

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 3067/ 15

Betreft zaak: Lourdes bedevaart.

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot niet-ontvankelijk verklaring van het bezwaar gericht tegen zijn brief van 20 augustus 2002, nummer 3067/2.

I. Het verloop van de procedure

1. Bij brief van 3 juli 2002 heeft de Stichting Organisatie Limburgse Bedevaarten (hierna: de stichting) bij de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) een klacht ingediend tegen de luchtvaartmaatschappijen Martinair en Transavia wegens schending van de Mededingingswet.
2. Bij brief van 20 augustus 2002 heeft de d-g NMa meegedeeld dat de klacht geen aanleiding geeft voor een nader onderzoek.
3. Bij brief van 25 september 2002 heeft de stichting hiertegen bezwaar gemaakt.
4. Bij brief van 2 oktober 2002 is de stichting verzocht om een nadere reactie te geven omtrent de vraag of de stichting kan worden aangemerkt als belanghebbende. Deze reactie heeft de stichting bij brief van 18 oktober 2002 gegeven.

II. De bestreden reactie op de klacht

5. De klacht komt er in essentie op neer dat de vliegtuigmaatschappijen Martinair en Transavia hebben geweigerd om een "No objection letter" af te geven voor het vliegprogramma naar Lourdes dat de stichting door de luchtvaartmaatschappij Aerowings was aangeboden. Dit zou ertoe hebben geleid dat door de Rijksluchtvaartdienst geen vergunning is afgegeven aan Aerowings, waardoor de stichting genoodzaakt was de vluchten door andere maatschappijen te laten uitvoeren.

6. In reactie op de klacht heeft de d-g NMa overwogen dat, met name gezien de geringe kansrijkheid van de vaststelling van een overtreding en het ontbreken van voldoende economische importantie in Nederland, is besloten geen nader onderzoek te doen.

III. Beoordeling

7. Ingevolge artikel 7:1, samen met artikel 8:1, van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen besluiten. Onder belanghebbende wordt ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van deze wet verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
8. Ingevolge artikel 24, eerste lid, van de Mededingingswet (hierna: Mw) is het ondernemen verboden misbruik van een economische machtspositie te maken.
9. De klacht van de stichting wordt aldus opgevat, dat Martinair en Transavia in strijd met artikel 24 Mw hun beweerd economische machtspositie zouden hebben misbruikt door te verhinderen dat Aerowings een vergunning zou kunnen krijgen om naar Lourdes te vliegen.
10. Alvorens inhoudelijk op het bezwaar in te gaan, dient de d-g NMa te beoordelen of het belang van de stichting rechtstreeks betrokken is bij een besluit omtrent het gestelde misbruik. De gevolgen van het gestelde misbruik zouden zich rechtstreeks manifesteren in de relatie tussen Martinair, Transavia en Aerowings: Aerowings zou worden beperkt in haar mogelijkheden om een vluchtprogramma aan te bieden.¹ De stichting ziet zich vervolgens beperkt in haar mogelijkheden een contract te sluiten met Aerowings. Dit belang is naar het oordeel van de d-g NMa niet rechtstreeks betrokken bij (een besluit omtrent) het gestelde misbruik, maar een van het belang van Aerowings bij het aanbieden van een vluchtprogramma afgeleid belang.²

¹ Het zou in een dergelijk geval in eerste instantie op de weg van Aerowings liggen zich tegen het gestelde misbruik te verzetten.

² Zie in dit verband bijvoorbeeld dat uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 februari 2002, nummer MEDED 00/2266-SIMO, in een geding in het kader van de Mededingingswet. De rechtbank oordeelde dat een gevolg dat zich manifesteert in een opvolgende – contractuele – relatie geen rechtstreeks betrokken belang oplevert. Zie verder bijvoorbeeld de uitspraak van 24 maart 2000, nummer 199900855/1, van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AB 2000/228). In die zaak waren als gevolg van een besluit verkoopmogelijkheden beperkt. De Afdeling oordeelde dat de belangen van een potentiële koper die hierdoor zijn aankoopmogelijkheden geringer ziet worden, van de belangen van de verkopers afgeleide – niet rechtstreeks betrokken – belangen zijn.

11. De d-g NMa concludeert dat de stichting geen rechtstreeks betrokken belang heeft, en daarom niet kan worden aangemerkt als belanghebbende. Het bezwaar is om deze reden niet-ontvankelijk. Van het horen van de stichting is in dit geval met toepassing van artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht afgezien, omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is.
12. Hieronder wordt, ten overvloede, een toelichting gegeven op de prioriteiten die worden gesteld bij het nader onderzoeken van klachten.
13. 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 Toelichting³ bij de Mededingingswet (hierna: “Memorie van Toelichting”) 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. Dat is ook het geval bij de ambtshalve beslissing tot het wel of niet houden van toezicht en het instellen van een onderzoek.
14. Deze discretionaire ruimte heeft zijn weerslag op de omvang en de diepgang van een onderzoek. Deze zal in het bijzonder afhangen van de urgentie van de te geven beschikking, en de grootte van de belangen die daarbij zijn betrokken, in verband met de kosten en de duur van een in aanmerking komend onderzoek en de resultaten die het zal kunnen opleveren.
15. Met de Mededingingswet is uitdrukking gegeven aan het (algemeen) belang dat moet worden toegekend aan werkzame mededinging en de daaruit voortvloeiende (potentiële) welvaartsverbetering, alsmede de effectieve bestrijding van onaanvaardbare beperkingen daarvan. Het is in het licht van dit (algemene) belang dat de beslissingen van de d-g NMa over de bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van de Mededingingswet dienen plaats te vinden.
16. Opgemerkt zij in dit verband dat de NMa in het kader van de toepassing van artikel 24 Mw niet tot taak heeft het beslechten van geschillen tussen particulieren of ondernemingen. Een individuele klager kan zich, wanneer hij wordt geconfronteerd met een vermeende overtreding van de Mededingingswet, ook wenden tot de burgerlijke rechter. Blijkens de Memorie van Toelichting beschouwt de wetgever de civielrechtelijke handhaving van de Mededingingswet als een reëel alternatief voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan, welke kan leiden tot een vermindering van de belasting van de bestuursrechtelijke handhaving zoals deze wordt uitgevoerd door de d-g NMa. In dit verband wordt gewezen op de volgende passage uit de Memorie van Toelichting:

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

'Als derden door overtreding van bepaalde voorschriften in hun belang worden getroffen, is de burgerlijke rechter bevoegd te oordelen. Het ligt dan ook op hun weg in dergelijke gevallen actie te ondernemen en zij behoren dat niet aan de verantwoordelijkheid van de overheid te laten.'⁴

17. Tegen de achtergrond van de beleidsvrijheid die de d-g NMa heeft om een klacht in behandeling te nemen dient gewicht te worden toegekend aan de noodzaak prioriteiten te stellen.⁵ Belangrijke prioriteringsfactoren zijn economische importantie, het belang voor de consument, de kansrijkheid van de vaststelling van de overtreding, de doelmatigheid van het optreden en de ernst van de vermoedelijke overtreding.⁶
18. In de onderhavige zaak heeft de d-g NMa afgezien van een nader onderzoek. Anders dan de stichting in het bezwaarschrift betoogt, kan bij deze afweging – zoals hiervoor is uiteengezet – de economische importantie een rol spelen. In bezwaar zijn geen argumenten naar voren gebracht die, indien het bezwaar ontvankelijk zou zijn, aanleiding zouden hebben geven om terug te komen op het eerder ingenomen standpunt dat, met name gezien de geringe kansrijkheid van de vaststelling van een overtreding en het ontbreken van voldoende economische importantie, geen nader onderzoek zal worden gedaan.

BESLUIT

De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit verklaart het bezwaar van de stichting niet-ontvankelijk.

Datum: 4 november 2002

W.g A.W. Kist
Directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 41.

⁵ Vergelijk ook het besluit van de d-g NMa d.d. 13 april 1999, zaak nr. 788, M.L. Wolters vs Uitgeverij Niesje Wolters van Bommel, randnummers 29-36.

⁶ Jaarverslag NMa en DTe 2000, p. 16 en Jaarverslag NMa en DTe 2001, p. 9.

Openbaar

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