

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot afwijzing van een aanvraag tot het nemen van een besluit op grond van artikel 56, eerste lid, van de Mededingingswet.

Zaak 119: Loke -CBR

1. Op 26 februari 1998 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit een aanvraag om toepassing van de Mededingingswet ontvangen. Naar aanleiding van deze aanvraag is onderzocht of er mogelijk sprake is van overtreding van artikel 24 van de Mededingingswet.

I Feitelijke achtergrond

Partijen

2. De heer J.A. Loke (hierna: Loke), is rijsschoolhouder te Den Haag. Loke verzorgt rijlessen die kandidaten moeten opleiden voor het door de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR) af te nemen rijexamen.
3. Het CBR heeft ten doel het toetsen van de rijvaardigheid en rijgeschiktheid alsmede de afgifte van rijvaardigheidsbewijzen en verklaringen van geschiktheid, alles in verband met de toelating tot het wegverkeer en het bevorderen van de verkeersveiligheid. Tevens stelt zij de eisen en het reglement van examens vast, ter verkrijging van diploma's en/of getuigenschriften en/of andere certificaten van bekwaamheid van chauffeurs en andere beroepsgroepen op het terrein van het goederen- en personenvervoer over de weg en het toetsen van de vakbekwaamheid op basis van de eisen van het reglement. Wijzigingen van de statuten van de stichting, evenals een eventuele ontbinding van de stichting, behoeven de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat.
4. De stichtingsvorm van het CBR vloeit voort uit de historie van het CBR. Aangezien de activiteiten van het CBR voor het overgrote deel het karakter hebben van publiekrechtelijke taken, wordt in overweging genomen het CBR in een zelfstandig bestuursorgaan om te vormen.

Wettelijk kader

5. In artikel 3 van het Reglement Rijbewijzen (verder 'RR'), gebaseerd op de Wegenverkeerswet, is het verbod neergelegd om zonder rijbewijs een motorrijtuig te besturen, daargelaten uitzonderingen voor het rijonderricht en het afleggen van het praktijkexamen. Het rijbewijs wordt verkregen van de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens (artikel 27 RR), na overlegging van onder meer een afgegeven verklaring van rijvaardigheid voor de rijbewijscategorie waarop de aanvraag betrekking heeft (artikel 34 RR) dan wel een geldig rijbewijs (artikel 33 RR).
6. Verklaringen van rijvaardigheid worden door het CBR afgegeven, op aanvraag en tegen betaling van een door hen vastgesteld tarief, nadat met succes het examen van de rijvaardigheid is afgelegd (artikel 50 RR). De inhoudelijke eisen waaraan moet worden voldaan, zijn vastgesteld bij ministeriële regeling. Het door het CBR vastgestelde tarief moet door de Minister van Verkeer en Waterstaat

worden goedgekeurd (artikel 51 RR).

7. In de regelgeving is de relatie tussen rij scholen en het CBR niet vastgelegd. Daarom is het CBR er in 1995 toe overgegaan een regeling te treffen in een overeenkomst. In overleg met de rij schoolbranche, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de ANWB, Veilig Verkeer Nederland, de Koninklijke Nederlandse Motorvereniging, de Algemene Bond van Auto- en Motorrij schoolhouders en de Bovag is de zogenaamde 'Inschrijvingsovereenkomst Rij school' (hierna: Inschrijvingsovereenkomst) tot stand gekomen.
8. De Inschrijvingsovereenkomst regelt de wederzijdse rechten en verplichtingen van rij school en CBR. De rij scholen moeten bepaalde gegevens overleggen, waaronder de NAW-gegevens, de nummers van de instructeursbewijzen, kentekens van de examenvoertuigen etc. Daartegenover staat extra service door het CBR aan de rij school, met name op het terrein van het telefonisch, met behulp van een personal computer, reserveren van examens (ERS-systeem).

Onderwerp klacht

9. Loke heeft een klacht ingediend met betrekking tot het handelen van het CBR. Volgens Loke maakt het CBR misbruik van haar machtspositie, en hij verzoekt *'de mededingingsautoriteit dan ook om een onderzoek [...] opdat de Inschrijvings-Overeenkomst nietig wordt verklaard danwel door het CBR wordt teruggenomen'*. Het niet ondertekenen van de Inschrijvingsovereenkomst door een rij schoolhouder heeft tot gevolg dat hij bepaalde rechten ontbeert.
10. Loke klaagt meer specifiek over de in de overeenkomst in artikel 11 sub c opgenomen vrijwaringsclausule. De vrijwaringsclausule luidt: *"de rij school vrijwaart het CBR en daarmee verbonden personen tegen vorderingen van schade van welke aard ook, die verband houdt met het gebruik van het motorvoertuig of het samenstel voor het praktijkexamen, behoudens voor zover de schade het gevolg is van een grove fout van de examinerator/deskundige."*

Argumenten Loke

11. Loke vindt dat de vrijwaringsclausule een onredelijke voorwaarde is, omdat het CBR slechts aansprakelijk is in geval er sprake is van een grove fout van de examinerator/deskundige. Aangezien het CBR de enige instantie is, die de bevoegdheid heeft rijexamens af te nemen kan Loke niet bij een andere instantie terecht die deze eis niet hanteert. Loke stelt dat het CBR misbruik maakt van haar machtspositie door deze voorwaarden aan rij schoolhouders verplicht te stellen.
12. Het gevolg van het niet ondertekenen van de Inschrijvingsovereenkomst is dat Loke het praktisch examen van de aangemelde kandidaat niet mag bijwonen en hij geen gebruik kan maken van het telefonisch, met behulp van een personal computer, reserveren van examens (ERS). Het is volgens Loke onredelijk dat het niet ondertekenen van de Inschrijvingsovereenkomst tot gevolg heeft dat hij geen gebruik kan maken van deze diensten van het CBR. Loke meent dat het CBR misbruik maakt van zijn machtspositie doordat het CBR de voorwaarden eenzijdig oplegt.

II Verloop van de procedure

13. Op 3 maart 1998 is Loke telefonisch om extra informatie verzocht, aangezien Loke aanvankelijk in zijn klacht niet had aangegeven op welke vermeende mededingingsrechtelijke overtreding de klacht was gebaseerd. Tijdens dit telefoongesprek heeft Loke aangegeven dat zijn klacht zich richt op vermeend misbruik van een monopoliepositie door het CBR. Hieruit is afgeleid dat Loke de Nederlandse

mededingingsautoriteit heeft verzocht om te beoordelen of het uitvoeren van het CBR van de bovengenoemde bepalingen van de Inschrijvingsovereenkomst misbruik oplevert in de zin van artikel 24 van de Mededingingswet.

14. Beide partijen is schriftelijk om nadere informatie gevraagd en dit is verkregen.

IV Juridische beoordeling

15. Krachtens artikel 24 van de Mededingingswet is het ondernemen met een economische machtspositie verboden om misbruik te maken van hun economische machtspositie.
16. Voor wat betreft de vraag of er sprake is van een overtreding van artikel 24 van de Mededingingswet, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of het CBR een onderneming is in de zin van artikel 1, sub f, van de Mededingingswet. Indien dit het geval is, moet worden onderzocht op welke relevante markt het CBR opereert en of zij op deze markt een economische machtspositie inneemt. Vervolgens moet worden onderzocht of het CBR misbruik maakt van haar economische machtspositie.

Het begrip onderneming

17. Artikel 1, sub f, van de Mededingingswet verwijst voor een uitleg van het begrip "onderneming" naar het ondernemingsbegrip van artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag.
18. Artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag bevat zelf geen definitie van het begrip. Het Hof van Justitie van de EG (verder: het Hof) heeft het begrip "onderneming" uitgelegd als "elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd". Het Hof hanteert hierbij een functionele benadering. Dit houdt in dat ook overheidsondernemingen, overheidslichamen of de staat zelf onderneming kunnen zijn in de zin van artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag, indien zij economische activiteiten van industriële of commerciële aard ontplooiën, bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt.
19. Om te beoordelen in welke hoedanigheid het CBR handelt, wanneer zij rijvaardigheidsbewijzen en verklaringen van geschiktheid afgeeft, dient gekeken te worden naar de aard van de activiteiten. Wat betreft de aard van de werkzaamheden kan een onderscheid worden gemaakt tussen economische activiteiten van commerciële en industriële aard en de uitoefening van overheidsprerogatieven. In het eerste geval (economische activiteiten) handelt het CBR als onderneming. Wat betreft de uitoefening van overheidsprerogatieven, geeft de jurisprudentie van het Hof van Justitie enkele voorbeelden. In de zaken Diego Cali en Eurocontrol heeft het Hof van Justitie preventieve inspectiewerkzaamheden met het oog op de bescherming van het milieu of de controle en de politie van het luchtruim aangemerkt als typische overheidsprerogatieven. Het zijn taken van algemeen belang, die bovendien geen economisch karakter hebben. Uit het arrest Bodson, dat betrekking had op een gemeente, blijkt dat een eenheid bijvoorbeeld als overheidsorgaan handelt indien zij op grond van de wet wordt verplicht voor bepaalde werkzaamheden zorg te dragen. Er is dan sprake van een overheidstaak.
20. Doel van de Wegenverkeerswet is het verkrijgen van een grotere veiligheid op de weg. Het Reglement Rijbewijzen dient om te waarborgen dat bestuurders die niet of niet meer beschikken over de vereiste geschiktheid en rijvaardigheid, geen rijbewijs kunnen krijgen of behouden. De bevoegdheid om te beoordelen of een bestuurder voldoet aan bepaalde kwalitatieve eisen en dus de veiligheid op de

weg niet in gevaar brengt, is geattribueerd aan het CBR. Alleen wanneer een bestuurder aan deze eisen voldoet, komt hij in aanmerking voor een verklaring van rijvaardigheid, waarmee een rijbewijs kan worden afgehaald.

21. Op grond van bovenstaande kan niet worden gezegd, dat het CBR bij de uitoefening van onderhavige activiteiten, activiteiten uitoefent die een economisch karakter hebben. Het beoordelen of een bestuurder de benodigde rijvaardigheden bezit, waardoor hij aan het verkeer kan deelnemen zonder dat de verkeersveiligheid in het gevaar komt, is een taak van algemeen belang die behoort tot de taken van de overheid. De Inschrijvingsovereenkomst waartegen de klacht van Loke zich richt, is erop gericht de uitvoering van de haar in artikel 50 RR opgedragen taak efficiënt en georganiseerd te laten verlopen en vormt dus een integrerend deel van de aan het CBR opgedragen taak
22. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd, dat het CBR geen onderneming is in de zin van artikel 1 sub f Mededingingswet, wanneer zij toetst of een bestuurder in aanmerking komt voor een verklaring van rijvaardigheid.

V Besluit

23. Gelet op het bovenstaande is de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de Mededingingswet niet van toepassing is op gedragingen van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, wanneer zij toetst of een bestuurder in aanmerking komt voor een verklaring van rijvaardigheid. De aanvraag om toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet wordt derhalve afgewezen.

Datum: 28 augustus 1998

De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit,

voor deze:

w.g. drs. R.J.P. Jansen

Hoofd Concentratiecontrole

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit, Sectie Beschikkingen, Bezwaar en Beroep, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.

[terug](#)

Aan de inhoud van deze pagina's kunt u geen rechten ontleen.