

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.

Zaaknummer 28 - Lambo - Groep Educatieve Uitgeverijen.

I Verzoek om onderzoek naar overtreding van de Mededingingswet

1. Op 12 januari 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.

II Feitelijke achtergrond

Partijen

2. Uitgeverij Lambo (hierna: Lambo), gevestigd te Arnhem, is sinds 10 jaar uitgever, gespecialiseerd in uitgaven voor kunstvakken in het Voortgezet Onderwijs. Lambo geeft een methode uit voor beeldende vakken in het basisonderwijs. Daarnaast geeft zij methoden uit voor kunstbeschouwing en kunstgeschiedenis voor de bovenbouw van VBO, MAVO, HAVO en VWO.
3. De Groep Educatieve Uitgeverijen (hierna: GEU) bestaat ongeveer 25 jaar. De GEU treedt op voor de belangen van aangesloten uitgeverijen. In dat verband vervult de GEU regelmatig de rol van intermediair tussen uitgevers en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (hierna: OC&W). Voor lidmaatschap van de GEU is erkenning door de Koninklijke Vereeniging ter bevordering van de belangen des Boekhandels (hierna: KVB) vereist. De KVB stelt als vereiste dat een uitgever opereert als een private onderneming én dat deze uitgever opereert op basis van continuïteit. Voorts is een abonnement op het Boekblad - een uitgave van onder meer de KVB - verplicht (fl 427,41 per jaar in 1998).
4. De Landelijke Pedagogische Centra (hierna: LPC) bestaan uit het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (hierna: APS), het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum, (hierna: CPS) en Katholiek Pedagogisch Centrum (hierna: KPC). In het verleden waren de APS, CPS en KPC afzonderlijke organisaties, ieder opererend vanuit haar algemene, christelijke respectievelijk katholieke achtergrond. Van oudsher bestaat een specialisatie naar onderwijsgebied. Het APS richt zich op onderwijs op het gebied van, het CPS op talenonderwijs en het KPC op het gebied van kunstonderwijs. Op instigatie van OC&W hebben deze organisaties hun krachten gebundeld in de LPC. De LPC hebben als doelstelling de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Zij worden gesubsidieerd door OC&W. Eén van de hoofdtaken van de LPC is de ondersteuning van de invoering van innovaties in het onderwijs. Zo geven de LPC voorlichting over onderwijsvernieuwing en over de verschillende nieuwe onderwijsmethoden.

Voorlichting over nieuwe onderwijsmethoden

5. Met ingang van het schooljaar 1998/1999 worden nieuwe onderwijsmethoden geïntroduceerd voor de basisvorming en de bovenbouw van het Voortgezet Onderwijs. Veel scholen hebben inmiddels de invoering van de nieuwe lesmethoden uitgesteld tot het schooljaar 1999/2000. In verband met deze invoering van nieuwe onderwijsmethoden worden allerlei voorlichtingsbijeenkomsten voor scholen georganiseerd. De volgende vergelijkbare wijzen om de nieuwe onderwijsmethoden onder de aandacht van scholen te brengen kunnen onder meer worden onderscheiden.

GEU

6. In verband met de invoering van nieuwe methoden voor de basisvorming en de bovenbouw van het Voortgezet Onderwijs heeft de GEU in samenwerking met de LPC zogenaamde 'Methodekeuzebijeenkomsten' georganiseerd in de periode van 4 tot en met 19 februari 1998. De LPC zijn overgegaan tot samenwerking met de GEU, omdat zij op deze wijze een groot aantal uitgevers konden bereiken over de vernieuwingen in het onderwijs.

De Methodekeuzebijeenkomsten hadden plaats op scholen verspreid over Nederland. Deelname aan de voorlichtingsdagen stond alleen open voor leden van de GEU. Daarnaast waren er kosten verbonden aan deelname. De kosten zijn berekend naar rato van het aantal presentaties van de betreffende uitgever, daar de ene (grotere) uitgever meer presentaties voor zijn rekening heeft genomen dan de andere (kleinere) uitgever. Het economisch en financieel risico van de Methodekeuzebijeenkomsten lag geheel bij de GEU en derhalve indirect bij de GEU-leden. Lambo is door de GEU uitgesloten van deelname aan de Methodekeuzebijeenkomsten omdat Lambo geen lid is van de GEU.

LPC

- voorlichting per vakgebied

7. De LPC organiseren eenmaal per jaar per vak of vakgebied voorlichtingsbijeenkomsten verspreid over het land, waarbij de invoering van nieuwe onderwijsmethoden aan de orde komt.

- individuele voorlichting

8. Individuele uitgevers kunnen in samenwerking met de LPC voorlichtingsbijeenkomsten organiseren. Aan een dergelijke samenwerking kunnen ook vakverenigingen deelnemen. Zo is Lambo in de gelegenheid gesteld om in samenwerking met het KPC, vanwege de specialisatie in kunstvakken, een voorlichtingsbijeenkomst te houden. Dit kan ook worden georganiseerd met enkele andere uitgevers gezamenlijk. Lambo is niet ingegaan op het aanbod hiertoe van het KPC.

- vakkengids

9. In het kader van de Methodekeuzebijeenkomsten hebben de LPC een vakkengids uitgegeven, waarin de uitgevers en hun nieuwe methoden zijn vermeld. In deze vakkengids zijn ook niet GEU-leden opgenomen. De gids is aan de deelnemende scholen tijdens de Methodekeuzebijeenkomsten uitgedeeld. De kosten van de vakkengids zijn geheel opgenomen in de totale begroting ten laste van de deelnemers aan de Methodekeuzebijeenkomsten. Uitgevers die geen lid zijn van de GEU en die wel in de vakkengids zijn opgenomen, hebben dus niet aan de financiering ervan bijgedragen.

- nieuwsbrief

Het CPS geeft een zogenaamde Nieuwsletter uit. Uitgevers hebben de mogelijkheid om te adverteren of in een artikel toelichting te geven op een door hen ontwikkelde lesmethode. Het CPS controleert de advertentie en de nieuws waarde van het artikel.

Landelijke verenigingen

10. Er zijn landelijke verenigingen waarin leraren per vakgebied zijn georganiseerd. Ook deze verenigingen organiseren voorlichtingsbijeenkomsten over nieuwe onderwijsmethoden. Een dergelijke bijeenkomst kan worden georganiseerd in samenwerking met het APS, CPS en KPC en met individuele uitgevers. Uitgevers kunnen via vakverenigingen bekendheid geven aan hun lesmethoden. Ook kunnen uitgevers artikelen in vakbladen publiceren of daarin adverteren.

Lerarenopleiding

11. De lerarenopleidingen organiseren nascholingsbijeenkomsten voor docenten om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in het onderwijs. Ook de vakinhoudelijke kant van de invoering van de nieuwe onderwijsmethoden komt aan de orde.

Nationale Onderwijs Tentoonstelling

12. De Nationale Onderwijs Tentoonstelling wordt eens in de twee jaar gehouden in de jaarbeurs in Utrecht en zal plaatsvinden van 26 januari tot en met 30 januari 1999. De Nationale Onderwijs Tentoonstelling is in zogenaamde sectoren verdeeld, zoals leerpakketten, leermiddelen en -methoden, educatieve uitgeverijen, schoolreisbestemmingen, facilitaire diensten en dergelijke. Deelname aan de Tentoonstelling staat een ieder vrij, zolang het betreffende product of dienst, maar in één van de door de organisatie aangewezen sectoren valt. Deelnemers kunnen een stand huren of kunnen voorlichting geven door middel van workshops, seminars en lezingen. Op deze wijze kunnen uitgevers voorlichting geven over hun nieuwe lesmethoden.

Scholen

13. Naast de georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten over de nieuwe onderwijsmethoden, is het gebruikelijk dat scholen zelf uitgevers uitnodigen, wanneer zij nog nader geïnformeerd wensen te worden over door een uitgever aangeboden methode. Vaak hebben uitgevers daarvoor een persoon in dienst, die bijvoorbeeld zelf onderwijs heeft gegeven.

III Inhoud van de klacht

14. Lambo stelt dat de GEU misbruik maakt van haar economische machtspositie door niet-aangesloten uitgevers uit te sluiten van deelname aan Methodekeuzebijeenkomsten. Veel uitgevers nemen aan de Methodekeuzebijeenkomsten deel. Op deze wijze wordt een aanzienlijk deel van het aanbod van de nieuwe lesmethoden tijdens de Methodekeuzebijeenkomsten gepresenteerd. De Methodekeuzebijeenkomsten worden volgens Lambo door scholen als neutraal en open ervaren. De Methodekeuzebijeenkomsten

worden door veel scholen bezocht, aangezien zij op deze wijze gemakkelijk van een groot deel van de nieuwe lesmethoden kunnen kennis nemen. Het is voor uitgevers derhalve van belang om hier vertegenwoordigd te zijn.

Zonder deelname aan de Methodekeuzebijeenvakkingen is het volgens Lambo niet mogelijk op adequate wijze de door haar in het kader van de nieuwe onderwijsmethoden ontwikkelde kunstvakken aan de scholen te presenteren. Lambo stelt dat de GEU in strijd handelt met artikel 24 van de Mededingingswet door haar te hebben uitgesloten van deelname aan de Methodekeuzebijeenvakkingen.

V Beoordeling

15. De klacht richt zich op het in artikel 24 van de Mededingingswet (hierna: Mw) neergelegde verbod aan ondernemingen om misbruik te maken van een economische machtspositie.
16. Voor wat betreft de vraag of er sprake is van een overtreding van artikel 24 Mw, dient in beginsel te worden nagegaan of een onderneming een economische machtspositie inneemt op de relevante markt en, indien dat het geval is, of er misbruik van deze economische machtspositie wordt gemaakt.

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. Artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag bevat zelf geen definitie van het begrip. Het Hof van Justitie van de EG (verder: HvJ) heeft het begrip "onderneming" uitgelegd als "elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd".
18. Bij het organiseren van de Methodekeuzebijeenvakkingen, onderneemt de GEU een economische activiteit, waardoor zij een onderneming is in de zin van artikel 1, sub f, van de Mededingingswet.

Relevante markt

19. Een relevante productmarkt wordt gevormd door de producten die op grond van hun kenmerken bijzonder geschikt zijn om in een constante behoefte te voorzien en die slechts in geringe mate met andere producten inwisselbaar zijn. Ook diensten kunnen een relevante markt vormen. In casu is de meest eng omschreven relevante dienstenmarkt, de markt van (de organisatie van) voorlichting over nieuwe onderwijsmethoden op het gebied van kunstonderwijs voor de basisvorming en de bovenbouw van het Voortgezet Onderwijs in Nederland.

Economische machtspositie van de GEU

20. Artikel 1, sub i Mw definieert een economische machtspositie als de positie van een of meer ondernemingen die hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen door hen de mogelijkheid te geven zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers en hun afnemers of de eindgebruikers te gedragen. Wat betreft de interpretatie van artikel 24 Mw dient te worden aangesloten bij artikel 86 EG Verdrag.
21. Uit de hiervoor beschreven feiten blijkt dat op de markt van de

organisatie van voorlichting over nieuwe onderwijsmethoden op het gebied van kunstonderwijs voor de basisvorming en de bovenbouw van het Voortgezet Onderwijs in Nederland voor uitgevers van kunstvakken vele mogelijkheden bestaan om nieuwe onderwijsmethoden te presenteren.

22. De individuele uitgever kan - al dan niet in samenwerking met andere organisaties, zoals vakverenigingen en de LPC (of in casu de KPC) - voorlichting geven over de nieuwe onderwijsmethoden op het gebied van kunstvakken of in algemenere zin. Er zijn verschillende algemene wijzen van voorlichting over nieuwe onderwijsmethoden, zoals de door de GEU georganiseerde Methodekeuzebijeenkomsten en de Nationale Onderwijs Tentoonstelling.
23. Gelet op het vorenstaande is niet gebleken dat de GEU op de markt van de organisatie van voorlichting over nieuwe onderwijsmethoden een economische machtspositie inneemt.
24. Nu de GEU geen economische machtspositie op de Nederlandse markt heeft, is toetsing aan artikel 24 Mw niet aan de orde.

V Besluit

Gelet op het bovenstaande is de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van misbruik van een economische machtspositie in de zin van de Mededingingswet. De aanvraag om toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet wordt derhalve afgewezen.

Datum: 31 augustus 1998

w.g. Mr. A.J.H. Verkerk-Kooijman

Plv. directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit

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 ontleenen.