

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 3475-70

Betreft zaak: 3475- Vereniging Van Reizigers vs. KLM en SLM

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit op het bezwaar van de Vereniging Van Reizigers tegen het besluit van 15 mei 2003, kenmerk 3475/ 5.b366.

I. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

1. Bij brief van 16 april 2003 heeft de Vereniging Van Reizigers (hierna: VVR) een klacht ingediend tegen de Koninklijke Nederlandse Luchtvaartmaatschappij NV (hierna: KLM) en de Surinaamse Luchtvaart Maatschappij NV (hierna: SLM). Bij verschillende brieven heeft VVR haar klacht aangevuld.
2. Bij besluit van 15 mei 2003, kenmerk 3475/ 5.b366 (hierna: het bestreden besluit), heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) de klacht afgewezen.
3. Bij brief van 23 mei 2003 heeft VVR bezwaar aangetekend tegen het bestreden besluit.
4. Bij brief van 7 januari 2004 heeft VVR haar bezwaar op twee punten aangevuld.
5. Bij brief van 25 februari 2004 heeft VVR wederom een klacht ingediend tegen KLM en SLM. Bij brief van 18 maart 2004 heeft VVR aangegeven deze klacht te willen laten opnemen in het dossier van onderhavige zaak. Deze klacht is vervolgens in dit dossier opgenomen.
6. Op 9 maart 2004 heeft ten kantore van de NMa een hoorzitting plaatsgevonden. VVR, KLM en SLM hebben de hoorzitting bijgewoond. Bij die gelegenheid heeft VVR een mondelinge toelichting gegeven op haar bezwaarschrift. Tijdens de hoorzitting hebben KLM en SLM laten weten geen behoefte te hebben om in eerste termijn het woord te voeren. Van de zitting is een verslag gemaakt dat op 19 april 2004 aan de betrokken partijen is toegezonden. Zowel VVR als SLM hebben de NMa verzocht uitstel te verlenen voor het zonedig indienen van opmerkingen op het verslag.

Bij brief van 23 april 2004, kenmerk 3475-47.B584, en bij brief van 29 april 2004, kenmerk 3475-53.B584, heeft de NMa VVR respectievelijk SLM het gevraagde uitstel verleend tot en met uiterlijk 21 mei 2004.

7. Bij fax van 20 april 2004 heeft KLM antwoord gegeven op een vraag die tijdens de hoorzitting aan KLM en SLM was gesteld. Bij fax van 27 april 2004 heeft KLM laten weten geen opmerkingen te hebben op het hoorzittingsverslag. Bij fax van 21 mei 2004 heeft ook SLM op voornoemde vraag antwoord gegeven waarbij ze tevens heeft vermeld geen opmerkingen te hebben op het verslag. VVR heeft op 17 mei 2004 een nader stuk toegezonden zoals was afgesproken tijdens de hoorzitting. Bij e-mail van 18 mei 2004 heeft VVR een reactie gegeven op het hoorzittingsverslag. De door partijen na de hoorzitting ingezonden stukken heeft de NMa de andere partijen doen toekomen.

II. DE KLACHT

8. VVR voert in haar klacht aan dat KLM en SLM misbruik maken van hun machtspositie op de vliegeroute Amsterdam-Paramaribo v.v. in de zin van artikel 24 Mededingingswet (hierna: Mw). Het misbruik zou in haar ogen bestaan uit het onvoldoende inzetten van materieel, het kunstmatig blokkeren van goedkope tarieven, het bewust overboeken van plaatsen tegen een hoger tarief (ten gevolge waarvan ter plaatse, aldus VVR, op de dag van vertrek ook nog eens zeer chaotische taferelen plaatsvinden, omdat sommige plaatsen dan worden "geveild"), het stelselmatig bevoordelen van zogeheten IPB'ers,¹ het niet dan wel onvoldoende hanteren van het studententarief, de lage kwaliteit en de ontoereikende service die op deze vluchten wordt geboden, het door KLM/SLM verhinderen van het kopen van tickets bij reisagenten, het door de SLM niet beschikken over een klachtenafdelingsafdeling, het slecht tot niet functioneren van de bagageclaimafdeling van SLM, de in vergelijking met andere vluchten beperkte toegestane hoeveelheid bagage, het, aldus VVR, op slinkse wijze doorvoeren van tariefsverhogingen (door bijvoorbeeld als tijdelijk gepresenteerde brandstoftoelagen niet meer af te schaffen) en het niet-nakomen van toezeggingen om familieleden van overledenen in Suriname een plaats te bieden op de eerstkomende vlucht. Verder geeft zij aan dat de tussen KLM en SLM gesloten samenwerkingsovereenkomst in strijd is met de Mededingingswet.

¹ IPB staat voor "Indien Plaats Beschikbaar". Het betreft hier de mogelijkheid (aldus KLM, toegelicht tijdens de hoorzitting van 9 maart 2004) voor personeel om mee te vliegen indien nog stoelen beschikbaar zijn op de desbetreffende vlucht.

III. HET BESTREDEN BESLUIT

9. In het bestreden besluit heeft de d-g NMa aangegeven geen nader onderzoek te doen naar de gestelde gedragingen van KLM en SLM. Ten grondslag aan deze beslissing ligt het door de NMa gevoerde prioriteringsbeleid. Bij de uitvoering van dat beleid wordt binnen de beschikbare tijd en middelen een afweging gemaakt of bepaalde gedragingen van een onderneming nader worden onderzocht.
10. Met toepassing van dit beleid wordt de klacht afgewezen. Met name de geringe kansrijkheid van de vaststelling van een overtreding en het ontbreken van voldoende economische importantie in Nederland hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld.

IV. HET BEZWAARSCHRIFT

11. In haar bezwaarschrift voert VVR korthedshalve aan dat naar haar oordeel het bestreden besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in strijd met artikel 153 EG-Verdrag en in strijd met enkele besluiten van de d-g NMa, te weten die in zaak 11, 273 en 906.

V. BEOORDELING BEZWAAR

12. Ingevolge artikel 3, eerste lid, Mw heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit “tot taak het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van deze wet.” Uit de memorie van toelichting bij de Mededingingswet blijkt dat de d-g NMa bij de beslissing of hij een klacht in behandeling neemt en welke prioriteiten hij daarbij stelt, de nodige discretionaire ruimte heeft.²
13. Bij de NMa komen meer klachten binnen dan in behandeling kunnen worden genomen. Tegen de achtergrond van zijn beperkte arbeidscapaciteit en middelen is de d-g NMa derhalve genoodzaakt bepaalde keuzes te maken. Bij het afwegingsproces kunnen verschillende factoren een rol spelen. De d-g NMa heeft op 23 januari 2004 de volgende prioriteringscriteria vastgesteld in de NMa-agenda 2004: economische importantie, het belang voor de consument, de ernst van de vermoedelijke overtreding en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van de NMa.³ Zo kan de d-g NMa besluiten geen nader onderzoek te doen, omdat de gedraging vergeleken met andere gedragingen minder schadelijk is voor de economie en de consument.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 47.

³ NMa Agenda 2004, www.nmanet.nl.

14. Naar het oordeel van de d-g NMa dienen de naar voren gebrachte bezwaren van VVR ongegrond te worden verklaard. De d-g NMa overweegt hieromtrent als volgt.
15. Tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname is in 1990 een overeenkomst gesloten inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden.⁴ Deze luchtvaartovereenkomst (hierna: LVO) geldt voor onbepaalde tijd en kan door beide partijen te allen tijde schriftelijk worden beëindigd met een opzeggingstermijn van 12 maanden. Op grond van de LVO hebben de Nederlandse en de Surinaamse overheid KLM en SLM aangewezen als enige luchtvaartmaatschappijen die de luchtdiensten op de directe routes Amsterdam – Paramaribo en Paramaribo – Amsterdam mogen exploiteren. KLM en SLM hebben hiervoor een exploitatievergunning verkregen. KLM en SLM stellen de tarieven vast voor deze luchtvaartverbinding die conform de LVO ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd aan de luchtvaartautoriteiten van beide landen. In het verlengde van de LVO hebben KLM en SLM een samenwerkings- en exploitatieovereenkomst gesloten. De samenwerkingsovereenkomst is volgens VVR in strijd met de Mededingingswet.
16. Blijkens antwoorden op Kamervragen is de inzet van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat er op gericht op de route Amsterdam-Paramaribo v.v. (meer) marktwerking te laten ontstaan.⁵ Hiertoe hebben luchtvaartbesprekingen plaatsgevonden tussen delegaties van de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden. Hierbij stond de wens van de Nederlandse regering, inhoudende liberalisering van de luchtvaartrelaties op de rechtstreekse vliegroute tussen Nederland en Suriname, centraal. Op 29 april 2004 zijn de luchtvaartautoriteiten⁶ van beide landen een zogeheten *Memorandum of Understanding* overeengekomen en hebben zij overeenstemming bereikt de respectieve overheden aan te bevelen de LVO met betrekking tot een aantal nader genoemde artikelen te wijzigen. Zo wordt aanbevolen de LVO zodanig aan te passen dat per 1 mei 2006 per land maximaal drie luchtvaartmaatschappijen kunnen worden aangewezen voor de exploitatie van de luchtdienst Amsterdam-Paramaribo v.v. Het monopolie van KLM en SLM op voornoemde route zou vanaf mei 2006 tot het verleden kunnen gaan behoren.
17. Voorts is in een *Addendum* bij dit *Memorandum of Understanding* ten aanzien van lijndiensten onder meer vastgesteld dat KLM en SLM met ingang van 1 mei 2004 binnen een periode van 60 werkdagen dienen aan te geven en te rapporteren welke aanvullende maatregelen zij kunnen nemen om tegemoet te komen aan de vraag naar capaciteit en beschikbaarheid van

⁴ “Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden”, zoals nadien geamendeerd, Tractatenblad 1990, nr. 163.

⁵ Tweede Kamer 2003-2004, 29200 XII, nr. 115.

⁶ Voor het Koninkrijk der Nederlanden de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en voor de Republiek Suriname de Minister van Transport.

lagere tariefklassen. Deze maatregelen zullen vervolgens terstond worden ingevoerd nadat de bevoegde autoriteiten daarmee hebben ingestemd. Voorts zullen de bevoegde autoriteiten op basis van de rapportage overleg voeren ten einde te bepalen of zij voldoende overtuigd zijn dat KLM en SLM inderdaad het uiterste hebben gedaan om de markt op adequate wijze te bedienen (namelijk door een verhoging van de capaciteit en een toenemende beschikbaarheid van lagere tariefklassen). Indien de bevoegde autoriteiten onvoldoende zijn overtuigd, dan kunnen de overheden ieder een tweede carrier aanwijzen, die in de eerste 6 weken ten minste een vlucht per week mag uitvoeren. De bevoegde autoriteiten zullen in onderling overleg bezien of een verruiming van het aantal vluchten wenselijk is.⁷

18. Naar het oordeel van de d-g NMa kan uit het voorgaande worden afgeleid dat de tarieven op de vliegroute Amsterdam-Paramaribo v.v. (verder) kunnen gaan dalen en dat de beschikbaarheid van plaatsen zal kunnen toenemen.
19. Het feit dat bij besluit van 8 oktober 2001 in zaak 11 (SHIVA/KLM) reeds is geoordeeld dat er geen sprake is van misbruik van een economische machtspositie, voor een herziening van welk oordeel in deze procedure geen plaats is, gevoegd bij de hierboven beschreven ontwikkelingen, leiden de d-g NMa tot het oordeel dat optreden van de NMa, welk optreden zou bestaan uit het instellen van een nader onderzoek, in aanmerking nemende haar beperkte capaciteit en middelen, niet doelmatig kan worden geacht. Gelet hierop zullen de bezwaren van VVR gepasseerd worden.
20. Overigens kan de d-g NMa VVR niet volgen in haar stelling dat het bestreden besluit is genomen in strijd met (door VVR niet nader gespecificeerde) algemene beginselen van behoorlijk bestuur of in strijd met eerder genomen besluiten. Bij dat laatste is van belang dat VVR niet heeft aangegeven waaruit deze strijdigheid dan zou moeten bestaan, terwijl dat evenmin uit haar stellingen is af te leiden.
21. Het in voorgaande zin gestelde geldt ook met betrekking tot de (niet nader onderbouwde) strijdigheid met artikel 153 EG-Verdrag, nog daargelaten de vraag in hoeverre aan dit artikel rechtstreekse werking toekomt.

VI. Conclusie

22. Het bezwaar van VVR dient ongegrond te worden verklaard.

⁷ Zie ook de brief van 7 juni 2004 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer 2003-2004, 29200 XII, nr. 135.

Openbaar

BESLUIT

De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit:
verklaart het bezwaar van de Vereniging Van Reizigers tegen zijn besluit van 15 mei 2003,
kenmerk 3475/5.b366 ongegrond.

Datum: 21 juni 2004

W.g.

Mr. P. Kalbfleisch

Directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de arrondissementsrechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.