het onderzoek, hangt immers geenszins af van het bestaan van een belang voor de persoon die door de indiening van een klacht het onderzoek op gang zou hebben gebracht. De niet-ontvankelijkheid van een klacht vormt namelijk geen geldige reden om zich tegen een onderzoek te verzetten. De rechtmatigheid van een onderzoeksmaatregel hangt niet af van de rechtmatigheid van de aanhangigmaking bij de Raad.

Hierbij kan worden onderstreept dat de wetgever de ondernemingen waarvan de praktijken worden aangeklaagd, niet de gelegenheid heeft gegeven om de ontvankelijkheid van een klacht te betwisten doch enkel



aan de Dienst voor de Mededinging de mogelijkheid heeft gegeven om het sepot van het dossier voor te stellen vooraleer het onderzoek aan te vatten.

Vóór de behandeling van het verzoek stelt de Dienst voor de Mededinging een onderzoek in naar de ontvankelijkheid van de klacht. De conclusies hiervan worden niet meegedeeld aan de betrokken ondernemingen. Wanneer de Dienst voor de Mededinging oordeelt dat een klacht ontvankelijk is, gaat hij over tot het onderzoek. Wanneer hij tot de niet-ontvankelijkheid van de klacht concludeert, legt hij de Raad zijn voorstel tot sepot voor en hoeft hij de partijen waarvan de praktijken worden aangeklaagd niet te horen.

Zo komt de toestand van de ondernemingen waarvan de gedragingen onderzocht worden, nadat de Raad zich heeft uitgesproken over de ontvankelijkheid van de klacht, volledig overeen met de toestand van de ondernemingen waarvan de gedragingen onderzocht worden zonder dat de Raad zich heeft uitgesproken over de ontvankelijkheid: de verplichtingen die op hen rusten tijdens het onderzoek, zijn in beide gevallen identiek.

68. De vierde reden is dat uit geen enkele tekst blijkt dat de partijen na afloop van het onderzoek de onbevoegdheid van de Raad zouden kunnen opwerpen, alleen omdat het onderzoek zou zijn ingesteld op initiatief van een persoon die er onvoldoende belang bij heeft.

In de procedure voor de Raad is de rol van de klager niet deze van een eisende partij in een burgerlijk geding: de klager beperkt zich tot het aanbrengen van een situatie waarvan hij meent dat ze de vrije concurrentie aantast; na dit stadium vervaagt zijn rol. Enkel de Raad voor de Mededinging en de ondernemingen die een mededingingsbelemmerend gedrag aangenomen hebben, zullen hier aanwezig zijn<sup>36</sup>. Het gebrek aan belang bij de klacht vormt dus geen hinderpaal voor de opdracht van de Raad voor de Mededinging, met name het sanctioneren van de restrictieve mededingingspraktijken die tijdens het onderzoek van de klacht aan het licht zouden zijn gekomen.

De ontvankelijkheid van de klacht wegens gebrek aan belang, kan door de betrokken ondernemingen allicht nog worden opgeworpen tijdens de procedure ten gronde voor de Raad. Maar aangezien de procedure voor de Raad geen confrontatie is van partijen, beëindigt ze niet wanneer de Raad vaststelt dat de klager geen belang heeft. Deze vaststelling heeft enkel tot gevolg dat aan de klager de hoedanigheid van partij wordt ontzegd.

Uit al deze beschouwingen blijkt volgens de Raad dat de in artikel 27 aan de ondernemingen toegekende procedurewaarborgen niet van toepassing zijn wanneer de Raad - bij wie een voorstel tot sepot op grond van artikel 24, § 1 aanhangig wordt gemaakt - de ontvankelijkheid van het verzoek nagaat.

Artikel 27 van de wet is daarentegen wel toepasselijk wanneer de Raad een beslissing neemt over het al dan niet bestaan van een restrictieve mededingingspraktijk na een voorstel van sepot van de Dienst te hebben ontvangen dat na afloop van het onderzoek naar het bestaan van een inbreuk zou zijn geformuleerd. De in artikel 27, § 1 van de wet opgenomen precisering dat "de Raad op dezelfde wijze handelt wanneer in het verslag het sepot van een dossier wordt voorgesteld", slaat derhalve enkel op het voorstel van sepot dat de Dienst formuleert wanneer hij de klacht ongegrond acht en houdt derhalve enkel een verwijzing naar artikel 24, § 5 in.

## **b). Wijziging van de rechtspraak van de Raad inzake het toepassingsgebied van artikel 27 van de wet.**

---

<sup>36</sup> Memorie van toelichting, Parl. Stukk., Kamer Volks., Gew. zitt. 1989-1990, 1282/1-89/90, p. 34; Brussel (9e k. bis), 4 sept. 1996, B.S. 14 sept.

69. Uit de eerste beslissingen met betrekking tot een voorstel tot sepot, geformuleerd door de Dienst voor de Mededinging bij toepassing van artikel 24, § 1, blijkt dat de Raad aanvankelijk geoordeeld heeft dat artikel 27 het verloop van de procedure regelt, waarvan hij zich na afloop uitsprekt over de door de Dienst opgeworpen onontvankelijkheid.

Zo heeft hij - onder andere in zijn beslissing van 24 februari 1995 - het voorstel tot sepot van de Dienst op tegenspraak behandeld en heeft hij zijn beslissing aan de betrokken partijen betekend<sup>37</sup>.

Het Hof van beroep te Brussel heeft het beroep, ingediend door de betrokken ondernemingen, ontvankelijk en gegrond verklaard. Het heeft bijgevolg het sepot van de klacht bevolen<sup>38</sup>.

70. Inmiddels heeft de Raad in andere zaken uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van de klacht zonder voorafgaandelijk het voorstel tot sepot van de Dienst ter kennis te brengen van de ondernemingen die door de klacht waren gevisieerd en heeft hij zijn beslissing aan deze laatste niet betekend. Hij heeft daarentegen, slechts ten titel van inlichting, de beslissingen tot onontvankelijkheid meegedeeld aan de door de klacht gevisieerde ondernemingen die door de Dienst voor de Mededinging op de hoogte waren gebracht.

71. De Raad voor de Mededinging moet wel vaststellen dat deze nieuwe rechtspraak inzake het toepassingsgebied van de in artikel 27 bepaalde procedurewaarborgen, in geval van sepot bij gebrek aan belang, niet strookt met de beslissing van 11 september 1996 van het Hof van beroep te Brussel. In die uitspraak stelt het hof dat, wanneer de Raad een klacht ontvankelijk verklaart en beveelt die te behandelen, de belangen van de betrokken onderneming worden geschaad daar zij verplicht worden zich te onderwerpen aan een onderzoek dat zij wensen te vermijden<sup>39</sup>.

#### **c). Het begrip ontvankelijkheid in artikel 24, § 1**

72. Het gebrek aan hoedanigheid of belang is niet de enige grondslag tot sepot van een dossier wegens niet-ontvankelijkheid. Volgens de Raad mag men redelijkerwijze veronderstellen dat het begrip niet-ontvankelijkheid van artikel 24, § 1, in de geest van de wetgever, doorgaans op die gevallen slaat die geen behandeling vereisen.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de verjaringstermijn van vijf jaar verstreken is (artikel 48, § 1 van de wet) of wanneer de aangeklaagde feiten niet tot de bevoegdheid van de Raad behoren.

Om dezelfde redenen als die vermeld onder punt (a), meent de Raad dat hij in zulk geval enerzijds de ondernemingen waartegen de klacht is gericht niet hoeft te betrekken in de procedure en er anderzijds wel over moet waken dat de procedure ten aanzien van de klager tegensprekelijk verloopt.

#### **d). De beperkte weerslag van de beslissing tot ontvankelijkheid**

73. Volgens de Raad laat zijn eventuele beslissing om de Dienst met een onderzoek te gelasten bij verwerping van het voorstel tot sepot, het recht van de betrokken ondernemingen, om tijdens de procedure ten gronde de bevoegdheid van de Raad te betwisten, de verjaring aan te voeren of het belang van de klager te betwisten,

---

<sup>37</sup> Beslissing van 24 februari 1995, 95-RO-1

<sup>38</sup> Brussel (9de k. bis), 11 sept. 1996, B.S. 20 sept.

<sup>39</sup> Vergelijk Parijs (1re ch. sect. conc.), 22 januari 1992, BOCCRF, 1 februari 1992 en Parijs (1re ch. sect. conc.), 25 januari 1994, BOCCRF, 9 februari 1994.

onaangeroerd.

Indien de Raad zich namelijk slechts uitspreekt over een voorstel van de Dienst om door de Raad te worden vrijgesteld van de verplichting de klacht te behandelen - zulks zonder de procedure met betrekking tot dit voorstel op tegenspraak te laten verlopen - kunnen de partijen niet gebonden zijn door de redenen op grond waarvan de Raad op niet tegensprekelijke wijze tot de aanwezigheid van belang en hoedanigheid besluit.

De door de Raad genomen beslissing van ontvankelijkheid wordt bij het dossier gevoegd, dat de partijen na afloop van het onderzoek kunnen raadplegen <sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> De beslissingen tot ontvankelijkheid zijn niet opgenomen in de bijlagen bij dit verslag.

## **B. Procedure indien de zaak voor onderzoek naar de Dienst wordt verwezen.**

74. Krachtens artikel 27, § 1 van de wet brengt de Raad, na ontvangst van het verslag van de Dienst, de ondernemingen waarvan de activiteit of concentratie het voorwerp uitmaakt van het onderzoek daarvan op de hoogte en zendt hen hiervan ten minste een maand voor de datum van de zitting waarop hij de zaak in behandeling zal nemen een kopie .

Volgens de Raad houdt die bepaling niet in dat de Raad het verslag van de Dienst aan de partijen moet medelen zodra hij het verslag en het dossier ontvangen heeft.

Alvorens de partijen de ontvangst van het verslag te melden, onderzoekt de Raad of hij, in de huidige stand van het dossier, een beslissing ten gronde kan nemen.

75. Indien hij tot het besluit komt dat het onderzoek onvolledig is, verwijst hij de zaak eventueel naar de Dienst met het oog op een aanvullend onderzoek waarvan hij het doel en het voorwerp bepaalt. Hij kan ook een deskundige aanstellen.

Die beslissing wordt niet ter kennis van de partijen gebracht. Zij maakt, zoals het eerste verslag, deel uit van het dossier dat de partijen na afloop van het aanvullend onderzoek kunnen raadplegen <sup>44</sup>.

76. De Raad meent dat om dezelfde redenen als voor de procedure inzake de ontvankelijkheid van een verzoek, de waarborgen waarin artikel 27 van de wet voorziet niet van toepassing zijn op de verwijzing van de zaak voor nader onderzoek.

---

<sup>44</sup> De beslissingen tot verwijzing voor onderzoek zijn niet opgenomen in de bijlagen bij dit verslag.

## *VIJFDE DEEL*

---

### **DE CONTROLEDREMPELS - ADVIES VAN DE RAAD OVER DE IN DE WET BEPAALENDE DREMPELS (ART. 5 EN ART. 11)**

#### **A. Adviezen over de verhoging van de drempels inzake concentratie, bedoeld in art. 11, § 2 van de wet**

77. Art. 11, § 2 van de wet van 5 augustus 1991 bepaalt dat de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit en na raadpleging van de Raad en de Commissie voor de Mededinging, de drempels bedoeld in artikel 11, § 1 (omzet en marktaandeel samen) kan verhogen. Die drempels bepalen de werkingssfeer van afdeling 2 van hoofdstuk II van de wet op de concentraties. De Raad heeft, zoals vermeld in zijn eerste activiteitenverslag, op 16 juni 1994 een eerste advies geformuleerd over een voorstel van de Minister van Economische Zaken om beide drempels te verhogen. De drempel met betrekking tot de omzet zou stijgen tot 8 miljard BeF en de drempel met betrekking tot het marktaandeel tot 30%. In dat advies heeft de Raad voorgesteld de drempels niet te wijzigen, in afwachting van de evaluatie die hij twee jaar na de inwerkingtreding van de wet moet maken, overeenkomstig artikel 19, § 6 van wet.

Op verzoek van de Minister heeft de Raad op 22 november 1994 een tweede advies uitgebracht. In dat advies bevestigt de Raad zijn standpunt dat het wenselijk is dat artikel 11, § 1 van de wet ongewijzigd blijft, terwijl de Raad zeer binnenkort, overeenkomstig artikel 19, § 6 van wet, de drempels zal evalueren. Die evaluatie slaat niet enkel op het niveau van de drempels maar ook op hun relevantie, wat de doeleinden van de controle op de concentraties betreft. Mocht een onmiddellijke verhoging van de drempels noodzakelijk worden geacht, dan stelt de Raad in de tweede plaats voor die verhoging enkel toe te passen bij concentraties waarin geen van de betrokken ondernemingen in België meer dan de helft van haar omzet verwezenlijkt of geen van de ondernemingen in België een omzet haalt van meer dan één miljard BeF. Enkel voor dergelijke concentraties zouden de drempels op 5 miljard BeF kunnen worden gebracht voor de gecumuleerde omzet en op 30% voor het marktaandeel.

Aangezien hierdoor een bijkomende drempel in artikel 11 van de wet zou worden ingelast (de omzet van de ondernemingen in België), werd het voorstel niet gevolgd door de Minister van Economische Zaken, die van mening was dat zulks enkel kon via een wijziging van de wet en niet via een koninklijk besluit, zoals bepaald is voor de gewone verhoging van de drempels bedoeld in artikel 11, § 1.

In een derde advies van 7 maart 1995 heeft de Raad zich uiteindelijk, opnieuw op verzoek van de Minister, uitgesproken voor een algemene verhoging van de drempels. De door de Raad voorgestelde verhoging is kleiner dan die welke oorspronkelijk door de minister was voorgesteld. De drempel met betrekking tot de gecumuleerde omzet zou stijgen tot 3 miljard BeF en de drempel met betrekking tot het marktaandeel tot 25 %.

In zijn advies vindt de Raad een grotere toename niet verantwoord in de huidige omstandigheden en gelet op de grootte van de Belgische markt. De Raad verwijst ook naar de evaluatie die hij moet maken en die zou kunnen leiden tot een wijziging van de wet die ertoe zou strekken afstand te doen van de drempel met betrekking tot het marktaandeel en nieuwe controledrempels in te voeren. De Raad verwacht van de voorgestelde verhoging onder meer dat zij het mogelijk maakt de prioriteiten beter vast te leggen en een rechtvaardig evenwicht tot stand te brengen bij de behandeling van de diverse overeenkomstig de wet ingediende dossiers.

De Minister heeft het advies van de Raad gevolgd en bij koninklijk besluit van 31 maart 1995 (B.S. van 28 april 1995, blz. 11276) werden de drempels, bedoeld in artikel 11 van de wet, op voorstel van de Raad opgevoerd tot 3 miljard BeF voor de omzet en tot 25% voor het marktaandeel.

## **B. Adviezen uitgebracht overeenkomstig artikel 19, § 6 van de wet**

78. Op 12 september 1995 heeft de Raad het voormelde advies uitgebracht om te voldoen aan artikel 19, § 6 van de wet, dat bepaalt dat de Raad twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie moet maken van de in de artikelen 5 en 11 bedoelde drempels, rekening houdend zowel met de economische impact als met de administratieve last voor de ondernemingen.

79. Alhoewel de Raad tot nu toe helemaal geen praktische ervaring heeft inzake de toepassing van artikel 5, heeft hij het in zijn advies toch wenselijk geacht zich grondig over die bepaling te buigen en overwegingen te formuleren, zowel over de draagwijdte van artikel 5, § 1 als over de drempels zelf.

In verband met de draagwijdte van artikel 5, § 1 vestigt de Raad vooreerst de aandacht van de wetgever op het gebrek aan nauwkeurigheid van die bepaling, wat de hierin bedoelde mededingingspraktijken betreft, en op het gebrek aan overeenstemming tussen het begrip "onderneming" in artikel 1 van de wet van 5 augustus 1991 en hetzelfde begrip in artikel 1 van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen, waarnaar is verwezen in artikel 5, § 1. De Raad formuleert daarna zijn standpunt inzake drie punten die ook verband houden met de draagwijdte van artikel 5, § 1. Zo is de Raad van mening dat die bepaling enkel van toepassing is zo alle ondernemingen die bij de afspraak betrokken zijn aan de gestelde voorwaarden voldoen, dit wil zeggen dat zij onder de drempels blijven die zijn vastgesteld met verwijzing naar artikel 12, § 2 van de wet van 17 juli 1975. Hij meent ook dat de ratio legis van artikel 5, § 1 er enkel in bestaat de kleine en middelgrote ondernemingen de administratieve lasten te besparen (namelijk de verplichting de restrictieve mededingingspraktijken aan te melden). Die lasten vloeien voort uit de toepasselijkheid van Afdeling 1 van Hoofdstuk II van de wet. Hij vindt ook dat die bepaling geenszins de bedoeling heeft de bewijslast om te keren. De Raad is ten slotte van mening dat de toepassing van artikel 5, § 1 tot gevolg heeft, enerzijds, dat een onderneming van een mededingingspraktijk kan worden ontheven, zelfs al is er geen kennisgeving gebeurd en anderzijds, dat de Raad geen geldboete kan opleggen voor handelingen die aan een beslissing voorafgaan waarbij het bestaan van een verboden restrictieve mededingingspraktijk wordt vastgesteld.

Ten aanzien van de drempels die vastgesteld zijn in artikel 5, § 1 en zoals reeds vermeld overeenstemmen met die van artikel 12, § 2 van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen, oordeelt de Raad dat zij betwistbaar zijn, zowel uit het oogpunt van de rechtszekerheid daar de ondernemingen bijna permanent moeten nagaan of de drempels (aantal werknemers, jaarlijkse omzet, totaal van de balans) niet zijn overschreden - wat trouwens een zware administratieve belasting kan zijn - als wat de doeleinden van het mededingingsrecht betreft daar de vermelde drempels geen geschikte aanwijzing zijn voor de marktpositie van de onderneming of voor het belang van het beperkende effect van een mededingingspraktijk waarbij zij betrokken is.

80. Zoals reeds vermeld, is de werkingssfeer van afdeling 2 van hoofdstuk II van de wet op de concentraties in artikel 11 afgebakend door twee criteria: de gecumuleerde omzet van de betrokken ondernemingen en hun gecumuleerd marktaandeel. Hierboven werd reeds uitgeweid over de drie adviezen die de Raad op verzoek van de Minister van Economische Zaken heeft uitgebracht over het niveau van die drempels en die uiteindelijk hebben geleid tot de verhoging ervan. Het advies van 12 september 1995 komt hierop niet meer terug. In dat advies oordeelt de Raad of die drempels stroken met de doeleinden van de wet, overeenkomstig artikel 19, § 6.

In tegenstelling tot wat is vastgesteld voor artikel 5, § 1, heeft de Raad, in de weinige jaren na de inwerkingtreding van de wet, een zeer ruime ervaring verworven met betrekking tot die drempels. De omzetsdrempel heeft als dusdanig geen belangrijke problemen doen rijzen maar de marktaandeeldrempel heeft wel tot ernstige problemen geleid, meer bepaald wat de concrete toepassing van het begrip "betrokken markt" betreft. De Raad heeft die problemen uitvoerig besproken in zijn eerste verslag aan

de Wetgevende Kamers en beperkt zich ertoe ernaar te verwijzen in zijn advies. Hij herhaalt evenwel zijn standpunt dat die controledrempel een belangrijke factor van rechtsonzekerheid vormt voor de ondernemingen en stelt voor, enerzijds de drempel van de gecumuleerde omzet te handhaven maar anderzijds, de drempel van het marktaandeel te vervangen door een drempel van de in België verwezenlijkte omzet.

## ZESDE DEEL

---

### VOORLOPIGE MAATREGELEN

81. Artikel 35 van de wet verleent de voorzitter van de Raad de bevoegdheid om voorlopige maatregelen te nemen en legt de voorwaarden met betrekking tot de toekenning van de voorlopige maatregelen vast. Aanvragen tot voorlopige maatregelen kunnen worden ingediend door de Minister van Economische Zaken of door elke andere persoon die een klacht bij de Raad aanhangig heeft gemaakt en veronderstellen een aanvraag ten gronde. Die aanvragen zijn ontvankelijk op elk ogenblik van de procedure ten gronde en in om het even welk stadium van het onderzoek.

Volgens artikel 35 zijn voorlopige maatregelen bestemd om aangeklaagde restrictieve mededingingspraktijken te schorsen, indien het dringend is een toestand te vermijden die een ernstig, onmiddellijk en onherstelbaar nadeel kan veroorzaken voor ondernemingen waarvan de belangen aangetast worden door de praktijken of die schadelijk kan zijn voor het algemeen economisch belang.

82. De in artikel 35 bepaalde procedure verloopt in twee fasen:

- de voorzitter maakt de aanvraag over aan de Dienst voor de Mededinging, die hem een verslag voorlegt binnen een door hem vastgestelde termijn, die vijftien dagen niet mag overschrijden;
- binnen een termijn van vijftien dagen na ontvangst van het verslag neemt de voorzitter een beslissing, na de partijen gehoord te hebben.

In de praktijk worden die termijnen slechts zelden in acht genomen.

In tal van zaken heeft de Dienst voor de Mededinging de voorzitter van de Raad verzocht om de termijn voor het onderzoek te verlengen, wat werd toegestaan.

In de zaak Intermosane-Interest / Sabam-Agicoa werd de duur van het onderzoek verlengd omdat de voorzitter van de Raad, bij beslissing van 12 december 1994, de dienst met bijkomende onderzoeksopdrachten belast heeft.<sup>45</sup>

De beslissingstermijn van vijftien dagen wordt vaak niet nageleefd omdat gebleken is dat hij te kort is om de partijen de gelegenheid te bieden hun verweer voor te dragen.

Hoewel zulks niet door de wet is voorgeschreven, verschaft de voorzitter de partijen de mogelijkheid het dossier te raadplegen en schriftelijk te antwoorden op de grieven die tot hen worden gericht door de klager en, eventueel, door de Dienst voor de Mededinging.

83. Wat de rechten van de verdediging betreft, heeft het Hof van beroep van Brussel bij arrest van 4 september 1996<sup>46</sup> geoordeeld dat de voorzitter van de Raad, nadat hij de partijen heeft gehoord, nog een bijkomend onderzoek mag verrichten om sommige inlichtingen in te winnen. Het hof herinnert eraan dat de wet van 5 augustus 1991 niet bepaalt dat alle verklaringen van de partijen noodzakelijk op tegenspraak moeten verlopen.

---

<sup>45</sup> Uitspraak van 12 december 1994, 94-VMP-5

<sup>46</sup> Brussel (9de kam. bis), 4 sept. 1996, BS 14 sept.



Over de vraag of artikel 24, § 3 van de wet toepasselijk is op de procedure met betrekking tot het onderzoek naar de voorlopige maatregelen, lopen de standpunten van de Dienst en van de Raad uiteen.

Luidens die bepaling roept de Dienst voor de Mededinging, alvorens zijn verslag op te stellen, de partijen op om hen de kans te geven hun opmerkingen te uiten.

In artikel 35 van de wet wordt niet uitdrukkelijk afgeweken van deze regel. Niettemin heeft de voorzitter van de Raad geoordeeld dat inzake voorlopige maatregelen, de Dienst de betrokken ondernemingen niet moet horen alvorens een verslag op te stellen, daar zulke verplichting niet verenigbaar is met dit soort zaken. Hij is derhalve niet ingegaan op een vraag tot verlenging van de termijn die de Dienst aan hem richtte op grond van de overweging dat de onderzoekstermijn te kort was om de partijen te horen.

84. a). In de zaak die aanleiding gaf tot de beslissing van 30 december 1994<sup>47</sup>, is een betwisting gerezen over de vraag of de voorzitter van de Raad gebonden was door het feit dat de klaagster ervoor gekozen had haar eis in te stellen tegen een bepaalde onderneming, dan wel of hij ambtshalve een onderneming in het geding kon roepen waartegen geen uitdrukkelijk verzoek tot voorlopige maatregelen gericht was.

Bij de behandeling van het verzoek heeft de voorzitter van de Raad ambtshalve het initiatief genomen de kabelmaatschappijen, gegroepeerd in de feitelijke vereniging: "Vereniging van Vlaamse Kabelmaatschappijen" te horen; deze had aan TF1 in november 1994 betekend dat haar programma vanaf 1 januari 1995 niet meer zou worden uitgezonden in het Vlaams landsgedeelte, tenzij TF1 intussen met de houders van de auteursrechten een akkoord zou sluiten om - voor de uitzending van haar programma in het genoemde landsgedeelte - het probleem van de auteursrechten rechtstreeks te regelen. Hij heeft eveneens het initiatief genomen bovengenoemde feitelijke vereniging in de zaak op te roepen. De kabelmaatschappijen en de VVK hebben aangevoerd dat, daar het verzoek tot voorlopige maatregelen gericht was tegen de Beroepsvereniging voor Radio en Teledistributie, de voorzitter van de Raad tegen hen geen maatregelen kon treffen. Zij hebben de voorzitter van de Raad verzocht te bevestigen dat zij in het geding slechts als derde, en niet als partij, waren geroepen.

De voorzitter van de Raad heeft dit voorstel niet gevolgd. Hij heeft het verzoek tot voorlopige maatregelen verworpen na te hebben vastgesteld, ten eerste, dat de aangeklaagde restrictieve praktijk - in de veronderstelling dat zij bewezen was - de RTD niet kon worden ten laste gelegd en, ten tweede, dat de gezamenlijke beslissing van de kabelmaatschappijen om de uitzending van het TF1-programma op 1 januari 1995 te staken niet met zekerheid vaststond en, ten derde, dat de gevraagde maatregel die ertoe strekte de uitzending van het TF1-programma op de nationale kabelnetten te behouden ten nadele van de overige kabelmaatschappijen die partij waren bij de kabelovereenkomst, niet valt onder de maatregelen die in aanmerking kunnen komen voor de beslissing ten gronde.

Deze laatste twee overwegingen bij de beslissing tonen aan dat de voorzitter het kader van het verzoek van de klager is te buiten gegaan en heeft onderzocht of er maatregelen dienden te worden genomen hetzij tegen RTD, hetzij tegen de kabelmaatschappijen die hij in de zaak had betrokken om door hem te worden gehoord.

b). Het Hof van beroep te Brussel heeft in zijn arrest van 12 juni 1996 de overwegingen van de voorzitter van de Raad met betrekking tot het al dan niet bestaan van een onderling afgestemde gedraging van de Vlaamse Kabelmaatschappijen noch bevestigd noch tegengesproken. Het Hof heeft evenmin uitspraak gedaan over de vraag of de gevorderde maatregel past binnen het kader van de eindbeslissing die de Raad na afloop van de procedure ten gronde kan nemen.

Dit vindt zijn logische verklaring in het feit dat de betrokken kabelmaatschappijen niet tussen gekomen

---

<sup>47</sup> TF1/RTD, Uitspraak van 30 december 1994, 94-VMP-6.

zijn in de procedure voor het Hof van beroep. De partijen in het geding voor het Hof van beroep waren immers de eiser TF1, de Belgische Staat in zijn hoedanigheid van verweerder en RTD, die vrijwillig is tussen gekomen. Het hof heeft dus zijn onderzoek beperkt tot de vraag of de aangeklaagde praktijk - aangenomen dat die bewezen is - aan RTD ten laste kan worden gelegd.

Zulks is te wijten aan het feit dat de wet van 5 augustus 1991 geen nauwkeurige beschrijving geeft van het begrip "partij in het geding" voor de Raad of voor de voorzitter van de Raad. Bovendien is de eiser of de Belgische Staat volgens de wet niet verplicht alle ondernemingen in het geding te roepen, waarvan de gedragingen of de concentratie door de Raad of zijn voorzitter werden onderzocht.<sup>49</sup>

c). De onzekerheid met betrekking tot de draagwijdte van het begrip "partij in het geding" veroorzaakt dan weer heel wat discussie over het gezag erga omnes van de beslissing van de voorzitter van de Raad en geeft aanleiding tot een reeks parallelle procedures met betrekking tot praktijken waarvan de schorsing conservatoir gevraagd wordt.

De rechtsonzekerheid waartoe de leemten van de wet van 5 augustus 1991 leiden, blijkt voldoende uit de chronologische lijst van beslissingen die betrekking hebben op de dreiging van de Vlaamse kabelmaatschappijen om de TF1-programma's niet langer uit te zenden:

- Beslissing van 30 december 1994 van de voorzitter van de Raad voor de Mededinging betreffende het verzoek tot voorlopige maatregelen door TF1: het verzoek wordt verworpen;
- Beschikking van 31 december 1994 van de voorzitter van de rechtbank van koophandel te Brussel betreffende het eenzijdige verzoekschrift van TF1 dezelfde dag: de vordering op eenzijdig verzoekschrift wordt toegekend en de Vlaamse kabelmaatschappijen worden veroordeeld het TF1-programma te blijven uitzenden op straffe van een dwangsom van 1.000.000 BeF per dag onderbreking;
- Beschikking van 21 februari 1995 van de voorzitter van de rechtbank van koophandel te Brussel, waarbij de bovengenoemde beschikking van 31 december 1994 wordt bevestigd;
- Arrest van het Hof van beroep te Brussel van 16 juni 1995;<sup>50</sup>
- Arrest van het Hof van beroep te Brussel van 9 november 1995;<sup>51</sup>
- Vonnis van de rechtbank van koophandel te Brussel van 12 januari 1996, waarbij 22 kabelmaatschappijen veroordeeld worden het TF1-programma voor onbepaalde tijd te blijven uitzenden;<sup>52</sup>
- Arrest van 21 februari 1996 van het Hof van beroep te Brussel dat de heropening beveelt van de debatten, opdat de partijen zouden concluderen over de weerslag van het vonnis ten gronde van 12 januari 1996 op de procedure in kort geding;
- Arrest van 12 juni 1996 van het Hof van beroep te Brussel dat de beschikking in kortgeding van 21 februari 1995 vernietigt, maar de verdere uitzending van het TF1-programma door de kabelmaatschappijen beveelt, daar het vonnis ten gronde van 12 januari 1996 in kracht van gewijsde gegaan is;
- Arrest van 12 juni 1996 van het Hof van beroep te Brussel ter bevestiging van de beslissing van de voorzitter van de Raad voor de Mededinging van 30 december 1995.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Vergelijk de Franse wetgeving over dit punt: "Décret" nr. 87-849 van 19 oktober 1987 m.b.t. het beroep ingesteld bij het Hof van beroep te Parijs tegen de beslissingen van de "Conseil de la concurrence".

<sup>50</sup> Brussel (9de k.), 16 juni 1995, B.S., 28 juni.

<sup>51</sup> Brussel (9de k. bis), 9 nov. 1995, B.S., 18 nov.

<sup>52</sup> Tegen dit vonnis werd beroep aangetekend.

<sup>53</sup> Brussel (9de k. bis), 12 juni 1996, B.S., 29 juni.

85. De vraag tot voorlopige maatregelen uitgaande van de twee intercommunale kabelmaatschappijen, Interest en Intermosane, en gericht tegen SABAM en AGICOA, vennootschappen voor het beheer van auteursrechten, heeft tot drie beslissingen geleid.

Bij beslissing van 12 december 1994 verwees de voorzitter de zaak voor bijkomend onderzoek naar de Dienst voor de Mededinging.

Bij beslissing van 27 maart 1995 beval de voorzitter dat SABAM en AGICOA, op straffe van een dwangsom, gemotiveerde voorstellen moesten formuleren en een eind dienden te maken aan elke praktijk waarmee zij hun toestemming voor het uitzenden van de SAT 1-programma's afhankelijk maakten van discriminerende voorwaarden of van voorwaarden die geen enkel verband houden met het voorwerp van de gevraagde toestemming.

Bij beslissing van 4 september 1995 beval hij SABAM en AGICOA dat zij, op straffe van een dwangsom, de klagers de toestemming zouden verlenen - naast de programma's die zij verdelen in het kader van de kabelovereenkomst en op de voorwaarden inzake waarborgen en aansprakelijkheid van de kabelmaatschappijen, zoals vastgelegd in deze overeenkomst van 26 februari 1993 - de programma's van het SAT I-net via de kabel uit te zenden.

Het Hof van beroep te Brussel heeft deze beslissingen bevestigd <sup>54</sup>.

86. Het verzoek, dat was ingediend door de vennootschap naar Frans recht "Télévision française (TF1)" en dat gericht was tegen de Beroepsvereniging voor Radio en Teledistributie (RTD), strekte ertoe aan de RTD te horen bevelen erop toe te zien dat het TF1-programma op nationaal vlak verder zou worden uitgezonden in het netwerk van haar leden.

Bij beslissing van 30 december 1994 heeft de voorzitter van de Raad dit verzoek verworpen. Het Hof van beroep te Brussel heeft deze beslissing bevestigd bij arrest van 12 juni 1996 <sup>55</sup>.

87. Naar aanleiding van de voormelde zaak herinnerde het Hof van beroep te Brussel eraan dat krachtens het derde lid van artikel 43 van de wet van 5 augustus 1991, het hoger beroep tegen een beslissing van de Raad voor de Mededinging gericht moet zijn tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Economische Zaken.<sup>56</sup>

88. Het Hof van beroep heeft - steeds in het kader van deze zaak - beslist dat, door de beslissing van de Raad voor de Mededinging van 30 december 1994 te betekenen aan de advocaten van de partijen en niet aan de partijen zelf, er niet was voldaan aan de voorschriften van artikel 35, § 3 van de wet van 5 augustus 1991 daar de bijzondere volmacht die de eiser aan zijn advocaten gegeven had, geen keuze van woonplaats <sup>57</sup> bevatte.

89. Het door de heer Clarysse ingediende verzoek, dat gericht was tegen de Orde der Architecten en tegen de Raad van de Orde der Architecten van de provincie West-Vlaanderen, strekte ertoe hen het verbod op

---

<sup>54</sup> Brussel (9de k. bis), 4 sept. 1996, B.S., 14 sept.

<sup>55</sup> Brussel (9de k. bis), 12 juni 1996, B.S., 29 juni.

<sup>56</sup> Brussel (9de k.), 16 juni 1995, B.S., 28 juni.

<sup>57</sup> Brussel (9de k. bis), 9 nov. 1995, B.S., 18 nov.

te leggen om het artikel 12 van het Reglement van Beroepsplichten van de architecten, opgesteld door de Nationale Raad van de Orde der Architecten en goedgekeurd bij koninklijk besluit van 18 april 1985, toe te passen.

Dit verzoek werd gegrond verklaard bij beslissing van 31 oktober 1995, waartegen beroep werd ingesteld bij het Hof van beroep te Brussel.

90. De voorwaarden voor de toekenning van voorlopige maatregelen, als bedoeld in artikel 35 van de wet, worden geïnterpreteerd in het licht van de EG-rechtspraak.

a). De hoogdringendheid wordt dus niet beschouwd als een losstaande voorwaarde van het risico van een ernstig en onherstelbaar nadeel voor de verzoeker of van de aantasting van het algemeen economisch belang.

Ook wordt de onherstelbare aard van het nadeel beoordeeld in het licht van de uiteindelijke beslissing die de Raad voor de Mededinging kan nemen en niet ten aanzien van rechtsvorderingen tot vergoeding, ingesteld bij de rechtbanken van de rechterlijke orde of van een verhaal voor andere instanties.

De voorzitter onderzoekt dus of de beslissing ten gronde van de Raad te laat zou kunnen zijn om doeltreffend te zijn.

In dit verband kan worden aangestipt dat volgens de huidige teksten en de wijze waarop zij worden toegepast, de voorzitter van de Raad bij wie een verzoek tot voorlopige maatregelen werd ingediend, zich onmogelijk kan vergewissen over de duur die het onderzoek van de zaak ten gronde door de Dienst in beslag kan nemen.

In de zaak INTERMOSANE-INTEREST / SABAM-AGICOA oordeelde de voorzitter van de Raad dat de weigering door de maatschappijen voor het beheer van auteursrechten het SAT 1-programma per kabel uit te zenden - weigering die voor de intercommunale maatschappijen een verlies van abonnees in de Duitstalige Gemeenschap betekende - de positie van deze laatste op de markt van de uitzending van audiovisuele werken voor geruime tijd kon wijzigen. Om de ernstige en onherstelbare aard van het nadeel te beoordelen, hield hij bovendien rekening met het algemeen economisch belang. Hij wees er namelijk op dat de aangeklaagde praktijk - welke de keuze van programma's beperkte - schade kon toebrengen aan de belangen van de consumenten, van de televisienetten die de kabelovereenkomst niet hebben ondertekend en, ten slotte, van de auteurs zelf.

Om de dringendheid te beoordelen hield hij er daarentegen geen rekening mee dat de klagers het verzoek laat hadden ingediend en dat onderhandelingen over het toekennen van de vergunning aan de gang waren of konden worden aangevat.

Hij erkende de hoogdringendheid, ondanks het feit dat het SAT 1-net nog niet duidelijk had ingestemd met de uitzending van zijn programma's in België en evenmin zijn standpunt bepaald had over de uitzendingsvoorwaarden.

In de zaak TF1 / RTD oordeelde de voorzitter dat, indien de Vlaamse kabelmaatschappijen de uitzending van het TF1-programma schorsten of stopzetten, TF1 hierdoor een onmiddellijk en onherstelbaar nadeel van financiële en commerciële aard kon ondervinden. Hij oordeelde dat deze vaststelling niet kon worden ontzenuwd door de omstandigheid dat TF1, sedert de aankondiging van de stopzetting van de distributie, geen onderhandelingen met de betrokken kabelmaatschappijen had aangevat en evenmin door het feit dat TF1 pas zes weken na deze aankondiging haar verzoek had geformuleerd.

In de zaak CLARYSSE vloeide het risico van een onmiddellijk, ernstig en onherstelbaar nadeel voort uit het feit dat de klager als lid geschrapt werd uit de orde der architecten en dat hij hierdoor zijn beroep niet

meer mocht uitoefenen. De voorzitter verklaarde de zaak dringend, ook al had architect Clarysse de gelegenheid om in beroep te gaan tegen de beslissing tot schrapping.

In beide gevallen resulteerde het belang om de voorzitter van de Raad te adieren uit het risico van een ernstig en onherstelbaar nadeel voor de partij die de zaak aanhangig maakte.

**b).** De toekenning van voorlopige maatregelen veronderstelt dat er ernstige aanwijzingen zijn voor het bestaan van een overtreding van de mededingingsregels. De inbreuk hoeft echter niet met zekerheid vast te staan.

In de zaak TF1 / RTD oordeelde de voorzitter dat op het eerste gezicht niet met voldoende waarschijnlijkheid vaststond dat de Vlaamse kabelmaatschappijen in onderling akkoord beslist hadden de uitzending van de TF1-programma's op 31 december 1994 om 24 uur stop te zetten. Op grond van de inlichtingen die hij had ingewonnen bij de kabelmaatschappijen, stelde hij vast dat de twijfel van TF1 over de realiteit van door de feitelijke vereniging VVK aangekondigde beslissing "vandaag nog steeds niet was weggenomen". Overigens oordeelde hij dat de restrictieve mededingingspraktijk - aangenomen dat die bewezen was - niet aan RTD kon worden toegeschreven en verwierp hij dus het verzoek.

In de zaak INTERMOSANE-INTEREST / SABAM-AGICOA stelde de voorzitter prima facie vast dat artikel 3 van de wet overtreden was en dat SABAM en AGICOA onbillijke en discriminerende voorwaarden hadden gesteld voor het toekennen van de vergunning om de SAT 1-programma's uit te zenden; beide maatschappijen hebben een monopolie voor het beheer van auteursrechten: SABAM voor muziekwerken en AGICOA voor de audiovisuele werken.

Hij was van oordeel dat deze beheersmaatschappijen duidelijk verder gingen dan nodig was om de essentiële functie van de aan de uitzending van programma's verbonden auteursrechten te verzekeren en dat zij doelstellingen nastreefden die niets gemeen hadden met het recht van intellectuele eigendom.

In de zaak CLARYSSE heeft de voorzitter prima facie geoordeeld dat de deontologische regels, die architecten op straffe van disciplinaire maatregelen ertoe verplichten minimumhonoraria in acht te nemen, beslissingen van een ondernemingsvereniging vormden die verboden zijn door artikel 2, § 1 van de wet.

**c.** De voorzitter greep in twee zaken in opdat de beslissing ten gronde, die de Raad voor de Mededinging na afloop van de procedure kan nemen, haar nuttig effect zou behouden.

Vooreerst beval hij SABAM en AGICOA binnen een bepaalde termijn nieuwe billijke transactievoorwaarden voor te leggen.

Na te hebben vastgesteld dat de nieuwe voorstellen onbillijk en discriminerend waren, beval hij vervolgens die ondernemingen de klagsters de toestemming te verlenen - naast de programma's die zij verdelen in het kader van de kabelovereenkomst en overeenkomstig de voorwaarden zoals vastgelegd in de algemene overeenkomst - de programma's van het SAT 1-net uit te zenden.

Hij verbood de Nationale Orde der Architecten voortaan artikel 12, lid d van het Reglement van beroepslichten van de architect alsook de deontologische norm nr. 2 rechtstreeks of onrechtstreeks toe te passen.

In de zaak TF1 / RTD oordeelde hij dat de gevraagde maatregel - aangenomen dat de aangeklaagde praktijk prima facie is bewezen - niet paste binnen het kader van de eindbeslissing aangezien zulks de concurrentie kan vervalsen tussen de netten die de kabelovereenkomst hebben ondertekend. De gevraagde maatregel die ertoe strekte alle kabelmaatschappijen actief in België te verplichten om onder de programma's van de televisienetten aangesloten bij het kabelcontract, de programma's van TF1 te kiezen,

had volgens de voorzitter een discriminerend effect ten opzichte van de andere televisienetten.

91. De Raad wenst op te merken dat, door de zeer ingewikkelde economische analyses verricht bij de behandeling van de verzoeken tot voorlopige maatregelen, het verantwoord zou zijn niet alleen aan magistraten-leden van de Raad maar ook aan de Raad zelf de bevoegdheid te verlenen maatregelen te nemen die vooruitlopen op de beslissing ten gronde.

## INDEX

	<u>NUMMERS</u>
Adviezen van de Raad	12, 16, 77, 78, 80
Algemeen economisch belang	33, 90 (a)
Algemene Inspectie voor de Prijzen en de Mededinging zie Dienst voor de Mededinging	
Auteursrechten	90 (b)
Barema's	89, 90 (b)
Beginsel van de tegenspraak	2, 64 e.v., 83
Beschikkingsbeginsel	53,84
Belang in hoofde van de vragende partij	64
Belgische Staat zie Minister van Economische Zaken	
Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	40
Betekening van de beslissingen	69, 70, 88
Commissie voor de Mededinging	63
Concentraties	
- algemeenheden	6
- betekening	30
- bezwaar	50
- controledrempel	77 e.v.
- onderzoek	35, 41
Controledrempels	
- concentraties	77, 80
- restrictieve mededingingspraktijken	78
Dienst voor de Mededinging	
- aanwezigheid op de hoorzittingen van de Raad	57
- ambtshalve onderzoek	30, 67
- hoedanigheid	58
- onafhankelijkheid	22
- opdracht	2, 31, 37 e.v.
- toetredingsvoorwaarden	15
- werking	15, 16
Enquêtes	
- aanvang van het onderzoek	23, 29, 34, 37 e.v.
- verhaalmogelijkheden	48
- onderzoeksbevoegdheden	40, 46
- richting van het onderzoek	23
- bevvelschrift van de voorzitter van de Raad	36, 40, 43 e.v., 54, 67
- waarborgen	16, 36, 39
Hof van beroep van Brussel	
- mogelijkheden tot hoger beroep	87
- partij in het geding	84
Hoogdringendheid zie voorlopige maatregelen	
Hoorzitting	
- door de Dienst	58, 67, 83
- door de Raad	56
Klacht	7, 8, 10, 25, 30, 53, 67
Marktaandeel	80
Mededingingsbeleid	21, 23, 33 e.v., 49
Medewerkingsplicht van de ondernemingen	46, 67
Minister van Economische Zaken	

- instructies aan de Dienst	26
- rol in het onderzoek	23, 34, 36
- verweerder voor het Hof van beroep	84 (b)
Misbruik van machtspositie	86, 90 (b)
Onafhankelijkheid	2, 36, 46
Onderneming	
- kleine en middelgrote ondernemingen	78, 79
- vrije beroepen	90
Onderzoek	
zie Vraag om onderzoek, Dienst voor de Mededinging, Enquête	
Ontvankelijkheid van de klacht	61 e.v.
Partij	
- aanhangigmakende partij	30, 61, 62, 68
- betrokken partij	3, 58, 84
- keuze van woonst	88
Punten van bezwaar	2, 23, 5 e.v.
Raad voor de Mededinging	
- aanhangigmaking	4, 5, 27, 30
- hoorzitting	13, 57
- kamer	17
- onafhankelijkheid	22
- presentiegelden	20
- secretariaat	19
- samenstelling	17
- toegang tot door de Dienst verzamelde informatie	4, 21, 23, 24 e.v.
- werking	1, 14, 17, 18, 19, 60
Rechten van de verdediging	28, 50 e.v., 61 e.v., 83
Sancties	46, 48
Sepot van een dossier	31, 33, 35, 61, e.v.
Terugzending voor onderzoek	74 e.v.
Verjaring	41
Verslag van de Dienst	28, 55, 56, 57
Voorlopige maatregelen	
- aanvraag	30
- beslissingen	11, 17, 90
- bevoegdheid tot het nemen van -	91
- procedure	17, 82
- termijnen	82
- voorwaarden voor de toekenning	90
Vraag om negatieve verklaring	9, 27, 30
Vraag om onderzoek	29
Vraag om inlichtingen	35, 40, 41, 43, 54, 67
Vraag om individuele vrijstelling	9, 27, 30
Zakengeheimen	13, 17