

**JOR 2014/332 Rechtbank Rotterdam, 16-10-2014, ROT 14/1897,  
ECLI:NL:RBROT:2014:8382**

**Besluit om belanghebbenden het recht op een vertaling van stukken te ontzeggen is onrechtmatig wegens strijd met art. 6 lid EVRM. Beroep gegrond**

<b>Publicatie</b>	JOR 2014 afl. 12
<b>Publicatiedatum</b>	11 december 2014
<b>College</b>	Rechtbank Rotterdam
<b>Uitspraakdatum</b>	16 oktober 2014
<b>Rolnummer</b>	ROT 14/1897 LJN ECLI:NL:RBROT:2014:8382
<b>Rechter(s)</b>	mr. Schoneveld mr. Van Gijzen mr. Brugman
<b>Partijen</b>	Eiseressen 1 t/m 3, eiseressen, gemachtigden: mr. P.H.L.M. Kuypers en mr. S. Verschuur, tegen Autoriteit Consument & Markt, verweerder, gemachtigden: mr. A.S.M.L. Prompers en mr. A.J. Vossenstein.
<b>Noot</b>	mr. S.M.C. Nuijten
<b>Trefwoorden</b>	Besluit om belanghebbenden het recht op een vertaling van stukken te ontzeggen is onrechtmatig wegens strijd met art. 6 lid EVRM. Beroep gegrond,
<b>Regelgeving</b>	Awb - 1:3 EVRM - 6

» **Samenvatting**

De rechtbank ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of zij bevoegd is van het geschil tussen partijen kennis te nemen. Het stelsel van de Awb voorziet in beginsel alleen in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een beslissing van een bestuursorgaan indien sprake is van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb.

Bij de beantwoording van de vraag of tegen een beslissing in het kader van een sanctieprocedure rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, stelt de rechtbank voorop dat bezwaren tegen een tussentijdse beslissing in beginsel aan de orde kunnen en moeten worden gesteld in het kader van bezwaar of beroep tegen de eindbeslissing, in dit geval een eventueel besluit tot het opleggen van een boete. Dit uitgangspunt geldt in beginsel ook voor de vraag op vertaling van welke op de zaak betrekking hebbende stukken een belanghebbende aanspraak heeft. Zelfs in de fase van hoger beroep kan zo nodig nog vertaling van eerder ten onrechte niet vertaalde stukken plaatsvinden om zo de procedure als geheel alsnog te laten voldoen aan art. 6 EVRM.

Op het uitgangspunt dat een tussentijdse beslissing in een procedure tot (mogelijke) oplegging van een sanctie kan en moet worden beoordeeld in de procedure tegen de oplegging van die sanctie, kan een uitzondering worden gemaakt als van een belanghebbende wegens het intreden van onomkeerbare rechtsgevolgen of anderszins redelijkerwijs niet kan worden gevergd het handhavingsbesluit af te wachten om daar rechtsmiddelen tegen aan te wenden. Bij de beoordeling of daarvan in dit geval sprake is, acht de rechtbank in de eerste plaats van belang dat het in art. 6 lid 3, aanhef en onder a, EVRM, art. 48 lid 2 van het Handvest en art. 59 lid 4 Mw gewaarborgde recht op vertaling dat eiseressen is ontzegd, een essentieel onderdeel vormt

van het in het kader van het in art. 6 EVRM en art. 48 lid 2 Handvest gewaarborgde recht op verdediging. Als een belanghebbende dit recht ten onrechte wordt ontzegd, met als gevolg dat geen enkel stuk in een taal die hij begrijpt wordt verstrekt, is hij niet op de hoogte van de aard en reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging en kan hij zich daartegen niet effectief verdedigen.

Verder acht de rechtbank van belang dat eiseressen hun verzoek om vertaling hebben gedaan tijdens de bestuurlijke voorprocedure die uiteindelijk kan leiden tot het opleggen van een boete.

Dit maakt dat de rechtbank van oordeel is dat van eiseressen in dit geval redelijkerwijs niet kan worden gevegd het boetebesluit af te wachten en eerst dan daartegen rechtsmiddelen aan te wenden, om zo (tevens) hun aanspraak op vertaling aan de orde te kunnen stellen.

De rechtbank is van oordeel dat het besluit van ACM om eiseressen een recht op vertaling te ontzeggen onrechtmatig is wegens strijd met art. 6 lid 3, aanhef en onder a, EVRM, art. 48 lid 2 van het Handvest en art. 59 lid 4 Mw.

De rechtbank verklaart het beroep gegrond.

**» Uitspraak**  
**Procesverloop**

Eiseressen hebben ACM verzocht om vertaling in de Engelse taal van het hen bij brief van 19 december 2012 door ACM toegezonden aanvullend rapport alsmede een aantal stukken uit het dossier van ACM.

ACM heeft dit verzoek bij brief van 6 februari 2014 afgewezen.

Eiseressen hebben hiertegen bezwaar gemaakt en ACM verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep op de voet van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). ACM heeft hiermee ingestemd en het bezwaarschrift doorgezonden aan de rechtbank ter behandeling als beroep.

Eiseressen hebben tevens de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 15 mei 2014 heeft de voorzieningenrechter het verzoek afgewezen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 juli 2014. Voor eiseressen zijn verschenen haar gemachtigden, vergezeld door [naam 2]. [Naam 2] is bijgestaan door A.M.R. Zeevaarder, tolk Engels. ACM heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden en mr. E.L. Weisbeek.

**Overwegingen**

1. ACM heeft eiseressen bij (Engelstalige) brieven van 19 december 2012 bericht dat zij bij besluit van 16 december 2010 een boete heeft opgelegd aan, onder andere, [naam 4], [naam 5] en [naam 6] ([X]) vanwege overtreding van het kartelverbod. Er is nader onderzoek verricht of op juiste wijze is toegerekend aan de moederverenigingen van [X] en naar aanleiding van dit aanvullend onderzoek heeft ACM op 19 december 2012 een rapport laten opmaken tegen onder meer eiseressen. Daarin wordt de overtreding, begaan door [X], mede aan hen toegerekend. Een afschrift van dit (Nederlandstalige) rapport alsmede een afschrift van het (Nederlandstalige) rapport van 10 december 2009, waarop dit rapport een aanvulling is, is bij deze brief meegezonden.

2. Vervolgens is door ACM bij (Engelstalige) brief van 1 maart 2013 en – vanwege het uitblijven van een reactie van eiseressen hierop – bij (Engelstalige) brieven van 10 juli 2013 onder meer aan de orde gesteld dat eiseressen recht hebben op – met uitzondering van vertrouwelijke informatie – inzage van de stukken, het geven van een (zowel schriftelijke als mondelinge) reactie op het (aanvullend) rapport en het bijwonen van een hoorzitting. In een bijlage bij alle brieven is een Engelstalige inventarislijst meegezonden.

3. Bij brieven van 26 juli 2013 hebben eiseressen – die stellen de brief van 1 maart 2013 nooit te hebben ontvangen – aangegeven de bij de brieven van 19 december 2012 aangehechte

boeterapporten niet te kunnen begrijpen omdat zij in het Nederlands zijn opgesteld en verzocht om een vertaling daarvan in het Engels. Voorts hebben zij verzocht om toezending met een vertaling in het Engels van een aantal specifiek genoemde stukken van de inventarislijst.

4. Bij (Engelstalig) faxbericht – verzonden op 30 augustus 2013 – heeft ACM eiseressen verzocht aan te geven waarom een vertaling in de Engelse taal noodzakelijk is. Vervolgens heeft tussen partijen een briefwisseling plaatsgevonden, die heeft geleid tot de afwijzing door ACM van het verzoek om vertaling bij brief van 6 februari 2014.

5. Volgens eiseressen is de weigering van ACM om de stukken te doen vertalen in strijd met artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 48, tweede lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest), alsmede met de artikelen 5:49, tweede lid, van de Awb, dan wel artikel 59, vierde lid, van de Mededingingswet (Mw, oud).

6. Artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM luidt:

“Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging; (...).”

6.1. In artikel 48, tweede lid, van het Handvest is bepaald dat aan eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, de eerbiediging van de rechten van de verdediging wordt gegarandeerd. Overeenkomstig artikel 52, derde lid, van het Handvest heeft dit recht dezelfde inhoud en reikwijdte als het recht dat door het EVRM wordt gewaarborgd.

6.2. In artikel 5:49, tweede lid, van de Awb is bepaald dat voor zover blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt, het bestuursorgaan er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat deze gegevens aan de overtreder worden medegedeeld in een voor deze begrijpelijke taal.

6.3. Op grond van artikel IV van de Vierde tranche Awb (Wet van 25 juni 2009 tot aanvulling van de Awb) is artikel 59, vierde lid, van de Mw zoals dit luidde vóór 1 juli 2009 van toepassing. In dit artikel is bepaald dat op verzoek van de belanghebbende die het rapport wegens zijn gebrekkige kennis van de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, ACM er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat de inhoud van het rapport aan de betrokkene wordt meegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal.

7. De rechtbank ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of zij bevoegd is van het geschil tussen partijen kennis te nemen. Het stelsel van de Awb voorziet in beginsel alleen in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een beslissing van een bestuursorgaan indien sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

8. Bij de beantwoording van de vraag of tegen een beslissing in het kader van een sanctieprocedure rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, stelt de rechtbank voorop dat bezwaren tegen een tussentijdse beslissing in beginsel aan de orde kunnen en moeten worden gesteld in het kader van het bezwaar of beroep tegen de eindbeslissing, in dit geval een eventueel besluit tot het opleggen van een boete. De rechtbank verwijst daarvoor naar de uitspraak van 17 november 2004 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB, ECLI:NL:CBB:2004: AR6034), waarin het CBB heeft overwogen dat de vaststelling van een rapport is te beschouwen als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit die niet vatbaar is voor bezwaar en beroep, omdat de bij de opstelling van het rapport gemaakte keuzes niet definitief en onomkeerbaar de inhoud van het daarop volgende besluit afgrenzen en aldus niet geacht kunnen worden een partij rechtstreeks in zijn belang te treffen.

9. Dit uitgangspunt geldt naar het oordeel van de rechtbank in beginsel ook voor de vraag op vertaling van welke op de zaak betrekking hebbende stukken een belanghebbende op de voet van artikel 59, vierde lid, van de Mw (thans: artikel 5:49, tweede lid, van de Awb) aanspraak heeft. Zoals uit de uitspraken van het CBB van 19 januari 2009, 12 februari 2010 en 17 maart 2011 kan worden afgeleid (ECLI:NL:CBB:2009: BH0436, ECLI:NL:CBB:2010:BM1689 en

ECLI:NL:CBB:2011:BP8077), kan zelfs in de fase van hoger beroep zo nodig nog vertaling van eerder ten onrechte niet vertaalde stukken plaatsvinden om zo de procedure als geheel alsnog te laten voldoen aan artikel 6 van het EVRM.

10. Op het uitgangspunt dat een tussentijdse beslissing in een procedure tot (mogelijke) oplegging van een sanctie kan en moet worden beoordeeld in de procedure tegen de oplegging van die sanctie, kan een uitzondering worden gemaakt als van een belanghebbende wegens het intreden van onomkeerbare rechtsgevolgen of anderszins redelijkerwijs niet kan worden gevergd het handhavingsbesluit af te wachten om daar rechtsmiddelen tegen aan te wenden. De rechtbank wijst in dit verband bijvoorbeeld op de uitspraken van 4 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV8805), 8 augustus 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX3923) en van 9 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP7160) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

11. Bij de beoordeling of daarvan in dit geval sprake is, acht de rechtbank in de eerste plaats van belang dat het in artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM, artikel 48, tweede lid, van het Handvest en artikel 59, vierde lid, van de Mw gewaarborgde recht op vertaling dat eiseressen bij brief van 6 februari 2014 is ontzegd, een essentieel onderdeel vormt van het in het kader van het in artikel 6 EVRM en artikel 48, tweede lid, van het Handvest gewaarborgde recht van verdediging. Als een belanghebbende dit recht ten onrechte wordt ontzegd, met als gevolg dat geen enkel stuk in een taal die hij begrijpt wordt verstrekt, is hij niet op de hoogte van de aard en reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging en kan hij zich daartegen niet effectief verdedigen.

12. Verder acht de rechtbank van belang dat eiseressen hun verzoek om vertaling hebben gedaan tijdens de bestuurlijke voorprocedure die uiteindelijk kan – maar niet noodzakelijkerwijs zal – leiden tot het opleggen van een boete (sanctiebesluit). Op het moment dat eiseressen hun verzoek om vertaling hebben gedaan, bevond deze procedure zich (en bevindt zich ook thans nog) in de fase dat eiseressen in de gelegenheid zijn om een schriftelijke en/of mondelinge reactie op het aanvullend rapport te geven en zij de gelegenheid krijgen tot het bijwonen van een hoorzitting. Dat betekent dat voor hen in deze fase nog de mogelijkheid bestaat om (door middel van het indienen van een zienswijze) het nemen van een sanctiebesluit te voorkomen.

13. Dit maakt dat de rechtbank van oordeel is dat van eiseressen in dit geval redelijkerwijs niet kan worden gevergd het boetebesluit af te wachten en eerst dan daartegen rechtsmiddelen aan te wenden, om zo (tevens) hun aanspraak op vertaling aan de orde te kunnen stellen. Eiseressen hebben er onmiskenbaar belang bij om al in deze fase duidelijkheid te verkrijgen door middel van een rechterlijk oordeel of hen een recht op vertaling toekomt. Als pas in het kader van de toetsing van het sanctiebesluit zou worden geoordeeld dat eiseressen ten onrechte het recht op vertaling is ontzegd, zou dit tevens dwingen tot de conclusie dat eiseressen in de administratieve fase van deze procedure niet op de hoogte zijn gesteld van de aard en reden van de tegen hen ingebrachte beschuldiging en zich daar niet tegen hebben kunnen verdedigen. Dit betekent ook dat zij de beslissing van ACM om al dan niet te komen tot een besluit tot oplegging van een boete niet meer hebben kunnen beïnvloeden door daartegen hun zienswijze in te brengen. Dat in de procedure tegen het eventuele sanctiebesluit alsnog vertaling van stukken kan plaatsvinden, zoals uit de hiervoor aangehaalde uitspraken van het CBB van 19 januari 2009, 12 januari 2010 en 17 januari 2011 volgt, is onder deze omstandigheden naar het oordeel van de rechtbank niet voldoende om het recht op een effectieve verdediging zoals neergelegd in artikel 6 van het EVRM en artikel 48, tweede lid, van het Handvest te waarborgen.

14. Daarbij tekent de rechtbank aan dat dit oordeel slechts betrekking heeft op de (principiële) vraag of eiseressen een recht op vertaling toekomt (de toepasselijkheid van het recht) en niet op de vraag tot vertaling van welke stukken dit recht zich uitstrekt (de reikwijdte van het recht).

15. Onder deze omstandigheden merkt de rechtbank de brief van 6 februari 2014 aan als een besluit waartegen bezwaar en/of beroep openstaat voor zover daarbij door ACM is beslist dat aan eiseressen geen recht op vertaling toekomt. De rechtbank is van oordeel dat artikel 6:3 van de Awb niet verhindert dat deze beslissing (afzonderlijk) voor bezwaar en beroep vatbaar is. De beslissing van 6 februari 2014 treft eiseressen immers gelet op de hiervoor geschetste

omstandigheden en anders dan in genoemde uitspraak van 17 november 2004 van het CBb rechtstreeks in hun belang.

16. De rechtbank zal dan ook beoordelen of ACM zich terecht op het standpunt stelt dat eiseressen geen recht of vertaling toekomt omdat zij de Nederlandse taal machtig zijn.

17. [X] is volgens ACM de onderneming die de overtreding (van het kartelverbod) heeft begaan. Bij het aanvullend rapport wordt de overtreding begaan door [X], waarvoor [X] reeds is beboet, mede aan eiseressen – voor de periode waarin zij beslissende invloed op [X] zouden hebben gehad – toegerekend. Dit heeft tot gevolg dat hen mogelijk een boete opgelegd gaat worden. Er is dus sprake van een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM.

18. ACM stelt zich op het standpunt dat het recht op vertaling toekomt aan de onderneming en niet aan de rechtspersoon. Immers normadressaten van de Mw zijn ondernemingen: de eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm of de wijze waarop zij wordt gefinancierd. ACM stelt dat eiseressen onderdeel uitmaken van de economische eenheid/groep [naam 7] ([Y]-groep) en dat deze economische eenheid de onderneming is. Deze onderneming komt het recht op vertaling niet toe, omdat – kort gezegd – binnen die onderneming een aantal personen werkzaam is die de Nederlandse taal machtig zijn.

19. Kort gezegd stellen eiseressen dat aan hen als rechtspersonen het recht toekomt zich te verdedigen. Zij betwisten dat zij onderdeel zouden uitmaken van de door ACM gestelde [Y]-groep.

20. Zoals de rechtbank hierboven al heeft overwogen, vormt het recht in artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM, artikel 48, tweede lid, van het Handvest en artikel 59, vierde lid, van de Mw gewaarborgde recht op vertaling, een essentieel onderdeel van het in het kader van het in artikel 6 van het EVRM en artikel 48, tweede lid, van het Handvest gewaarborgde recht van verdediging, waaronder het in dit geschil aan de orde zijnde recht om kennis te kunnen nemen van de tegen hen ingestelde beschuldiging in een taal die zij verstaan.

21. In dit geval heeft ACM ervoor gekozen eiseressen met een afzonderlijk boeterapport te betrekken in de procedure ten aanzien van de gestelde overtreding van het kartelverbod door [X]. De beschuldiging waarvan blijkt uit het rapport van 19 december 2012 is enkel ingesteld tegen eiseressen en niet (ook) tegen hun (gestelde) moederondernemingen. Tussen partijen is niet in geschil dat eiseressen buitenlandse rechtspersonen zijn, opgericht naar het recht van [plaats] en gevestigd op [plaats], en dat hun directeur de Nederlandse taal niet machtig is. Gesteld noch gebleken is dat een of meer andere perso(en) binnen deze rechtspersonen de Nederlandse taal machtig is of zijn. Op grond van een redelijke uitleg van artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM, artikel 48, tweede lid, van het Handvest en artikel 59, vierde lid, van de Mw volgt uit deze feiten en omstandigheden naar het oordeel van de rechtbank dat eiseressen een recht op vertaling toekomt.

22. Anders dan ACM meent, doet het feit dat eiseressen worden bijgestaan door Nederlandstalige advocaten daar niet aan af. Uit het arrest Kamasinski van 19 december 1989 (NJ 1994/26) van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is niet af te leiden dat in een geval als het onderhavige, waar het gaat om complexe materie, een louter mondelinge overdracht van het in een omvangrijk dossier neergelegd feitencomplex door de eigen gemachtigde toereikend kan worden geacht om aan de vereisten van artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM te voldoen. Ook uit de hierboven genoemde uitspraken van het CBb van 19 januari 2009, 12 februari 2010 en 17 maart 2011 volgt niet dat ACM niet gehouden zou zijn stukken uit het dossier te vertalen, omdat eiseressen worden bijgestaan door een Nederlandstalige advocaat. Uit deze uitspraken volgt dat ACM niet gehouden is alle stukken te vertalen en dat een Nederlandstalige advocaat in de gelegenheid is zich een opvatting te vormen over de relevantie van de niet vertaalde op de zaak betrekking hebbende stukken, zodat van hem verwacht kan worden dat hij met de nodige precisie aangeeft van welke stukken een vertaling wordt verlangd.

23. Gelet op al het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat het besluit van ACM om eiseressen een recht op vertaling te ontzeggen onrechtmatig is wegens strijd met artikel 6, derde

lid, aanhef en onder a, van het EVRM, artikel 48, tweede lid, van het Handvest en artikel 59, vierde lid, van de Mw.

24. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het besluit van 6 februari 2014. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat eiseressen een recht op vertaling toekomt als bedoeld in artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM en artikel 59, vierde lid, van de Mw.

25. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat ACM aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

26. De rechtbank veroordeelt ACM in de door eiseressen gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op €1.948,-- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van €487,-- en wegingsfactor 2). Ook dient ACM de door eiseressen gedeclareerde reiskosten te vergoeden tot een bedrag van €400.09 en verblijfskosten tot een bedrag van €37,85 (ten hoogste €37,85 per dag inclusief overnachting).

### **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 6 februari 2014,
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, hetgeen inhoudt dat eiseressen een recht op vertaling als weergegeven in deze uitspraak toekomt,
- bepaalt dat verweerder aan eiseressen het betaalde griffierecht (...; *red.*) vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten (...; *red.*).

### **» Noot**

1. Met deze uitspraak haalt de Rechtbank Rotterdam een deel van de anterieure toetsing van toezichthandelingen terug naar de bestuursrechter. Hoewel de kans groot is dat de ACM hoger beroep tegen deze uitspraak heeft ingesteld, is deze uitspraak zeker het bespreken waard. De rechtbank oordeelt in deze uitspraak kort gezegd dat de beslissing van de ACM op een verzoek om vertaling van stukken die naar verwachting de grondslag zullen vormen voor een nog te nemen boetebesluit, moet worden aangemerkt als besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) zodat daartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

2. De ACM heeft in een kartelonderzoek in december 2010 aan drie rechtspersonen boetes opgelegd. Kennelijk is de ACM pas daarna gaan onderzoeken in hoeverre de overtredingen aan de moedervennootschappen toegerekend kunnen worden en heeft twee jaar later geconcludeerd dat dat het geval was. In december 2012 werd een boeterapport opgesteld dat zag op de overtredingen die de drie appellanten in deze zaak naar het oordeel van de ACM hadden gepleegd. Dit Nederlandstalige rapport is aan hen toegezonden. Enkele maanden later, in maart en juli 2013, zond de ACM appellanten Engelstalige brieven waarin ze werden gewezen op hun recht het dossier in te zien, een zienswijze tegen het rapport te geven en een hoorzitting bij te wonen. De ACM voegde een Engelstalige inventarislijst van het dossier als bijlage bij de brieven.

3. Kort na ontvangst van de tweede brief verzochten appellanten de ACM om toezending van een vertaling in het Engels van het boeterapport en enkele andere stukken van de inventarislijst. Zij stelden dat zij het Nederlandstalige boeterapport niet konden begrijpen. De ACM wees dit verzoek – in het Engels – af. Appellanten maakten hiertegen bezwaar en dit bezwaar is – na toestemming van de ACM – als rechtstreeks beroep door de rechtbank behandeld. Hangende beroep deden eisers een verzoek om voorlopige voorziening. Het verzoek werd afgewezen

(ECLI:NL:RBROT:2014:3805) omdat diverse principiële vragen voorlagen die zich niet voor beantwoording in een voorlopigevoorzieningsprocedure zouden lenen. De voorzieningenrechter overwoog dat hij een behandeling door een meervoudige kamer op korte termijn zou bevorderen. Dat is gebeurd: de mondelinge behandeling vond plaats op 11 juli 2014 en op 16 oktober 2014 werd uitspraak gedaan.

4. Het recht op vertaling in een boeteprocedure ligt in diverse bepalingen vast: art. 6 lid 3 aanhef en onder a van het EVRM, art. 48 lid 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“Handvest”), tot 1 juli 2009 in art. 59 lid 4 van de Mededingingswet (“Mw”) en vanaf 1 juli 2009 in art. 5:49 lid 2 Awb. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de Europese en Nederlandse waarborgen. Het EVRM en Handvest geven recht op “onverwijld” vertaling, de Mw eiste eerst een verzoek van belanghebbende en de Awb eist dat eerst blijkt dat vertaling nodig is. Het EVRM en Handvest geven dit recht ongeclausuleerd, de Awb en Mw verplichten het bestuursorgaan slechts “zoveel mogelijk” tot vertaling. Het EVRM en Handvest verplichten tot vertaling van “aard en reden” van de beschuldiging “in bijzonderheden”, de Awb en Mw verplichten slechts tot vertaling van de “gegevens” waarop de boete of het voornemen berust.

5. De rechtbank moest een aantal principiële vragen na elkaar beantwoorden. De eerste is of de afwijzing van het verzoek om vertaling door de ACM wel een besluit is, waartegen bezwaar en beroep open staat. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. De belangrijkste vraag op basis van deze definitie is in dit geval of de afwijzing van het verzoek tot vertaling een rechtshandeling is en derhalve of deze op rechtsgevolg is gericht. De afwijzing van een verzoek heeft op zich geen rechtsgevolg: er gebeurt namelijk niets na een afwijzing. Juist daarom bepaalt art. 1:3 lid 2 Awb expliciet dat ook de afwijzing van een aanvraag als besluit wordt aangemerkt. De afwijzing van andere verzoeken dan een aanvraag wordt niet als besluit aangemerkt. Van een aanvraag is pas sprake als het verzoek is gericht op het nemen van een besluit. Het maken van een vertaling is een feitelijke handeling, die niet op rechtsgevolg is gericht. Het verzoek om vertaling is derhalve geen aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb. De afwijzing van een verzoek om een vertaling, kan dan ook naar mijn oordeel niet als besluit worden aangemerkt. De rechtbank had hooguit kunnen oordelen dat deze beslissing voor de rechtsbescherming met een besluit gelijk moet worden gesteld. Hoewel de voorzieningenrechter in de uitspraak van 15 mei 2014 expliciet aandacht vroeg voor de vraag of de afwijzing van het verzoek om vertaling een besluit is, gaat de rechtbank in de hierboven gepubliceerde uitspraak helaas aan dit onderdeel voorbij, hoewel de vraag wel in r.o. 7 wordt gesteld.

6. Pas als de beslissing in beginsel als besluit moet worden aangemerkt of daarmee gelijk moet worden gesteld, komt de vraag op of bezwaar en beroep wellicht toch zijn uitgesloten omdat de beslissing als voorbereidingshandeling als bedoeld in art. 6:3 Awb moet worden aangemerkt (zie ABRvS 24 januari 1995, *BR* 1995, 405). Tegen voorbereidingshandelingen kan niet afzonderlijk bezwaar en beroep worden ingesteld, maar pas bij het bezwaar of beroep tegen het besluit dat met die beslissing werd voorbereid. Op die uitzondering bestaat vervolgens weer een uitzondering: bezwaar en beroep is wel mogelijk als de belanghebbende rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door de voorbereidingsbeslissing, los van het voor te bereiden besluit.

7. De rechtbank overweegt (r.o. 9) eerst dat een beslissing op een verzoek om vertaling in beginsel pas in de procedure tegen het te nemen besluit aan de orde kan worden gesteld, tenzij van de belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verwacht tot die procedure te wachten. De rechtbank ziet in twee omstandigheden aanleiding te oordelen dat van belanghebbenden niet kan worden verwacht dat zij wachten tot de procedure tegen een boetebesluit: (1) het recht op vertaling is een essentieel onderdeel van het recht van verdediging gebaseerd op het EVRM en het Handvest; (2) het verzoek is gedaan in de voorprocedure en juist met hun reactie op het – niet vertaalde – boeterapport zouden appellanten ervoor kunnen zorgen dat geen boetebesluit tot stand komt. De rechtbank overweegt op basis van deze omstandigheden dat de stelling van de afwijzing van het verzoek door de AFM in dit geval als besluit moet worden aangemerkt en vatbaar is voor bezwaar en beroep.

8. Met name die tweede voorwaarde roept in elk geval de vraag op in welke fase de procedure zich bevond. In r.o. 12 staat dat de procedure zich bevond “in de fase dat eiseressen in de gelegenheid zijn om een schriftelijke en/of mondelinge reactie op het aanvullend rapport te

geven”. Dat lijkt erop te duiden dat er nog geen voorgenomen boetebesluit is opgesteld door de ACM en dat volgens deze uitspraak reeds sprake is van een “criminal charge” bij het uitbrengen van het boeterapport.

9. De rechtbank acht bij de beoordeling van belang (r.o. 14) dat “dit oordeel” slechts betrekking heeft op de (princiële) vraag of eiseressen een recht op vertaling toekomt en niet op de vraag tot vertaling van welke stukken dit recht zich uitstrekt. Die overweging kan ik niet – althans niet zonder de onderliggende stukken te zien – begrijpen. Appellanten hebben een verzoek om vertaling gedaan van specifiek genoemde documenten en dat verzoek is afgewezen. Het kan toch niet zo zijn dat de beslissing van de AFM wel vatbaar is voor bezwaar en beroep als het verzoek volledig wordt afgewezen en niet vatbaar is voor bezwaar en beroep als het verzoek gedeeltelijk wordt afgewezen?

10. De rechtbank oordeelt vervolgens of in het voorliggende concrete geval een recht op vertaling bestaat. De ACM stelde dat het recht op vertaling toekomt aan de onderneming waarvan appellanten deel uitmaken en niet aan appellanten afzonderlijk. En die onderneming zou geen recht hebben op vertaling omdat in die onderneming ook personen werkzaam zijn die de Nederlandse taal beheersen. Die opvatting deelt de rechtbank – terecht – niet. De boeterapporten zijn gericht aan eiseressen, eiseressen zijn buitenlandse rechtspersonen en hun directeur is de Nederlandse taal niet machtig. Het feit dat zij zich door een Nederlandse gemachtigde laten bijstaan is geen reden om daar anders over te oordelen nu het om complexe materie gaat. Bij eenvoudige zaken kan dat dus anders liggen.

11. De ACM moet – ter uitvoering van deze uitspraak – dus “in beginsel” een vertaling aan eiseressen toezenden. Volgens deze uitspraak heeft de rechtbank bewust in het midden gelaten welke stukken vertaald moeten worden. De hiervoor gepubliceerde uitspraak, die een principiële oordeel inhoudt op het recht op vertaling in het algemeen, treedt in de plaats van de beslissing van de ACM op het verzoek om vertaling. Het antwoord op het verzoek om vertaling van concrete, genoemde documenten is daarmee dat in het algemeen een recht op vertaling bestaat. De ACM zal deze uitspraak moeten uitvoeren en daarbij moeten beslissen welke van de verzochte documenten worden vertaald. De ACM zou kunnen beslissen tot vertaling van het boeterapport en afwijzing van het verzoek ten aanzien van andere stukken. Die beslissing is een beslissing op het verzoek om vertaling dat aan de procedure ten grondslag ligt. Wordt dat besluit hangende hoger beroep genomen, dan lijkt mij dat dat op grond van art. 6:19 Awb in deze procedure betrokken zou moeten worden.

12. In totaal zijn na ontvangst van het boeterapport 22 maanden en na het eerste expliciete verzoek 15 maanden verstreken voor met deze uitspraak is komen vast te staan dat appellanten recht hadden op een “onverwijld” vertaling. Laten we hopen dat de vertaler die de ACM zal inschakelen niet al te veel tijd nodig heeft...

mr. S.M.C. Nuijten, advocaat bij NautaDutilh te Amsterdam