Besluit
Openbaar

Ons kenmerk: 6855_1/714
Datum: 2 juli 2014

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op de bezwaren van Rentex Floron, Rentex Awé, CLF en Rentex Dieben tegen het besluit van Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 8 december 2011, kenmerk 6855/362 (Wasserijen)

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

SAMENVATTING

Bij besluit van 8 december 2011 zijn de partijen Rentex Awé, Rentex Dieben, Rentex Floron en CLF beboet voor concurrentiebeperkende afspraken.

De betrokken partijen werkten in de periode 1 januari 1998 - 1 december 2009 kortere of langere tijd samen onder de naam 'Rentex Nederland'. De betrokken partijen hielden zich bezig met wasserijdiensten (textielverzorging) voor de gezondheidszorg in Nederland.

Ook na heroverweging van de zaak is ACM van oordeel dat de afspraken tussen de betrokken wasserijen de mededinging beperkten. Kort samengevat, hadden de betrokken wasserijen bepaalde regio's aan elkaar toebedeeld, waarbij men had afgesproken om buiten de eigen regio afnemers niet actief te benaderen (verbod op actieve acquisitie). Daarnaast was men tot in 2002 overeengekomen om elkaar ook passief – dat wil zeggen in geval de afnemer contact opnam – buiten de eigen regio geen concurrentie aan te doen (verbod op passieve acquisitie).

Zorginstellingen konden vanwege deze afspraken niet altijd kiezen voor de wasserij die diensten aanbood tegen de beste prijs/kwaliteit verhouding. Zorginstellingen waren over het algemeen geen afnemers die actief het aanbod van de wasserijen vergeleken. In een markt waarin afnemers zich redelijk passief opstellen is een verbod op actieve acquisitie een effectieve afspraak om de concurrentie tussen de aanbieders te beperken.

ACM handhaaft het besluit, maar verlaagt de totale boetes voor de vier betrokken partijen van in totaal EUR 18 miljoen naar in totaal EUR 12,8 miljoen.

Besluit
Openbaar

Inhoudsopgave

1 Verloop van de procedure 3

2 Adviezen van de Adviescommissie 5

3 Procedurele gronden van bezwaar 8

3.1 Onderzoek digitale administratie Floron 8
3.2 Toezending van het dossier aan Rentex Dieben 9
3.3 Het recht om gehoord te worden 9
3.4 Procedurele bezwaren van partijen gericht tegen het Aanvullend Rapport 10

4 Bezwaren ten aanzien van de overtreding 10

4.1 Geen daadwerkelijke franchise 10
4.2 Bezwaren aangaande het bewijs van de overtreding 13
4.3 Strekking van de Afspraken 23
4.4 Merkbaarheid 47
4.5 Eén enkele inbreuk 49
4.6 Convenant Rentex Dieben – CLR nadere invulling rayonnering 55
4.7 Overtreding art. 101 VWEU 58
4.8 Artikel 6, derde lid, Mw. 58
4.9 Toerekening aan Dinky Holding 60
4.10 Toerekening aan Awé Stein B.V. 62

5 Bezwaren ten aanzien van de boete 62

5.1 Verjaring 62
5.2 Boetegrondslag (betrokken omzet) 63
5.3 Ernst van de overtreding 68
5.4 Boeteverlagende omstandigheden 69
5.5 Wettelijk maximum 75
5.6 Evenredigheid 75
5.7 Bijzondere omstandigheden 78
5.8 VERTROUWELIJK 79
5.9 Hoogte van de boetes 80

6 Proceskostenvergoeding 80

7 Besluit 81

Besluit
Openbaar

Ons kenmerk: 6855_1/714
Zaaknummer: 6855/ Wasserijen

1 Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 8 december 2011 (hierna: het bestreden besluit)[1] heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) aan Rentex Floron, Rentex Awé, CLF en Rentex Dieben (hierna: de betrokken partijen)[2] boetes opgelegd van respectievelijk EUR 2.343.000, EUR 2.143.000, EUR 13.426.000 en EUR 450.000 wegens overtreding van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet (hierna: Mw) en artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). In het bestreden besluit heeft de Raad van Bestuur, kort geformuleerd, vastgesteld dat de betrokken partijen in de periode van 1 januari 1998 tot 1 december 2009 afspraken hadden gemaakt die een verbod op passieve acquisitie (tot 10 april 2002) en een verbod op actieve acquisitie (tot 1 december 2009) (hierna: de afspraken) inhielden. In het bestreden besluit zijn deze gedragingen gekwalificeerd als één enkele voortdurende overtreding die de strekking heeft de mededinging te beperken.

2. Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden (Stb. 2013, 102). Vanaf die datum is de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). Sindsdien oefent ACM de bevoegdheden uit van deze drie rechtsvoorgangers. Deze beslissing op bezwaar wordt dan ook door ACM genomen. Ter bevordering van de leesbaarheid zal ACM hierna zowel de Raad van Bestuur van de NMa respectievelijk de NMa aanduiden als 'ACM'.

3. Tegen het bestreden besluit hebben de betrokken partijen op 16 januari 2012 (Rentex Dieben, Rentex Awé en CLF) en 18 januari 2012 (Rentex Floron) bezwaar gemaakt. Op respectievelijk 30 maart 2012 (Rentex Dieben), 6 juni 2012 (Rentex Awé) en 22 juni 2012 (CLF en Rentex Floron) hebben zij hun gronden van bezwaar ingediend.

---

[1] Zie het besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 8 december 2011 met kenmerk 6855_1/362.

[2] Onder Rentex Floron vallen de volgende vennootschappen: Rentex Floron B.V., Floronet Holding B.V., Floster B.V. en Floron Textielservice B.V. Onder Rentex Awé vallen de volgende vennootschappen: Rentex AWE Stein B.V., Rentex AWE Hoensbroek B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. Zie voor Floster B.V. echter randnummer 22 van dit besluit. Onder CLF vallen de volgende vennootschappen: CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Beheer B.V. en CleanLeaseFortex Services B.V.

4. In overeenstemming met artikel 5 van het Besluit tot Instelling Adviescommissie bezwaarschriften Mededingingswet[3] heeft ACM de bezwaren voor advies voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften Mededingingswet (hierna: de Adviescommissie). Op 25 januari 2013 zijn de betrokken partijen net zoals ACM door de Adviescommissie gehoord. ACM heeft tijdens deze hoorzitting een toelichting gegeven op het bestreden besluit.[4] Van het horen is een verslag opgemaakt, dat op 3 mei 2013 aan de betrokken partijen en ACM is toegezonden.[5] Op 14 mei 2013 heeft de Adviescommissie haar advies (hierna: Advies I) uitgebracht aan ACM.[6] Het Advies maakt integraal onderdeel uit van dit besluit.

5. Naar aanleiding van Advies I heeft het Bestuur van ACM geoordeeld dat de resultaten van een in 2009 gehouden enquête[7] onder zorginstellingen van toegevoegde waarde kunnen zijn bij de beoordeling van deze zaak. Het Bestuur van ACM heeft aan de directeur van de Directie Mededinging (hierna: DM) opdracht gegeven de samenvatting van de resultaten van de in 2009 gehouden enquête alsmede de conclusies die DM op basis hiervan trekt, neer te leggen in een Aanvullend Rapport. Op 14 januari 2014 is het Aanvullend Rapport aan bezwaarmakers verzonden. Op 17 januari 2014 hebben de bezwaarmakers de op het Aanvullend Rapport betrekking hebbende stukken – waaronder met name de ingevulde enquêtes van de zorginstellingen – ontvangen, met uitzondering van de als vertrouwelijk aangemerkte gegevens.

6. Op 6 februari 2014 heeft ACM het voornemen aangekondigd het Aanvullend Rapport met de daarop betrekking hebbende stukken voor aanvullend advies voor te leggen aan de Adviescommissie. Bij brief van 18 februari 2010 heeft ACM bezwaarmakers in de gelegenheid gesteld hun zienswijze in te dienen.

7. Naar aanleiding van de aankondiging van ACM dat een Aanvullend Rapport zou worden uitgebracht, hebben de betrokken partijen eind 2013 (Rentex Floron en CLF) en begin 2014 (Rentex Dieben en Rentex Awé) ACM in gebreke gesteld op grond van artikel 4:17 Awb wegens het niet tijdig beslissen op de bezwaarschriften. Per beschikkingen van 17 februari 2014 respectievelijk 14 april 2014 heeft ACM de verschuldigde dwangsommen vastgesteld.

---

[3] Stcrt. 1998/ nr. 146, zoals gewijzigd bij Besluit van 30 juni 2000, Stcrt. nr. 124 en bij Besluit van 27 juni 2005, Stcrt. 2005, nr. 122.

[4] Documentnummer 6855_1/458.

[5] Documentnummer 6855_1474.B523.

[6] Documentnummer 6855_1/478.

[7] Naast de gehouden enquêtes in 2009 zijn in 2010 in het kader van onderhavige zaak onderzoeken uitgezet onder zorginstellingen en onder wasserijen.

8. CLF en Rentex Floron hebben tevens bij brief van 27 december 2013, respectievelijk 2 januari 2014 beroep ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam tegen het niet tijdig beslissen op de bezwaarschriften.

9. Op 19 maart 2014 heeft de zitting bij de rechtbank Rotterdam plaatsgevonden. Tijdens de zitting hebben CLF en Rentex Floron aangevoerd dat de manier waarop ACM inzage heeft gegeven in de op het Aanvullend Rapport betrekking hebbende stukken in strijd is met de rechten van verdediging van partijen wegens de anonimisering die door ACM is toegepast op de enquêtes van de zorginstellingen. Ter zitting is afgesproken dat ACM alsnog inzage geeft in een niet-geanonimiseerde versie van de enquêtes aan CLF en Rentex Floron voor zover zij met de desbetreffende zorginstellingen blijkens de enquêtes een (contractuele) relatie hadden en voor zover de desbetreffende zorginstellingen daartegen geen bezwaar maken. Bij brief van 11 april 2014 heeft ACM onder genoemde voorwaarden CLF en Rentex Floron, alsmede de overige bezwaarmakers niet geanonimiseerde versies van de enquêtes doen toekomen.

10. Tijdens de zitting is tevens afgesproken dat CLF en Rentex Floron uiterlijk 1 mei 2014 hun schriftelijke zienswijze over het Aanvullend Rapport kunnen indienen bij ACM. ACM heeft deze termijn ook gegund aan de overige bezwaarmakers.

11. Op 27 maart 2014 heeft de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan in de procedure niet tijdig beslissen.[8] De rechtbank heeft bepaald dat ACM binnen vier weken na de dag dat de Adviescommissie haar aanvullend advies heeft uitgebracht (hierna: Advies II) een beslissing op bezwaar dient te nemen.

12. Op 15 mei 2014 zijn Rentex Awé, Rentex Floron en CLF gehoord door de Adviescommissie over het Aanvullend Rapport. Het verslag van deze hoorzitting is op 25 juni 2014 aan de betrokken partijen verzonden. Op 6 juni 2014 heeft de Adviescommissie haar Advies uitgebracht.[9] Advies II is aan dit besluit gehecht en maakt hiervan integraal onderdeel uit. Indien hierna Advies I en Advies II gezamenlijk wordt bedoeld, dan zal dit worden aangeduid als: de Adviezen van de Adviescommissie.

2 Adviezen van de Adviescommissie

Advies I

13. De Adviescommissie adviseert om de bezwaren met betrekking tot de procedurele aspecten

[8] Rechtbank Rotterdam, 27 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2152 (ROT 13/8361 en ROT 14/91).

[9] Documentnummer 6855_1/680.

ongegrond te verklaren, met uitzondering van de bezwaren die zijn geuit tegen het gebruik in het bestreden besluit van de door ACM in 2010 uitgevoerde onderzoeken onder zorginstellingen en textielverzorgers.

14. Wat betreft de bezwaren ten aanzien van de overtreding, adviseert de Adviescommissie ACM op een aantal punten nader onderzoek te verrichten of nader te motiveren waarom het bestreden besluit juist is. Dit betreft de economische context (mede gelet op haar advies aangaande de gebruikte enquêtes), de strekking van de rayonneringsafspraken, de gevolgen van de rayonneringsafspraken, de merkbaarheid alsmede op welke grond de afspraken - zoals die van 1 januari 1998 tot 1 december 2009 hebben gegolden - als één enkele inbreuk zijn aan te merken. De Adviescommissie adviseert ACM voorts het bezwaar van Rentex Dieben dat ACM het convenant wat Rentex Dieben had met Clean Lease Randstad (CLR) ten onrechte als marktverdelingsafspraak heeft aangemerkt, gegrond te verklaren. De Adviescommissie adviseert om de overige bezwaren ten aanzien van de overtreding ongegrond te verklaren.

15. De Adviescommissie adviseert voorts de bezwaren van partijen dat de bevoegdheid van ACM om tot beboeting over te gaan, gedeeltelijk is verjaard, gegrond dan wel ongegrond te verklaren, afhankelijk van de uitkomst van de heroverweging of, zoals in het bestreden besluit is vastgesteld, sprake is geweest van één enkele inbreuk. De Adviescommissie merkt hierbij op dat wat betreft de bevoegdheid om een boete aan Floster B.V. op te leggen, ACM in de schriftelijke toelichting reeds heeft toegegeven dat er voor het beboeten van Floster B.V. geen basis bestond.

16. Wat betreft de bezwaren die zien op de hoogte van de boete, adviseert de Adviescommissie ACM nader te motiveren waarom de in het bestreden besluit vastgestelde betrokken omzet juist is. Het standpunt van partijen dat de omzet die behaald is uit passieve acquisitie (vanaf 10 april 2002) niet werd geraakt door de rayonneringsafspraken en dat een deel van de omzet vanwege het beperkte geografische bereik van de wasserijen niet meegenomen zou moeten worden, komt de Adviescommissie niet onaannemelijk voor. Voorts adviseert de Adviescommissie ACM nader te motiveren waarom de inbreuk als zeer zwaar is aan te merken waarbij zij ACM adviseert na te gaan of een ernstfactor van 1,5 gerechtvaardigd is. Ten slotte adviseert de Adviescommissie ACM de aan Rentex Awé en Rentex Dieben opgelegde boetes te herzien uit oogpunt van evenredigheid. De overige bezwaren betreffende de boete acht de Adviescommissie ongegrond.

Advies II

17. De Adviescommissie adviseert de bezwaren ten aanzien van de rechtmatigheid van het inbrengen van het Aanvullend Rapport ongegrond te verklaren.

18. De Adviescommissie komt tot de conclusie dat het in het Aanvullend Rapport vervatte onderzoek geen, althans onvoldoende nadere onderbouwing verschaft om de door de Adviescommissie geconstateerde gebreken in het economisch onderzoek te herstellen.

19. De Adviescommissie is ten slotte van oordeel dat voor zover de redelijke termijn verband houdt met het inbrengen van het Aanvullend Rapport deze schending voor rekening komt van ACM.

Beoordeling van de Adviezen

20. Na zich ervan te hebben vergewist dat de Adviezen van de Adviescommissie zorgvuldig tot stand zijn gekomen, heeft ACM besloten de Adviezen te volgen, met uitzondering van de bezwaren die zijn geuit tegen het gebruik van de door ACM in 2010 uitgevoerde enquêtes onder zorginstellingen en textielverzorgers (zie paragraaf 4.3.1 van dit besluit), de bezwaren aangaande de merkbaarheid (zie paragraaf 4.4), het bezwaar aangaande het tussen Rentex Dieben en CLR gesloten Convenant (zie paragraaf 4.6 van dit besluit), het bezwaar van Rentex Dieben dat zij haar activiteiten heeft gestaakt (zie paragraaf 5.4, onderdeel 4) en de bezwaren in verband met de evenredigheid van de boete (zie paragraaf 5.6 van dit besluit).

21. Ten aanzien van de volgende onderdelen heeft ACM op advies van de Adviescommissie of gelet op de bezwaren van partijen besloten te voorzien in een nadere motivering van het oordeel van ACM, te weten:

a. waarom geen sprake is van echte franchise (zie paragraaf 4.1);
b. de bezwaren aangaande het bewijs van de overtreding (zie paragraaf 4.2)
c. het onderzoek naar de economische context en de mededingingsbeperkende strekking van de afspraken (zie paragraaf 4.3);
d. de merkbaarheid van de overtreding (zie paragraaf 4.4);
e. de conclusie dat sprake is van één enkele inbreuk (zie paragraaf 4.5);
f. het bezwaar aangaande het tussen Rentex Dieben en CLR gesloten Convenant (zie paragraaf 4.6;
g. de boetegrondslag (betrokken omzet) (paragraaf 5.2);
h. de ernstfactor (paragraaf 5.3);
i. boeteverlagende omstandigheden (paragraaf 5.4), en;
j. de evenredigheid/hoogte van de boetes (paragraaf 5.6 t/m 5.9).

22. ACM zal in onderhavig besluit de bezwaren van de betrokken partijen beoordelen. Voor zover over het betreffende onderwerp de Adviescommissie heeft geadviseerd, zal dat advies bij die grond van bezwaar worden weergegeven. Ter motivering van het onderhavige besluit verwijst ACM ex artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) naar het Advies en tevens naar de hieronder opgenomen motiveringen.

23. Alvorens over te gaan tot een inhoudelijke beoordeling, gaat ACM eerst in op een ontvankelijkheidskwestie. De gemachtigde van Rentex Floron heeft in het pro forma bezwaarschrift van 18 juni 2012 en in het aanvullend bezwaarschrift van 25 juni 2012 mede bezwaar gemaakt namens Floster B.V. Niet — althans niet meer — staat tussen partijen ter discussie, dat Floster B.V. per 30 maart 2005 is opgeheven. Abusievelijk is in het bestreden besluit de overtreding van Rentex Floron mede toegerekend aan Floster B.V. Nu Floster B.V. is opgeheven, zijn de bezwaren van Floster B.V. kennelijk niet ontvankelijk. Aangezien de overtreding in het bestreden besluit ten onrechte is toegerekend aan Floster B.V., bestaat er aanleiding het bestreden besluit op dit punt te herroepen.

3 Procedurele gronden van bezwaar

24. In dit hoofdstuk zullen de procedurele gronden van bezwaar worden weergegeven en beoordeeld. De volgende procedurele gronden van bezwaar zijn naar aanleiding van het bestreden besluit naar voren gebracht: het bezwaar van Rentex Floron over de wijze waarop ACM haar digitale administratie heeft doorzocht, de bezwaren van Rentex Dieben inzake de late toezending van het dossier en haar recht om te worden gehoord en de procedurele bezwaren van partijen gericht tegen het Aanvullend Rapport. De bezwaren van CLF en Rentex Floron tegen het gebruik door ACM van de resultaten van de door ACM in 2010 gehouden enquêtes, worden behandeld in hoofdstuk 4 van dit besluit.

3.1 Onderzoek digitale administratie Floron

25. Rentex Floron maakt bezwaar tegen de wijze waarop ACM in haar digitale administratie heeft gezocht aan de hand van zoektermen als [**Vertrouwelijk**] en ‘Floron’. Deze zoektermen leverden veel treffers op, aangezien deze op veel documenten van Floron voorkwamen. Hierdoor is bijna de gehele administratie gekopieerd, aldus Rentex Floron. Rentex Floron stelt dat er sprake was van een onevenredige en ongeoorloofde doorzoeking van haar administratie, waardoor zij in haar rechten van verdediging is geschaad. Zij stelt dat het aldus verkregen bewijs ter zijde gelegd dient te worden, wat zou moeten leiden tot annulering van de boete wegens gebrek aan bewijs jegens Rentex Floron.

26. Hoewel de Adviescommissie overweegt dat de hiervoor beschreven handelswijze van ACM ongelukkig was, volgt zij Rentex Floron niet in haar betoog dat dit zou moeten leiden tot kwijtschelding of reductie van het boetebedrag. Daarbij acht zij onder meer van belang dat ACM haar besluit niet louter op deze bewijsmiddelen heeft gestoeld.

27. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over en laat verdere bespreking van de gronden van Rentex Dieben die zien op dit onderdeel, achterwege. Gelet op het voorgaande wijst ACM de grond van bezwaar die ziet op het onderzoek van de digitale

administratie bij Rentex Floron, af.

3.2 Toezending van het dossier aan Rentex Dieben

28. Rentex Dieben stelt dat zij in haar rechten van verdediging is geschaad doordat zij geen (tijdige) toegang heeft gehad tot het onderzoeksdossier en de voorlopige bevindingen van ACM. Zij heeft pas op 15 december 2011 het onderzoeksdossier ontvangen en was daardoor niet in staat om de stukken uit het dossier te betrekken in haar zienswijze.

29. De Adviescommissie merkt op dat het feit dat de stukken voor Rentex Dieben in eerste instantie op 24 mei 2011 naar de gemachtigde van CLF zijn verzonden en niet rechtstreeks naar Rentex Dieben weinig gelukkig is, maar is van oordeel dat artikel 5:49 van de Awb niet is geschonden. ACM is volgens de Adviescommissie spoedig nadat zij van de fout op de hoogte raakte, met Rentex Dieben in contact getreden over het verdere verloop van de procedure en heeft verschillende keren aangeboden haar de stukken te bezorgen of haar de mogelijkheid te geven deze ten kantore van de NMa in te zien. Dat de stukken pas op 15 december 2011 in het bezit van Rentex Dieben zijn gekomen, is ACM volgens de Adviescommissie dan ook niet aan te rekenen. Voorts overweegt de Adviescommissie dat de termijn van acht weken die aan Rentex Dieben is gegeven om haar zienswijze in te dienen niet onredelijk kort is. De Adviescommissie adviseert daarom om de bezwaren die zien op de schending van de rechten van verdediging van Rentex Dieben, ongegrond te verklaren.

30. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over en laat verdere bespreking van de gronden van Rentex Dieben die zien op dit onderdeel achterwege. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar die zien op de schending van de rechten van verdediging van Rentex Dieben, af.

3.3 Het recht om gehoord te worden

31. Volgens Rentex Dieben is zij in haar rechten van verdediging geschaad nu zij op aanmoediging van ACM heeft afgezien van een hoorzitting. Uit de correspondentie blijkt volgens haar dat ACM erop heeft aangestuurd Rentex Dieben af te laten zien van haar recht op een hoorzitting, nu de indruk is gewekt dat een hoorzitting niet nodig was.

32. De Adviescommissie overweegt dat ACM, zoals artikel 5:53, derde lid, Awb vereist, Rentex Dieben in de gelegenheid heeft gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken. Hoewel de Adviescommissie de vraag van ACM of Rentex Dieben wenste af te zien van een hoorzitting, gelet op de gebeurtenissen zoals geschetst bij de vorige bezwaargrond weinig gelukkig acht, is de Adviescommissie niet van oordeel dat ACM bewust Rentex Dieben heeft aangestuurd af te zien van een hoorzitting. Rentex Dieben heeft voorts voldoende gelegenheid gekregen om

zowel schriftelijk als mondeling haar zienswijze in te dienen. De Adviescommissie adviseert ACM daarom deze bezwaren ongegrond te verklaren.

33. ACM neemt de overwegingen van de Adviescommissie over en laat verdere bespreking van de gronden van Rentex Dieben die zien op dit onderdeel achterwege. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar die zien op de schending van de rechten van verdediging van Rentex Dieben af.

3.4 Procedurele bezwaren van partijen gericht tegen het Aanvullend Rapport

34. Alle vier de partijen voeren in hun zienswijze op het Aanvullend Rapport aan dat het uitbrengen van een Aanvullend Rapport hangende de bezwaarfase in strijd is met de Mededingingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), diverse algemene rechtsbeginselen (zoals het verbod op reformatio in peius, het ne bis in idem beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel) en de rechten van verdediging. De betrokken partijen menen dat een Aanvullend Rapport in de bezwaarfase onrechtmatig is.

35. Rentex Dieben voert in haar bezwaarfase aan dat een Aanvullend Rapport alleen in de primaire fase is geoorloofd. Rentex Floron stelt dat er een juridische basis voor het Aanvullend Rapport ontbreekt. Rentex Floron stelt ook dat partijen nu een instantie wordt ontnomen, omdat partijen tegen een rapport normaliter tweemaal hun standpunten naar voren kunnen brengen. Tevens merkt Rentex Floron op dat onnodig laat informatie aan het dossier wordt toegevoegd. Rentex Awé merkt op het onderzoek uit 2009 niet heeft plaatsgevonden in het kader van de aan haar verweten gedraging en dat het Aanvullend Rapport niet ten grondslag ligt aan het bestreden besluit.

36. De Adviescommissie is van oordeel dat het ACM vrij stond om het Aanvullend Rapport ter onderbouwing van haar conclusies in te brengen. De Adviescommissie acht hierbij van belang dat bezwaarden, zoals in casu, de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze in te dienen. ACM volgt de Adviescommissie in haar overwegingen en verklaart de bezwaren van partijen ten aanzien van de rechtmatigheid van het inbrengen van het Aanvullend Rapport ongegrond.

4 Bezwaren ten aanzien van de overtreding

4.1 Geen daadwerkelijke franchise

37. De betrokken partijen kunnen zich niet vinden in de conclusies van het bestreden besluit dat er geen sprake is van een ‘daadwerkelijke’ franchiseovereenkomst. De betrokken partijen

menen dat de afspraken ten onrechte als horizontaal zijn aangemerkt, terwijl er sprake is van een volwaardige franchisesamenwerking die onder de Groepsvrijstelling Verticalen[10] valt. Verder voeren de betrokken partijen aan dat Rentex Nederland ten behoeve van de franchisenemers allerlei activiteiten verrichtte, waaronder het beheer van financiële zaken, inkoop, het voeren van onderhandelingen met derden en bevordering van innovatie en ontwikkeling. Deze knowhow werd aan de franchisenemers verschaft. De rayonnering is volgens de betrokken partijen een onmisbaar onderdeel om de door Rentex Nederland overgedragen knowhow te beschermen.

38. De Adviescommissie merkt op dat de conclusies van ACM dat er geen sprake is van een 'echte' franchise enigszins summier zijn gemotiveerd, maar dat deze de Adviescommissie niet onjuist voorkomen. De Adviescommissie is van mening dat de betrokken partijen onvoldoende tegenargumenten hebben aangevoerd om het standpunt van ACM dat geen sprake is van een franchiserelatie te weerleggen. Bij 'echte' franchise is er volgens de Adviescommissie sprake van een onderneming die door haar ervaring op de markt kennis heeft opgedaan of een concept (knowhow) heeft ontwikkeld en deze knowhow overdraagt aan andere ondernemingen. Van enige door Rentex Nederland ontwikkelde knowhow was ten tijde van het sluiten van de overeenkomsten echter geen sprake, aldus de Adviescommissie. De aanwezige know how betrof hooguit de kennis die bij de wasserijen reeds voor de oprichting van Rentex Nederland aanwezig was. Naar het oordeel van de Adviescommissie kunnen franchiseconstructies waarbij ondernemingen elkaar reeds bestaande kennis in franchise geven, niet profiteren van het 'franchiseregime' zoals dat in de jurisprudentie is ontwikkeld. De Rentex-samenwerking is naar het oordeel van de Adviescommissie horizontaal van aard en valt om die reden niet onder de Groepsvrijstelling Verticalen. De rayonnering kan dan ook niet als noodzakelijk mededingingsbeperkend beding voor een (echte) franchise worden aangemerkt.

39. ACM is met de Adviescommissie van oordeel dat er geen sprake is van een echte franchiserelatie. Omdat de Adviescommissie aangeeft de motivering summier te achten, zal ACM hieronder nader motiveren waarom er geen sprake is van een echte franchiserelatie.

40. Om te bepalen of er sprake is van franchise, dient te worden gekeken naar de feitelijke samenwerking binnen Rentex Nederland. Het label 'franchise' dat partijen aan deze feitelijke samenwerking hebben gegeven noch de vormgeving van de afspraken zijn van belang bij het bepalen of er sprake is van een echte franchiserelatie. Zie ook randnummer 177 van het

[10] VERORDENING (EU) Nr. 330/2010 VAN DE COMMISSIE van 20 april 2010,betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

bestreden besluit.

41. ACM verwijst hier tevens naar randnummer 74 van het bestreden besluit. In dit randnummer constateert ACM dat zowel (i) de toelating van wasserijen tot de Rentex-formule, als (ii) wat tussen hen en Rentex Nederland B.V. (en tussen Rentex Nederland B.V. en de reeds betrokken wasserijen) gold, en (iii) wat tussen de betrokken wasserijen en Rentex Nederland B.V. zou gaan gelden, werd bepaald door diezelfde wasserijen in hun hoedanigheid van aandeelhouder van Rentex Nederland B.V. Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat de "franchiseovereenkomsten" die formeel tussen Rentex Nederland B.V. en de betrokken wasserijen werden gesloten, niet los kunnen worden gezien van de samenwerking tussen die wasserijen als aandeelhouders van hun gemeenschappelijke onderneming Rentex Nederland B.V.

42. Zoals de Adviescommissie ook beschrijft in haar Advies, zijn de 'franchiseafspraken' feitelijk tussen de wasserijen gemaakt en bepaalden zij zelf, hoewel zij officieel 'franchisenemers' waren, het franchisebeleid.

43. ACM wijst in dit verband ook op de ratio achter de (oude) vrijstelling voor franchiseovereenkomsten.[11] Deze vrijstelling was opgenomen om een onderneming, de franchisegever, in staat te stellen met beperkte investeringen een uniform distributienetwerk op te zetten. Ook kan een zelfstandig ondernemer hierdoor sneller verkooppunten opzetten. Bij daadwerkelijke franchiseovereenkomsten is sprake van een franchisegever die een concept (know how) heeft ontwikkeld en franchisenemers die het recht krijgen van dat concept gebruik te maken om zo zonder veel investeringen actief te worden op de markt.

44. In het onderhavige geval had de franchisegever, Rentex Nederland, geen zelfstandige aanwezigheid op de markt. Rentex Nederland verrichtte uitsluitend diensten voor haar aandeelhouders c.q. de betrokken partijen. Voorts was er geen sprake van het ter beschikking stellen van een compleet ondernemingsconcept of formule aan de franchisenemers, te weten de betrokken partijen. ACM verwijst hiervoor naar de randnummers 62 t/m 65 van het Advies. In Rentex Nederland zijn feitelijk afspraken aan de orde tussen concurrerende partijen die werkzaam zijn op hetzelfde niveau in de productie- of distributieketen waarbij men onder één merknaam opereert. Hierbij merkt ACM op dat de betrokken partijen niet puur optraden als aandeelhouders. Tijdens de aandeelhoudersvergaderingen van Rentex Nederland werd de totstandbrenging van de rayonnering in de overeenkomsten besproken. Dit betreft het

[11] Verordering (EEG) 4078/88 van 30 november 1988 inzake de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op groepen franchiseovereenkomsten, Pb 1998, L 359, p. 46, overweging 7. Deze specifieke groepsvrijstelling franchiseovereenkomsten is sinds 2002 niet meer geldig.

coördineren van marktgedrag en gaat verder dan het puur optreden als aandeelhouder. In het bestreden besluit is dan ook terecht beoordeeld of de afspraken in strijd zijn met het kartelverbod van artikel 6 Mw (en artikel 101 VWEU).

45. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar dat sprake zou zijn van een 'echte' franchiserelatie af.

4.2 Bezwaren aangaande het bewijs van de overtreding

46. Rentex Dieben voert aan dat ACM enkel heeft bewezen dat er een franchiseovereenkomst, een compilatie van besluiten en een convenant hebben bestaan waarin werd verwezen naar rayonnering. ACM bewijst echter volgens Rentex Dieben niet dat Rentex Dieben als gevolg van deze 'papieren afspraken' in de praktijk verplicht was om af te zien van actieve/passieve acquisitie buiten haar rayon. Het besluit bevat geen enkel bewijs dat Rentex Dieben in de periode waarin de inbreuken zouden hebben plaatsgevonden, enige uitvoering heeft gegeven aan de 'papieren afspraak' over rayonnering. De voorbeelden die ACM in het bestreden besluit aanhaalt, zien volgens Rentex Dieben op overleg tussen andere ondernemingen zonder dat Rentex Dieben daarbij betrokken was. Rentex Dieben meent dan ook dat sprake is van een gebrek aan bewijs van deelname van Rentex Dieben. ACM zou ten slotte onvoldoende bewijs hebben geleverd voor de feitelijke betrokkenheid van Dinky Holding B.V. bij de afspraken.

47. Rentex Awé betwist dat zij de rayonnering in de praktijk bracht. Van bewijs van een overtreding is geen sprake, aldus Rentex Awé. Zij heeft aantoonbaar in volledige concurrentie gehandeld met alle andere aanbieders, inclusief andere Rentex franchisenemers. Het onderzoek van ACM heeft daarentegen geen enkel voorbeeld van enige beperking van actieve of passieve verkoop door Rentex Awé voortgebracht. ACM heeft dan ook niet kunnen concluderen dat Rentex Awé zich aan de beperkingen heeft geconformeerd. De aanwezigheid bij de aandeelhoudersvergaderingen en het feit dat Rentex Awé een mail van Rentex Floron aan Rentex Nederland in cc heeft ontvangen, vormen volgens Rentex Awé bovendien geen bewijs voor haar betrokkenheid bij de rayonneringsafspraken.

48. Rentex Awé stelt dat Rentex Awé Hoensbroek met Rentex Nederland een franchiseovereenkomst is aangegaan, waarin de actieve verkoop buiten haar (niet-exclusieve) rayon werd verboden. Zij heeft op grond van de overeenkomst geen enkele beperking ten aanzien van de passieve verkoop aanvaard, maar heeft bij nagenoeg alle aanbestedingen en vrijkomende volumes meegedongen. Binnen haar eigen (gedeelde) rayon, dat overeenkwam met haar 'natuurlijke markt', heeft zij actief acquisitie gevoerd. Rentex Awé stelt zich op het standpunt dat ACM onvoldoende rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat zij geen

eigen rayon had, maar een rayon deelde.

49. Rentex Awé stelt dat de Samenwerkingsovereenkomst 2008 de eerste overeenkomst is waarbij Rentex Awé Stein B.V. partij werd. Rentex Awé Stein B.V. kan niet met terugwerkende kracht een systeem van klantenverdeling hebben aanvaard.

50. CLF stelt dat haar succesvolle, snelle en substantiële groei zich slecht verhoudt met marktverdeling en dat zij nimmer een zo snelle groei door had kunnen maken indien er sprake was van een marktverdeling.[12]

51. Over de betrokkenheid van CLR Borgh, één van haar rechtsvoorgangers, voert CLF aan dat CLR Borgh niets reeds op 1 december 2000 betrokken raakte bij de afspraken, maar pas op 15 oktober 2003 bij het tekenen van de volledige franchiseovereenkomst. Voordien gold slechts een beperkte franchiseovereenkomst, waarbij geen rayonnering was overeengekomen. Deze beperkte franchiseovereenkomst werd slechts door CLR Borgh (op 1 december 2000) getekend en niet door het hele CLR-concern. Ook na 15 oktober 2003 was CLR/CLF op geen enkele wijze gebonden aan de Rentex rayonnering. CLR en CLF hebben daar evenmin feitelijk invulling of uitvoering aan gegeven, aldus CLF.

52. CLF voert voorts aan dat passieve verkopen telkens waren toegestaan.[13] Ook voor april 2002 waren passieve verkopen volgens CLF niet verboden. Dat na 2002 de bevoegdheid tot passieve verkopen expliciet werd opgenomen in de overeenkomsten was volgens CLF geen beleidswijziging, maar een verduidelijking van een bestaande regel.

53. Rentex Floron stelt dat ACM ten onrechte de conclusie trekt dat Rentex Floron niet inschreef op bepaalde offerteaanvragen en aanbestedingsprocedures, omdat zij het verbod op passieve acquisitie respecteerde. ACM heeft volgens Rentex Floron geen onderzoek gedaan naar de werkelijke reden waarom zij niet inschreef op deze procedures. Niet inschrijven zou, aldus Rentex Floron, onder andere te maken hebben met haar beperkte geografische bereik alsmede haar beperkte capaciteit. Rentex Floron merkt in dit verband op de rayonindeling te gebruiken als excuus richting zorginstellingen*: "Het klinkt altijd beter wanneer je vanwege een rayonindeling niet kan/mag inschrijven, dan wanneer je een potentiële klant moet vertellen dat je hem niet kunt bedienen, vanwege de grenzen aan de bedrijfsvoering. Wanneer de potentiële klant hoort dat zij gevestigd is buiten de (natuurlijke) grenzen van de bedrijfsvoering van Floron, zal deze in de toekomst niet nog een keer informeren bij Floron."* Rentex Floron stelt voorts dat de regeling waarbij (in geval van passieve acquisitie) een klant persisteerde in

[12] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 3, randnummer 1.

[13] Documentnummer 6855_1/425, hoofdstuk 6, randnummer 43.

zijn offerte-aanvraag bij het niet-regiobedrijf en één en ander zou leiden tot een contract, een commissie van 2% over de bruto-omzet gedurende de looptijd van het contract betaald moest worden aan het regiobedrijf, al voor januari 1998 een dode letter was en nimmer is uitgevoerd.

54. Rentex Floron meent bovendien dat ACM verschillende discussies over de rayonindeling en het verbod op actieve acquisitie in een verkeerde context plaatst. De betrokken ondernemingen verkeerden in de veronderstelling dat de franchiseovereenkomst voldeed aan de voorwaarden en het verbod op actieve acquisitie rechtsgeldig was. Het enige dat de betrokken ondernemingen hebben gedaan, is elkaar er op aanspreken als er actieve acquisitie in een ander rayon dreigde of plaatsvond.

55. De Adviescommissie adviseert de bezwaren van Rentex Awé en CLF die zien op de betrokkenheid van Rentex Awé en CLR Borgh (en CLF) ongegrond te verklaren. Op de overige bezwaren van partijen gaat de Adviescommissie niet afzonderlijk in.

56. Wel merkt de Adviescommissie in randnummer 73 op dat de rayonneringsafspraken in eerste instantie een verbod op zowel passieve als actieve acquisitie betroffen en vanaf 10 april 2002 slechts een verbod op actieve acquisitie. Daarnaast merkt de Adviescommissie op dat niet alle Rentex leden een eigen rayon toebedeeld hadden gekregen. Gelet op dit samenstel van factoren, is van een marktverdeling naar het oordeel van de Adviescommissie geen sprake.

57. Onder het kopje ‘Mededingingsbeperkend effect van de rayonnering’ constateert de Adviescommissie dat er tussen de Rentex-leden inderdaad contact is geweest over de rayonnering, waarbij verschillende Rentex-leden zijn gewezen op de bestaande afspraken:

“Uit het bezwaardossier is het de Adviescommissie gebleken dat er verschillende malen contacten zijn geweest tussen de Rentex-leden, waarbij de verschillende leden elkaar op de rayonneringsafspraken hebben gewezen. Daaruit blijkt echter niet dat zij de rayonneringsafspraken daadwerkelijk zijn nagekomen of dat de rayonnering anderszins tot gevolg heeft gehad dat de mededinging daadwerkelijk is beperkt. Uit hetgeen de bezwaarmakers hebben aangevoerd blijkt dat de rayonnering zeker niet altijd tot effect heeft gehad dat de Rentex-leden niet in elkaars rayons actief waren.

Dat de Rentex-leden elkaar hebben aangesproken, wegens niet-naleving van de rayonneringsafspraken doet niet af aan het feit dat de Rentex-leden ook buiten hun rayon actief waren. Uit hetgeen CLF heeft aangevoerd blijkt naar het oordeel van de Adviescommissie overtuigend dat zij gedurende de vastgestelde inbreuk de andere Rentex-leden actief en passief concurrentie heeft aangedaan. Ook uit de door ACM aangedragen voorbeelden blijkt dat de andere Rentex-leden hinder hadden van de acquisitieactiviteiten van CLF. Naast CLF, hebben ook de andere Rentex-leden actief en passief buiten hun rayons

nieuwe klanten geacquireerd."

58. Uit bovenstaande passages in het Advies en de omstandigheid dat de Adviescommissie uitsluitend aanleiding heeft gezien om specifiek te adviseren over de betrokkenheid van Rentex Awé en CLR/CLF, leidt ACM af dat de Adviescommissie geen twijfels heeft over het bestaan van de rayonneringsafspraken (aanvankelijk een verbod op passieve en actieve acquisitie, vanaf 10 april 2002 uitsluitend een verbod op actieve acquisitie) en deze als uitgangspunt neemt. Dit blijkt ook uit randnummers 52 en 53 van het Advies waarin de Adviescommissie de kwalificatie van de in het bestreden besluit geconstateerde gedragingen als horizontale afspraken als centraal geschilpunt tussen ACM en partijen kwalificeert.

59. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden van partijen, merkt ACM op dat in het bestreden besluit de daadwerkelijke gevolgen van de rayonneringsafspraken niet concreet zijn vastgesteld. ACM heeft hier ook geen onderzoek naar hoeven doen, omdat naar het oordeel van ACM van een afspraak met mededingingsbeperkende strekking sprake is (zie nader paragrafen 4.3 van dit besluit). Een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging met een mededingingsbeperkende *strekking* is op zichzelf reeds een schending van artikel 6, eerste lid, Mw, ongeacht de gevolgen van een dergelijke handeling.[14]

60. Weliswaar is in het bestreden besluit in randnummer 190 vermeld dat "*dit strekkingsbeding ook als effect had dat de concurrentie tussen Rentex-leden verminderde*", uit de verschillende verwijzingen in dit randnummer volgt dat ACM hiermee duidelijk heeft willen maken dat van 'papieren' afspraken of een 'dode letter', zoals partijen stellen, geen sprake is geweest. Gelet op de verschillende stukken en passages waarnaar in randnummer 190 van het bestreden besluit is verwezen, was niet enkel sprake van een papieren werkelijkheid, maar van 'levende' afspraken tussen partijen.

Rayonneringsafspraken

61. Uit de bezwaargronden van partijen blijkt dat zij niet zozeer betwisten dat deze afspraken hebben bestaan, maar wel dat zij uitvoering gaven aan deze afspraken. Partijen zien hierbij over het hoofd dat om het bestaan van de afspraken en de deelname van partijen aan de afspraken te bewijzen, ACM niet hoeft aan te tonen dat partijen de afspraken (altijd) hebben uitgevoerd of zijn nagekomen. Bewijs van uitvoering van de afspraken kan wel bijdragen aan het bewijs van de afspraken zelf en de deelname daaraan, maar is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde. ACM merkt hierbij op dat het feit dat een onderneming wellicht (op onderdelen) afwijkt van de gemaakte afspraken, geen afbreuk doet aan het bestaan van de

[14] HvJ EU 4 juni 2009, zaak C-8/08*, T-Mobile Netherlands B.V. e.a./Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,* Jur. 2009, p. I-4529, punt 29.

afspraken en de verantwoordelijkheid van deze onderneming voor de gemaakte afspraken.[15]

62. In het bestreden besluit, paragraaf 2.3, heeft ACM, kort samengevat, vastgesteld dat partijen samenwerkten onder de gemeenschappelijke naam Rentex en dat in dit samenwerkingsverband de rayonneringsafspraken waren ondergebracht. Deze afspraken waren neergelegd in zogeheten franchiseovereenkomsten met Rentex Nederland en de daarbij behorende compilatie van besluiten (die een aanvulling op de franchisecontracten vormde). De afspraken zijn derhalve schriftelijk neergelegd en, zo is in het bestreden besluit vastgesteld, tweemaal bevestigd door vernieuwde franchisecontracten in 2003 en een samenwerkingsovereenkomst in 2008 (die in de plaats kwam van de franchisecontracten). Aansluiting bij deze Rentex-formule door het sluiten van een franchisecontract betekende derhalve tevens dat men zich verbond aan de rayonneringsafspraken. Dit enkele gegeven acht ACM reeds voldoende om betrokkenheid van partijen bij de rayonneringsafspraken te bewijzen. ACM verwijst naar randnummer 156 van het bestreden besluit waarin ACM de duur van de betrokkenheid van de onderhavige partijen heeft gespecificeerd.

63. De betrokkenheid zou hoogstens anders komen te liggen, wanneer uit de stukken blijkt dat partijen zich op enig moment publiekelijk – in elkaars aanwezigheid – en in duidelijke bewoordingen van de gemaakte afspraken hebben gedistantieerd.[16] Dit is echter niet aan de orde en als zodanig door partijen ook niet aangevoerd. Uit vaste Europese jurisprudentie volgt

---

[15] Zie beschikking van de Europese Commissie van 28 november 2007 (COMP/39.165- Flat Glass): *"For the cartel agreements to be considered as implemented, it is not necessary that all the participants always respect the arrangements. As the Court of First Instance stated in the Cascades judgement (*zaak T-308/94 Cascades v Commission [1998] ECR II-925, paragraph 230)*:, "an undertaking which, despite colluding with its competitors follows a more or less independent policy on the market may simply be trying to exploit the cartel for its own benefit."* Zie ook gevoegde zaken T-71,74, 87 and 91/03 Tokai Carbon Co. Ltd and others v Commission, van 15 juni 2005 randnummer 297 en GvEA EG 14 mei 1998 in zaak Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH in zaak T-347/94, randnummer 133: *"In de eerste plaats mag het bestaan van de heimelijke verstandhoudingen tussen de leden van de PWG betreffende de beide aspecten van het „prijs vóór tonnage"- beleid niet worden verward met de uitvoering daarvan. De door de Commissie verstrekte bewijzen hebben namelijk een zodanige bewijskracht, dat de inlichtingen betreffende het feitelijke gedrag van verzoekster op de markt niet kunnen afdoen aan de conclusies van de Commissie betreffende het bestaan zelf van de heimelijke verstandhoudingen betreffende de beide aspecten van het betrokken beleid. Hooguit zouden verzoeksters beweringen kunnen aantonen, dat haar gedrag niet strookte met de beleidslijn die tussen de ondernemingen in het kader van de PWG was overeengekomen."*

[16] Verg. HvJ EG 7 januari 2004, zaak C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, *Aalborg Portland e.a. vs Commissie*, Jur. blz. I-123, r.o. 82. Zie ook Gerecht, 28 april 2010, zaak T-452/05, *BST*, r.o. 37 en Gerecht, 27 september 2012, zaak T-82/08, Guardina Industrie Corp. / Guardian Europe Sàrl vs. Europese Commissie, r.o. 73.

dat partijen in een dergelijke situatie ten volle verantwoordelijk blijven voor hun deelname aan de gemaakt afspraken, ook als zij zich niet aan de afspraken zouden hebben gehouden.[17]

64. Partijen betwisten niet dat zij bij de Rentex formule waren aangesloten, maar betwisten wel – de ene bezwaarmaker meer dan de ander – dat zij de afspraken in de praktijk hebben gebracht of beperkt waren in hun marktgedrag door de afspraken. Zij zouden meer in het bijzonder steeds althans veelvuldig de concurrentie met elkaar zijn aangegaan.

65. ACM merkt in dit verband allereerst op dat de afspraken als zodanig ook niet inhielden dat partijen elkaar op geen enkele wijze konden beconcurreren. Vanaf 10 april 2002, toen het verbod op passieve acquisitie kwam te vervallen, lieten ook de afspraken enige concurrentie toe, te weten bij aanbestedingen en andere gevallen waarin partijen actief werden benaderd door zorginstellingen. Het verbod op actieve acquisitie was ook toen echter nog steeds van toepassing in de relatie tussen partijen.

66. Ten tweede blijkt uit het dossier afdoende dat partijen wel degelijk werden geacht zich aan de afspraken te houden en deze in de praktijk hebben gebracht. ACM verwijst hiervoor naar randnummers 93, 102 en 127 van het bestreden besluit waarin verschillende dossierstukken zijn behandeld betreffende contacten tussen partijen over de rayonneringsafspraken, waaronder contacten tijdens aandeelhoudersvergaderingen van Rentex Nederland, en contacten tussen partijen en Rentex Nederland over hetzelfde onderwerp. Van enkel ‘papieren afspraken’ of afspraken zonder enige betekenis, was naar het oordeel van ACM dan ook geen sprake. ACM ziet zich hierin gesterkt door de constatering van de Adviescommissie dat er tussen de Rentex-leden inderdaad contact is geweest over de rayonnering, waarbij verschillende leden elkaar op de rayonneringsafspraken hebben gewezen. Het niet (altijd) nakomen van de afspraken door elkaar bijvoorbeeld toch in afwijking van de afspraken, concurrentie aan te doen, doet - zoals gezegd en wat hier ook van zij - geenszins afbreuk aan het bestaan van die afspraken.

67. Voor zover partijen (met name Rentex Awé en CLF) betwisten dat er tot 10 april 2002 een verbod op passieve acquisitie heeft bestaan, merkt ACM op dat het verbod op passieve acquisitie reeds was neergelegd in paragraaf 7 (lid 5 tot en met 8) van de (eerste) Compilatie van Besluiten van 22 april 1991 waarnaar in de Franchiseovereenkomst 1991 werd verwezen[18] en tevens was opgenomen in de Compilatie van Besluiten 1992. In de Franchiseovereenkomst 2003 alsmede de daarbij behorende compilatie van besluiten is het

[17] Zie GvEA EG 11 maart 2003, zaak T-61/99, Adriatica di Navigazion spA, r.o. 91 en de daarin aangehaalde jurisprudentie.

[18] Documentnummer 6855_4/29, bijlage Compilatie van Besluiten van Rentex Nederland B.V. Cpt. d.d. 22-4-’91.

verbod op passieve acquisitie komen te vervallen. Hoewel deze nieuwe stukken pas in 2003 worden getekend door partijen, heeft ACM in het bestreden besluit aangenomen dat het verbod op passieve acquisitie reeds vanaf 10 april 2002 niet meer van toepassing was, aangezien op die datum in de aandeelhoudersvergadering van Rentex Nederland is gesproken over de nieuwe nog te finaliseren franchiseovereenkomst en compilatie van besluiten en in de uitnodiging van die vergadering het toestaan van passieve acquisitie expliciet is genoemd (zie uitgebreid randnummers 111 t/m 114 van het bestreden besluit). Gelet op het voorgaande maakte het verbod op passieve acquisitie wel degelijk onderdeel uit van de door partijen gemaakte afspraken.

Betrokkenheid CLF/CLR Borgh

68. Over de betrokkenheid van CLR Borgh merkt de Adviescommissie op dat de (beperkte) betrokkenheid van CLR Borgh niet betekent dat CLF als zodanig op een later moment betrokken is geraakt bij de afspraken. De Adviescommissie deelt in zoverre het oordeel van ACM dat de vraag per welke datum CLR Borgh betrokken was, hooguit van belang is voor het betrokken marktaandeel (van de Rentex-leden). De Adviescommissie constateert verder dat de afspraken die tot 15 oktober 2003[19] (het moment waarop CLR de volledige franchiseovereenkomst met Rentex Nederland tekende) voor CLR Borgh golden, CLR Borgh niet in dezelfde mate heeft gebonden aan de rayonneringsverplichtingen als de andere wasserijen. Dit is door ACM ook onderkend, aldus de Adviescommissie. Voorgaande betekent volgens de Adviescommissie echter niet dat CLR Borgh, zoals CLF stelt, op geen enkele wijze was gehouden tot naleving van de rayonnering. Anders dan CLF stelt, kan niet worden volgehouden dat CLR Borgh niet reeds op 1 december 2000, het moment dat zij Rentex Borgh overnam betrokken was bij de rayonneringsafspraken. De Adviescommisie adviseert ACM dit bezwaar van CLF ongegrond te verklaren.

69. ACM volgt de Adviescommissie in dit Advies. ACM merkt hierbij op dat CLF geen verweer voert over de startdatum van betrokkenheid bij de Rentex-formule van andere rechtsvoorgangers van haar: Rentex Fortex en Rentex Interlin, Rentex Lincare en Rentex Schelde-Lin (zie randnummer 22 van het bestreden besluit). Voor zover CLF's rechtsvoorganger CLF Borgh dus op een later moment betrokken zou zijn geraakt – *quod non* – betekent dit niet dat CLF op een later moment bij de overtreding betrokken raakte, zoals de Adviescommissie ook constateert.

70. De achtergrond van de toetreding van CLR Borgh, in samenhang met alle andere bewijsstukken, overtuigen ACM ervan dat CLR Borgh al met de ondertekening van de beperkte franchiseovereenkomst gebonden werd aan de rayonnering.

[19] In het Advies is abusievelijk 15 maart 2003 vermeld.

71. In de randnummers 104 en verder van het bestreden besluit heeft ACM uiteengezet welke discussies hebben plaatsgevonden tussen verschillende Rentex-ondernemingen en de directeur van CLF over de toetreding van CLR Borgh tot Rentex en de daarbij behorende rayonnering.

72. Kort gezegd wilde CLF niet door de Rentex-rayonnering verboden worden actief te zijn in de regio's "*Amsterdam, Utrecht en de Dordtse regio […] net als Leiden, Haarlem en Den Haag voor bepaalde segmenten*".[20] Rentex Floron heeft op 22 februari 2000 als compromis voorgesteld dat rayon- en klantafspraken moesten worden gemaakt tussen de directeuren van Rentex Floron, Rentex Interlin (toen nog geen onderdeel van CLF) en CLF. Het dossier bevat geen stukken over de voorgestelde bespreking over rayon- en klantafspraken. Wel heeft de heer [**Vertrouwelijk**] van Rentex Nederland een gesprek gehad met de heer [**Vertrouwelijk**], en de conclusies in een brief van 6 juli 2000 neergelegd. CLF citeert een gedeelte van deze brief in haar bezwaarschrift. In dat citaat schrijft de heer Van Dijk onder andere dat de artikelen in de franchise-overeenkomst ten aanzien van onder andere rayontoewijzing "*…niet van toepassing zijn, dan wel door Borgh op eigen wijze ingevoerd worden*. [onderstreping ACM]".

73. In de AVA van 19 juli 2000 verwijst de heer Van Dijk naar zijn brief van 6 juli 2000. In de notulen van die AVA staat dat onderdeel van het voorstel aan CLF is dat CLR "a. […] *slechts bij uitzondering de naam Rentex [zal] voeren*". Wat betreft de rayonindeling wordt een dergelijk voorbehoud niet gemaakt. Onder e. staat: "rayon is (bekende) Rentex Borgh rayon".[21] Wat betreft Rentex Dieben wordt opgemerkt: "*positie Rentex Dieben – Cleanlease wordt nader geregeld via Rentex Nederland*." De andere Rentex-leden hebben met het (reeds aan CLR gedane) voorstel ingestemd.

74. CLF betwist niet dat zij met Rentex Nederland over rayonnering gesproken heeft; zij voert slechts aan dat die gesprekken tot de conclusie hebben geleid dat CLR niet gebonden zou zijn aan de rayonnering totdat zij volledig lid werd. ACM deelt dit standpunt van CLF niet.

75. Uit de beperkte franchiseovereenkomst volgt dat CLR en Rentex Nederland tot een compromis zijn gekomen over de rayonnering. De rayonnering vaart het midden tussen de eisen van Rentex (toetreding tot de Rentex-formule inclusief rayonnering) en de eisen van

[20] Documentnummer 6855_5/2, ongedateerde brief van de heer [**Vertrouwelijk**] van CleanLeaseFortex aan de heer [**Vertrouwelijk**] van Rentex Floron, punt 5.

[21] Documentnummer 6855_5/3, notulen van een gecombineerde vergadering van aandeelhouders en commissarissen van Rentex Nederland, d.d. 19 mei 1999.

CLR (niet verboden worden te opereren in "*Amsterdam, Utrecht en de Dordtse regio […] net als Leiden, Haarlem en Den Haag voor bepaalde segmenten*").

76. Zo wordt in artikel I(3) genoemd: "*De regio's 13b, 14b, en 15 steeds in overleg met R. Dieben. Bestaande klanten en contacten worden gerespecteerd.*" En "*Amsterdam (boven NZ-kanaal/ij) in overleg met R. Floron.*" Voorts was bepaald: "*Grensoverschrijdend provincie Utrecht daar waar reeds aanwezig en in strikt overleg met Rentex Nederland/R.Interlin.*"[22] Deze bescherming van elkaars klanten, en de verplichting te overleggen met andere Rentex-ondernemingen over activiteiten in 'hun' rayons, trad met terugwerkende kracht in werking met het tekenen van de beperkte franchiseovereenkomst op 1 december 2000.

77. Artikel I(3) trad met onmiddellijke ingang in werking. Dat was anders voor artikel I(4), waarin aan CLR Borgh een uitsluitend recht werd gegeven om de in (3) vermelde regio's actief te zijn, en zich buiten die regio's van acquisitie te onthouden. Dat artikel zou van kracht worden na 31 december 2002.

78. Met de beperkte franchiseovereenkomst werd CLR Borgh dus in twee stappen ingevaren in de Rentex-rayonnering. Met de ondertekening van de overeenkomst zou de bestaande situatie worden bevroren door een verplichting tot overleg over activiteiten met andere Rentex-ondernemingen; per 1 januari 2003 zou CLR Borgh dan volledig worden gebonden aan de rayonnering en geen zorginstellingen in andere rayons mogen benaderen om de textielverzorging over te nemen.

79. Aan CLF kan dus worden toegegeven dat één van haar rechtsvoorgangers, CLR Borgh, met het tekenen van de beperkte franchiseovereenkomst niet direct in dezelfde mate als andere ondernemingen gebonden was aan de rayonnering. Anders dan die ondernemingen mocht CLR Borgh wel actief acquireren in de rayons van andere Rentex-leden, met dien verstande dat zij vooraf moest overleggen met andere Rentex-leden. CLR Borgh was hiermee naar het oordeel ACM net zo goed gebonden aan de rayonnering zij het in een aangepaste vorm. De beperkte franchiseovereenkomst beperkte vanwege de overlegverplichtingen reeds de commerciële vrijheid van CLR Borgh en de andere Rentex-leden.

80. De toetreding tot de rayonnering in twee stappen past bij de documenten die ACM in randnummer 102 van het bestreden besluit heeft opgesomd. CLF probeert de bewijskracht van deze documenten te relativeren door erop te wijzen dat in stukken daterend van na 1 december 2000 wordt opgemerkt dat voor CLR een rayon is gereserveerd of dat CLR het rayon van Varobo zal krijgen. De stukken laten echter zien dat CLR al geacht werd in overleg

[22] *Id.*, paragraaf I, derde lid.

te treden met andere Rentex-leden, ook als zij pas later een echt exclusief gebied zou krijgen.

Betrokkenheid Rente Awé

81. Aangaande de betrokkenheid van Rentex Awé Stein verwijst ACM naar paragraaf 4.10 van dit besluit alsmede het advies van de Adviescommissie dienaangaande, waaruit volgt dat ACM Rentex Awé Stein op goede gronden als feitelijk overtreder heeft aangemerkt.

82. Wat betreft de overige bezwaren van Rentex Awé, sluit ACM zich eveneens aan bij het advies van de Adviescommissie. De Adviescommissie geeft in dit verband aan dat Rentex Awé verschillende voorbeelden en argumenten aandraagt, die al gedeeltelijk eerder, tezamen met de bezwaargronden van de andere bezwaarmakers zijn besproken. Voor zover Rentex Awé hiermee wil aantonen dat zij niet was gebonden aan de afspraken, verwijst de Adviescommissie naar randnummer 77 en verder van Advies I. De Adviescommissie is overigens van oordeel dat de aangedragen voorbeelden niet aantonen dat Rentex Awé geen betrokkenheid had bij de rayonneringsafspraken. Uit de door ACM aangevoerde voorbeelden blijkt volgens de Adviescommissie dat Rentex Awé niet alleen op de hoogte was van de rayonnering, maar tevens met Rentex Nederland en andere Rentex-leden heeft gecommuniceerd over welk rayon haar toebehoorde. Het enkele feit dat Rentex Awé zich tijdens de aandeelhoudersvergadering niet actief bemoeide met de rayonnering, maakt dit niet anders, aldus de Adviescommissie. Rentex Awé was zich bewust van de rayonneringsafspraken en kan zich niet op het standpunt stellen dat zij er niet bij betrokken is geweest. De Adviescommissie adviseert ACM om de bezwaren die zien op de betrokkenheid van Rentex Awé bij de afspraken ongegrond te verklaren.

83. ACM voegt hieraan toe dat ACM Rentex Awé niet volgt in haar stelling dat de e-mail waarin Rentex Awé Stein vraagt aan Rentex Nederland in welk rayon Weert ligt, bewijst dat rayons voor Rentex Awé geen thema waren. Rentex Awé hoefde dat niet aan Rentex Nederland te vragen, omdat zij zich zeer wel bewust was van de rayonindeling. Zij gebruikte haar rechten op basis van de rayonnering als argument richting Rentex Nederland. Zij schrijft immers op 22 september 2008:
"Naar aanleiding van de discussie in de AVA t.a.v. de segmenten die aan de franchisenemers zijn toegewezen, doe ik je bijgaand een kopie toekomen van de franchise overeenkomst zoals ondertekend op 14 juli 2003. Op pagina 2 staat dat segment 1 t/m 8 toegewezen is aan Rentex Awé. Hieruit blijkt dat wij in Noord en Zuid Limburg actief kunnen zijn. Volgens ons kan dit dus niet tot discussies leiden in Weert."[23]

[23] Documentnummmer 6855_5/3, sub 2.175, eerste e-mail d.d. 22 september 2008.

84. Voorts heeft Rentex Awé de “franchiseovereenkomsten” (en dus de rayonnering) in 1991 en 2002 en de “samenwerkingsovereenkomst” in 2008 ondertekend, hetgeen op zichzelf reeds bewijst dat Rentex Awé deelnam aan de rayonnering. Dat zij geen eigen rayon had, maar een rayon deelde maakt dit niet anders. In de franchiseovereenkomsten was immers juist voorzien in het (gedeelde) rayon van Rentex Awé. ACM verwijst hiervoor naar randnummers 144 en 145 van het bestreden besluit.

85. Wat betreft ten slotte het argument van Rentex Awé dat zij verschillende keren aan actieve acquisitie heeft gedaan, wijst ACM erop dat zij in randnummer 146 van het bestreden besluit de voorbeelden van vermeende actieve acquisitie door Rentex Awé heeft beoordeeld. Geen van die voorbeelden bewijzen dat Rentex Awé aan actieve acquisitie in strijd met de afspraken heeft gedaan, nog daargelaten dat niet naleving geen afbreuk doet aan het bestaan van de afspraken en de betrokkenheid van Rentex Awé bij die afspraken.

Betrokkenheid Dinky Holding

86. Het betoog van Rentex Dieben dat ACM onvoldoende bewijs zou hebben geleverd voor de feitelijke betrokkenheid van Dinky Holding B.V., slaagt naar het oordeel van ACM niet.

87. Uit het dossier volgt dat Dinky Holding B.V. (voorheen: Textielreiniging Dieben B.V.)[24] de franchiseovereenkomsten (1991 en de ‘nieuwe’ in 2003) heeft gesloten alsmede aandeelhouder was in Rentex Nederland.[25] Hieruit volgt dat Dinky Holding wel degelijk feitelijk betrokken was bij de afspraken. ACM verwijst voorts naar paragraaf 4.9 van dit besluit waarin ACM ingaat op het bezwaar van Rentex Dieben tegen de toerekening aan Dinky Holding B.V.

88. Gelet op het voorgaande acht ACM na heroverweging de rayonneringsafspraken en de betrokkenheid van partijen bij deze afspraken overtuigend bewezen. ACM wijst de bezwaargronden van partijen aangaande het bewijs af.

4.3 Strekking van de Afspraken

89. ACM merkt de rayonneringsafspraak, met inachtneming van de (juridische en economische) context waarbinnen zij is begaan, aan als afspraken die de strekking hebben de mededinging te beperken. ACM is van oordeel dat het onderzoek naar de economische context, waar hierna op in wordt gegaan, een zodanig beeld van de

[24] Dit is de ‘oude’ Textielreiniging Dieben B.V. Op 29 april 2004 is de statutaire naam van deze vennootschap gewijzigd in Dinky Holding B.V. en is er een nieuwe vennootschap opgericht, genaamd Textielreiniging Dieben B.V.

[25] Documentnummer 6855_3/11 onderdeel a, bijlage 3, 4 en 8.

concurrentieomstandigheden op de markt heeft opgeleverd dat ACM in staat is om te concluderen dat de afspraken invloed konden hebben op het concurrentieproces tussen partijen. Het contextonderzoek hoeft daarbij niet zo ver te gaan dat ACM de (aannemelijke) mate van die invloed moet onderbouwen.

4.3.1. Onderzoek naar de economische context

90. Hierna wordt ingegaan op de bezwaren die partijen hebben ten aanzien van het (economische) onderzoek dat is verricht door ACM ten behoeve van de duiding van de relevante context waarbinnen de overtreding is begaan. Als eerste wordt aandacht besteed aan de representativiteit van de onderzoeken die onderdeel uitmaken van het economische onderzoek. Daarna gaat ACM in op de bezwaren die partijen hebben opgeworpen tegen de afbakening van de relevante product- en geografische markt.

Representativiteit en onderzoek naar economische context

91. ACM heeft ten behoeve van het economisch context onderzoek onder andere zorginstellingen en textielverzorgers bevraagd. Volgens CLF zou het onderzoek uit 2010 onder de textielverzorgers niet representatief zijn. Rentex Floron meent ook dat het onderzoek onder zorginstellingen niet representatief is en dat de conclusies die ACM op basis van dat onderzoek trekt over de concurrentievoorwaarden en de dynamiek op de markt, daarom onhoudbaar zijn.

92. Daarnaast stelt CLF dat ACM selectief gebruik heeft gemaakt van de resultaten van de door haar bevraagde textielverzorgers, bijvoorbeeld bij de conclusies over het gebrek aan aanbodsubstitutie en het bereik van de wasserijen. Hier gaat ACM in randnummers 120 en 134-148 nader op in.

93. RBB Economics (hierna: RBB) geeft in haar rapportage tevens aan dat ACM de resultaten van het onderzoek onder textielverzorgers ten aanzien van de maximale transportafstand baseert op antwoorden van een aantal niet-representatieve marktpartijen.

94. Rentex Floron en Rentex Awé uiten hun twijfels over de representativiteit van de enquête uitgevoerd onder zorginstellingen in 2009 die ten grondslag ligt aan de conclusies van het Aanvullend Rapport.

95. Ten slotte stellen alle vier bezwaarmakers in hun bezwaarschrift dat ACM de relevante markt niet juist heeft afgebakend en de dynamiek op de markt onvolledig en onjuist heeft beschreven. Dit zou te wijten zijn aan onvoldoende onderzoek.

96. De bezwaren van betrokken partijen ten aanzien van het Aanvullend Rapport komen samengevat op het volgende neer:
- De resultaten uit het onderzoek zijn niet bruikbaar onder meer omdat ACM in bepaalde gevallen niet het juiste adres van de locatie van de wasserij is uitgegaan bij de berekening van de afstanden en de vraagstelling in de enquête niet eenduidig is.
- De enquête zou daarnaast niet representatief zijn, omdat niet alle zorginstellingen in de markt bevraagd zijn.
- Op basis van de enquête zou niet de conclusie kunnen worden getrokken dat er een aparte markt voor textielverzorgers in de gezondheidszorg bestaat.

97. De Adviescommissie merkt op dat voor het onderzoek in 2010 onder zorginstellingen postcodegebieden zijn geselecteerd waarin twee van de betrokken ondernemingen actief zijn, of redelijkerwijs actief konden zijn, gezien de afstand. Uit die gebieden zijn de bestaande klanten van CLF, Rentex Floron of Rentex Awé bevraagd. Daarnaast zijn potentiële klanten van de genoemde partijen geselecteerd uit de respondenten van de enquête van 2009 afkomstig uit dezelfde postcodegebieden. De Adviescommissie concludeert dat er daarom sprake was van een selecte steekproef en dat deze enquête niet representatief is voor de markt als geheel. Bij selecte steekproeven zouden volgens de Adviescommissie de antwoorden slechts representatief zijn voor de populatie die beantwoordt aan de selectiekenmerken. Overigens merkt de Adviescommissie in Advies II op dat het onderzoek uit 2010 onder zorginstellingen niet representatief is voor de hele markt, omdat deze slechts onder de klanten van CLF, Rentex Floron en Rentex Awé was afgenomen. Dit is feitelijk onjuist. Ook klanten van de concurrenten in de geselecteerde gebieden zijn bevraagd.

98. Volgens de Adviescommissie lijkt bij het onderzoek onder de wasserijen uit 2010 tevens sprake te zijn van een selecte steekproef. Gelet op het beperkte aantal ondervraagden is de Adviescommissie met CLF van mening dat ook dit onderzoek representativiteit ontbeert.

99. De Adviescommissie merkt verder op dat ACM de conclusies over de economische context in belangrijke mate heeft gebaseerd op de onderzoeken die in 2010 zijn gehouden onder zorginstellingen en onder textielreinigers en geen nader economisch onderzoek heeft verricht. CLF en Rentex Floron hebben dat volgens de Adviescommissie door het inschakelen van RBB wel gedaan.

100. De Adviescommissie adviseert ACM nader onderzoek te doen naar de economische context, althans nader te motiveren dat het door haar verrichte onderzoek adequaat is.

101. De Adviescommissie is in Advies II van oordeel dat de in het Aanvullend Rapport vervatte conclusies de door haar geconstateerde gebreken van het primaire besluit ten aanzien van de economische context en de markt niet, althans onvoldoende kunnen helen. De

Adviescommissie vindt de enquête uit 2009 selectief aangezien een aantal categorieën zorginstellingen niet is bevraagd. Daarnaast is door ACM niet geverifieerd of de door de zorginstellingen opgegeven adressen van hun aanbieder niet slechts het factuur- of postadres betreft. Ten slotte heeft ACM volgens de Adviescommissie met de enquêtes uit 2009 geen onderzoek verricht naar de aanbodzijde, terwijl de Adviescommissie ook ten aanzien van het onderzoek onder de wasserijen vond dat die niet representatief was.

102. ACM is in tegenstelling tot de Adviescommissie van oordeel dat de onderzoeken uit 2010 een voldoende representatief beeld geven van de markt om verdere conclusies van ACM ten behoeve van de afspraak te staven. ACM zal dit hierna nader motiveren.

103. Om het economische en juridische onderzoek in het juiste kader te plaatsen stelt ACM voorop dat de vraag of een afspraak ertoe strekt de mededinging te beperken, wordt bepaald door het antwoord op de vraag of deze afspraak, gelet op de inhoud en het doel ervan en rekening houdend met de juridische en economische context, de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt concreet kan verhinderen.[26] Aan het afbakenen van de markt komt in dit kader geen zelfstandige betekenis toe. Dit is slechts anders indien zonder marktafbakening niet kan worden uitgemaakt of de afstemming ertoe strekt (of tot gevolg heeft) dat de mededinging wordt beperkt.[27] Het is voldoende als de markt is bepaald met een zodanige precisie dat ACM in staat is de potentiële gevolgen voor de mededinging vast te stellen (met andere woorden: kan vaststellen of de afspraak ertoe strekt de mededinging te beperken). Waar het om gaat, is het onderkennen van de concurrentiedwang die de betrokken ondernemingen ondervinden.[28]

104. ACM is van oordeel dat de Adviescommissie wat betreft het onderzoek onder zorginstellingen in 2010 dan ook ten onrechte het uitgangspunt hanteert dat de steekproef representatief moet zijn voor de Nederlandse markt als geheel. ACM deelt dit uitgangspunt niet. Het gaat er volgens ACM om dat de afnemers en potentiële afnemers van partijen zijn bevraagd in die gebieden van de relevante markt waarop de afspraak een mogelijk mededingingsbeperkend effect heeft gehad of kon hebben. De bevraagde afnemers (de zorginstellingen) zijn op de volgende manier geselecteerd. Zorginstellingen die klant waren van CLF, Rentex Floron of Rentex Awé én gevestigd waren in een gebied waar een andere Rentexwasserij actief was of redelijkerwijs actief kon zijn gezien de afstand, zijn geselecteerd. Hetzelfde geldt voor zorginstellingen gevestigd in diezelfde gebieden die klant waren van concurrenten van

---

[26] (*T-Mobile*), hiervoor voetnoot 14, r.o. 43. Zie ook r.o. 31-33.

[27] Gerecht 6 juli 2000, zaak T-62/98 (*Volkswagen*), r.o. 230-231, en Gerecht 21 februari 1995, zaak T-29/92 (*SPO*), r.o. 74.

[28] CBb 4 oktober 2011, zaken AWB 07/647-650 (*Fietsfabrikanten*), ECLI:NL:CBB:2011:BT6521, r.o. 4.5.3.

partijen. De klanten van Rentex Dieben zijn niet apart meegenomen in de selectie omdat Rentex Dieben haar wasserij-activiteiten op 8 april 2008 heeft verkocht aan CLF. De voormalige klanten van Rentex Dieben waren dus in 2009 grotendeels overgenomen door CLF. Met een respons van circa 77% is de steekproef groot genoeg om een gedegen beeld te schetsen voor ten minste die gebieden van de relevante markt waar de afspraak mogelijk effect heeft gehad of kon hebben. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat de marktomstandigheden in de niet vertegenwoordigde postcodegebieden verschillen van de omstandigheden in de geselecteerde postcodegebieden.

105. Over het onderzoek dat in 2010 is gehouden onder de wasserijen[29] merkt ACM op dat het juist is dat niet alle wasserijen die actief zijn op het gebied van gezondheidszorg, zijn bevraagd. Voorgaande betekent echter niet dat dit onderzoek daarom geen goed beeld van de markt kan schetsen.

106. In het onderzoek van 2010 onder wasserijen zijn 12 wasserijen bevraagd die actief zijn in het gezondheidszorgsegment. Hiervan hebben 9 wasserijen de vragenlijst beantwoord[30]. Dit zijn belangrijke wasserijen onder de wasserijen die diensten aanbieden in de gezondheidszorg. Indien namelijk de namen van deze wasserijen worden vergeleken met uitkomsten van het onderzoek onder zorginstellingen (2010) blijkt het volgende. Van de 15 wasserijen die naast CLF, Rentex Floron, Rentex Awé en Rentex (NL) worden genoemd als de huidige leverancier van de zorginstellingen die de vragenlijst[31] hebben ingevuld, zijn er 6 wasserijen bevraagd in het onderzoek onder wasserijen (= 40%). De andere 3 wasserijen die zijn bevraagd in het onderzoek onder wasserijen zijn wasserijen waarvan zorginstellingen hebben aangegeven dat die uitgenodigd zijn om een aanbieding te doen en/of waarvan een aanbieding is ontvangen en/of die een zorginstelling actief hebben benaderd en/of worden genoemd als mogelijk alternatief voor de huidige textielaanbieder. ACM is van oordeel dat zij met de beantwoording van deze 9 wasserijen in combinatie met de inlichtingen die partijen over hun wasserij-activiteiten hebben verstrekt een voldoende representatieve groep marktpartijen heeft bevraagd om een goed beeld te krijgen van de markt.

107. ACM is van oordeel dat de uitgevoerde onderzoeken in onderlinge combinatie en aangevuld met inlichtingen die partijen zelf hebben verstrekt een gedegen beeld schetsen van de markt en derhalve kunnen dienen ter onderbouwing van de economische context die nodig is om de onderhavige afspraken nader te duiden. ACM wijst dan ook de gronden van bezwaar die zien op het ontbreken van representativiteit van de onderzoeken uit 2010 af.

---

[29] Documentnummer 6855_1/17.

[30] Documentnummers 6855_1/48, 52, 53, 55, 56, 62, 117, 120 en 137.

[31] Zie vraag 3 van het onderzoek.

108. Ten aanzien van het bezwaar dat ACM onvoldoende onderzoek zou hebben verricht merkt ACM op dat, naast de inlichtingen die zij gevorderd heeft bij zorginstellingen en textielverzorgers, ACM haar conclusies over de markt en de marktomstandigheden heeft gebaseerd op meerdere bronnen. Het betreft onder andere documenten die zijn gevorderd tijdens de bedrijfsbezoeken en verklaringen die zijn afgenomen tijdens de bedrijfsbezoeken. Ook zijn er na de bedrijfsbezoeken nog schriftelijk inlichtingen gevorderd. De conclusies over de economische context zijn gebaseerd op verschillende bewijsstukken die in onderlinge samenhang zijn bezien. De veronderstelling dat het economische context enkel gebaseerd is op de beantwoorde vragenlijsten van zorginstellingen en textielverzorgers over de relevante markt is derhalve onjuist. Hierna wordt bij de behandeling van de bezwaren die zien op de strekking van de afspraak en de relevante markt, nader ingegaan op de door ACM onderzochte context. Per onderwerp wordt naar het hiervoor besproken aanvullende bewijs verwezen dat, naast de onderzoeken die zijn uitgezet onder zorginstellingen en wasserijen, ten grondslag ligt aan het economisch onderzoek op basis waarvan ACM tot een beoordeling van de afspraak is gekomen.

109. Volgens ACM heeft het in het Aanvullend Rapport vervatte onderzoek slechts in beperkte zin een nadere onderbouwing voor de economische context opgeleverd. ACM onderkent dat met betrekking tot de conclusies in het Aanvullend Rapport die zijn gebaseerd op de enquêtes in 2009 niet kan worden uitgesloten dat DM op basis van de antwoorden van de zorginstellingen tot een onjuiste conclusie is gekomen voor wat betreft een aantal berekende afstanden. Tevens kan niet worden uitgesloten dat in het geval DM de enquêtes had uitgezet onder andere categorieën zorginstellingen dit een ander beeld had opgeleverd over de wasserijen die actief zijn in de gezondheidszorg. ACM is echter van oordeel dat de onderzoeken uit 2010 kunnen dienen ter onderbouwing van de economische context en er voldoende onderzoek is verricht. Dit betekent dat ACM zijn de resultaten van het Aanvullend Rapport (enquêtes 2009) niet noodzakelijk acht om een gedegen beeld van de markt te kunnen schetsen.

110. Op grond van voorgaande is ACM van oordeel dat er in onderhavige zaak voldoende en adequaat onderzoek is verricht naar de economische context om de betrokken afspraak van partijen nader te duiden. ACM wijst de gronden van bezwaar van partijen dienaangaande af.

4.3.2. De relevante markt

<u>Relevante productmarkt</u>

111. Partijen voeren aan dat ACM bij de afbakening van de productmarkt ten onrechte zou zijn uitgegaan van een markt voor textielverzorging voor de gezondheidszorg. Daarmee zou ACM hebben miskend dat de wasserijen in het gezondheidszorgsegment ook concurrentiedruk

ervaren van wasserijen die in de segmenten horeca en industrie actief zijn. Er is volgens de betrokken partijen geen sprake is van een gesegmenteerde markt.[32] Het is mogelijk binnen een jaar over te stappen naar een ander segment, aldus partijen. Partijen stellen dat zij wel degelijk concurrentiedruk ervaren van wasserijen die in andere segmenten actief zijn.

112. CLF bestrijdt de relevantie van CERTEX-certificering voor het afbakenen van een markt die niet ruimer is dan Nederland. Rentex Floron stelt dat de CERTEX gecertificeerd eis niet altijd wordt gesteld en om die reden een groot aantal andere wasserijen ook kan concurreren om de opdracht. Rentex Awé merkt in haar bezwaarschrift op dat het bestreden besluit eraan voorbij gaat dat alle relevante aanbieders beschikken over een voldoende uitgerust machinepark en voldoen aan de eisen op het gebied van hygiëne en certificering (Certex of vergelijkbare Iso certificering, ongeacht de segmenten die men bedient).

113. Over het onderzoek gehouden onder wasserijen merkt CLF op dat de vraag over hoe lang het duurt om over te stappen naar een ander segment zo algemeen is gesteld, dat niet uit de antwoorden is af te leiden of er sprake is van 100% nieuwe inrichting dan wel het uitbreiden of wisselen van een bepaald percentage van de bestaande capaciteit en dat ook niet duidelijk is naar welk segment wordt geswitcht of uitgebreid. Ook merkt CLF op dat de in randnummer 42 van het bestreden besluit opgenomen verwijzing naar de antwoorden selectief is. Hier wordt nader op ingegaan in randnummers 120-122 van dit besluit.

114. De Adviescommissie gaat niet specifiek in op de gronden van bezwaar van partijen ten aanzien van de productmarkt. Zij merkt, zoals eerder gezegd, wel op dat het economisch onderzoek voornamelijk is gebaseerd op de onderzoeken in 2010 gehouden onder de zorginstellingen en de textielverzorgers. Zij adviseert nader onderzoek te verrichten naar de economische context, althans te motiveren dat het door ACM verrichte onderzoek adequaat is.

115. Zoals eerder opgemerkt is ACM van oordeel dat voldoende en adequaat onderzoek naar de economisch context is gedaan.

116. ACM onderkent in heroverweging dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de Certex-certificering door aanbieders van textielverzorgers die actief zijn in andere segmenten als een belemmering om toe te treden tot het gezondheidszorgsegment kan worden gezien. Niettemin is ACM van oordeel dat de wasserijen actief in het gezondheidszorgsegment slechts een beperkte concurrentiedruk ervaren van wasserijen die niet al actief zijn in het gezondheidszorgsegment. ACM wijst daarvoor op het volgende.

[32] Documentnummer 6855_1/6, p. 11.

117. De brancheverenigingFederatie Textielbeheer Nederland verdeelt textielverzorging in drie segmenten (i) Gezondheidszorg, (ii) Industrie en handel en (iii) Horeca en recreatie. Partijen zelf hanteren ook deze segmentering in hun bedrijfsvoering.[33] Rentex Awé geeft voorts ook aan: *'De branche kent een beperkt aantal grote spelers met een landelijke dekking, met een uitgesproken specialisme in een van de drie sectoren'.*[34]

118. De wasserijen die actief zijn op het gebied van gezondheidszorg zijn daar in belangrijke mate in gespecialiseerd. Dat blijkt het volgende.

119. De twee grootse aanbieders van textielverzorging voor de gezondheidszorg zijn CLF en Lips Gezondheidszorg B.V. (hierna: Lips) . Zowel CLF als Lips[35] leggen zich vrijwel volledig toe op het gezondheidszorgsegment. CLF behaalt circa [80-100%] van haar bedrijfsomzet in de gezondheidszorg.[36] Ook Rentex Floron[37], Springendal[38] en Barth Slijkhuis[39] zijn (vrijwel) geheel actief op het gebied van gezondheidszorg. Uit de omzetgegevens opgenomen in het bestreden besluit kan afgeleid worden dat circa 88,5% van alle omzet die gerelateerd is aan textielverzorging voor de gezondheidszorg in 2009 wordt behaald door CLF, Lips, en Rentex Floron, allen wasserijen die zich vrijwel geheel toeleggen op het gezondheidszorgsegment en tevens beschikken over voor de gezondheidszorggespecialiseerde waslijnen.[40] In dit aandeel is nog niet de omzet meegenomen van Springendal en Barth Slijkhuis, zoals gezegd ook wasserijen die zich vrijwel geheel toeleggen op de gezondheidszorg. Ten slotte beschikken Rentex Awé en Newasco ook over voor de gezondheidszorg gespecialiseerde waslijnen.[41]

120. Andersom zijn de grootste aanbieders van textielverzorging voor het industrie- en horecasegment, zoals Blycolin, Berendsen en Initial Hokatex niet actief in het

---

[33] Zie randnummer 37 van het bestreden besluit.

[34] Documentnummer 6855_5/3 bijlage bij e-mail van 14 december 2009 n.a.v. het Besprekingsverslag van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Rentex Nederland B.V. te Vaassen datum 1 december 2009, Additionele informatie t.b.v. Sabic (datum onbekend).

[35] Documentnummer 6855_1/255, http://www.lips-textielservice.nl/.

[36] Documentnummer 6855_4/46, schriftelijke verklaring CleanLeaseFortex.

[37] Documentnummer 6855_5/3, sub NMa_6855_6_20100303115425921_29, marktpositie Rentex Floron.

[38] Documentnummer 6855_1/240, website Springendal http://www.springendal.nl/.

[39] Documentnummer 6855_1/52, antwoord vraag 7a) op enquête onder textielverzorgers.

[40] Documentnumer 6855_1/678, mondelinge toelichting op Aanvullend Rapport d.d. 14 januari 2014 t.b.v. Bezwaarschriften Adviescommissie Rentex Floron., p. 4-5.

[41] Documentnummer 6855_1/676 mondelinge toelichting Aanvullend Rapport Rentex Awé, p. 4-5.

gezondheidszorgsegment. Deze wasserijen hebben in de vijf jaar vóór de enquête van 2010 geen stappen ondernomen om het gezondheidszorgsegment te betreden.[42] Alle drie de wasserijen zijn kapitaalkrachtig, beschikken over meerdere wasserijen verspreid over het hele land en zijn erkende textielverzorgers. Zelfs met bestaande wasserijen en een distributienetwerk zijn zij niet toegetreden. Eén van deze wasserijen, Berendsen, heeft aangegeven dat voor het zorgsegment ten opzichte van de twee andere segmenten een andere reinigingsprocedure, andere machines en andere systemen nodig zijn. Vanwege deze hoge investeringen brengt overstappen naar de zorg een aanzienlijk risico met zich mee, waardoor vrij snel rendement behaald moet worden. Volgens deze wasserij is toetreding tot het zorgsegment dan ook eigenlijk alleen maar mogelijk door een wasserij op te kopen[43].

121. In een concentratiebesluit van de NMa[44] [45] is eerder aangegeven dat het mogelijk is om in een periode van ongeveer een jaar over te stappen naar een ander segment. Enkele respondenten uit het onderzoek in 2010 onder de textielverzorgers geven een periode van 9 maanden tot 5 jaar aan waarbinnen het mogelijk is om naar een ander segment over te stappen. Zij gaan daarbij niet specifiek in op een overstap naar het zorgsegment. [46] Het is echter aannemelijk dat een overstap naar het gezondheidszorgsegment een langere periode dan 9 maanden in beslag neemt, omdat afnemers in de gezondheidszorg namelijk hoge eisen stellen aan de dienstverlening op het gebied van textielverzorging.[47] Afnemers verlangen niet alleen een goede optische reiniging, maar ook hoge hygiëne en de vereiste kiemdoding. Door de aard van de werkzaamheden van de afnemers bestaat bij dit wasgoed een verhoogd risico op bacteriële besmettingen.[48]

122. De wasserij die, naast Berendsen, de vraag beantwoordt voor een overstap naar het zorgsegment geeft aan dat directe investeringen in machines voor zorg (en ook horeca) 1 miljoen euro bedragen doordat investeringen in een wasbuis en mangels noodzakelijk zijn.[49]

---

[42] De voorbeelden die partijen hebben aangedragen betroffen overstap of uitbreiding van gezondheidszorg naar horeca en industrie. Documentnummer 6855_1/362, randnummer 41.

[43] Documentnummer 6855_1/230.

[44] ACM merkt op dat dat in tegenstelling tot de beoordeling van een concentratiezaak waarbij ACM een prospectieve toets hanteert, ACM bij mededingingsbeperkende afspraken een retrospectieve toets hanteert om een goed beeld van de relevante markt te krijgen.

[45] Besluit van de NMa in zaak 5076/Purgare – Fortex, randnummer 11.

[46] Zie antwoord op vraag 9b) van enquête onder textielverzorgers, 6855_1/ 53, 56, 62, 117, 137.

[47] Documentnummer 6855_1/214, p.14, FTN Overzicht 2008-2009.

[48] Zie website CERTEX onder 'Prestatievereisten en richtlijnen', dossierstuk 234, documentnr. 6855_1/216.

[49] Zie antwoord op vraag 9a) van enquête onder textielverzorgers 6855_1/53.

123. Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat de omzet behaald door wasserijen in de gezondheidszorg vrijwel volledig wordt behaald door wasserijen die zich bijna uitsluitend toeleggen op de gezondheidszorg en/of beschikken over gespecialiseerde waslijnen. Daarnaast zijn grote wasserijen die actief zijn in andere segmenten niet toegetreden tot het gezondheidszorgsegment en wordt aangegeven dat er aanzienlijke investeringen nodig zijn om te kunnen toetreden.[50] Op basis hiervan is ACM van oordeel dat de wasserijen actief in het gezondheidszorgsegment slechts een beperkte concurrentiedruk ervaren van wasserijen die niet actief zijn in het gezondheidszorgsegment. Gelet hierop, verklaart ACM de gronden van bezwaar die zien op concurrentiedruk van wasserijen buiten het gezondheidszorgsegment ongegrond.

Relevante geografische markt

Standpunt van partijen

124. CLF acht de conclusie van de ACM dat er sprake is van een nationale markt onjuist. CLF wijst er op dat buitenlandse ondernemingen die in hun “thuisland” actief zijn in het zorgsegment ook op de Nederlandse markt actief kunnen worden. Volgens CLF wijst de ACM ten onrechte opsplitsing van de markt in afzonderlijke regionale markten af. CLF stelt dat de ACM zich hierbij niet op de enquêteresultaten kan baseren. CLF verwijst naar een rapportage van RBB.[51] RBB stelt daarin dat de conclusie van de ACM dat sprake is van een nationale markt – en niet van regionale markten – in tegenspraak is met belangrijke kenmerken van de markt. CLF betwist dat de betrokken ondernemingen in hun analyses niet uitgaan van regionale markten.[52] Op basis van de berekeningen van RBB stelt CLF dat haar maximale transportafstand tot een verpleeg- en verzorgingsinstellingen (hierna: V&V) [50-100] kilometer bedraagt en voor ziekenhuizen circa [100-150] kilometer. CLF stelt verder in haar zienswijze voor de Adviescommissie II dat 100% van de geënquêteerden die verklaard hebben klant te zijn bij CLF, zich binnen een straal van [50-100] kilometer van CLF’s wasserijen bevinden.

125. Ook Rentex Floron stelt dat sprake is van een markt ruimer dan Nederland.[53] Voorts betwist

[50] Aanbodsubstitutie betreft de vraag welke andere leveranciers dan die de betrokken producten of diensten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op (zeer) korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra kosten, in reactie op een kleine, maar significante, duurzame prijsverhoging.

[51] RBB Economics, CleanLeaseFortex (CLF) – Commentaar op het boetebesluit van de NMa, 20 juni 2012, bijlage 1 bij Documentnummer 6855_1/427.

[52] Documentnummer 6855_1/427, p.23-35.

[53] Documentnummer 6855_1/424, punten 358-379.

Rentex Floron, onder verwijzing naar een rapportage van RBB,[54] dat ACM tot de conclusie kan komen dat geen sprake is van regionale markten, maar van een nationale markt.[55] Rentex Floron geeft aan dat op grond van het onderzoek van RBB de optimale maximale transportafstand van Rentex Floron [50-100] kilometer zou zijn en de maximale rendabele transportafstand [100-150] kilometer. De afstanden die Rentex Floron verder dan [100-150] kilometer aflegt zijn volgens Rentex Floron uitzonderingen, die locaties kunnen slechts bediend worden omdat dat gebeurt in combinatie met andere klanten of omdat de omvang van de was erg groot is.[56]

126. Volgens Rentex Awé miskent de ACM dat de relevante marktomvang voor een lokale wasserij (vestiging) de markt is die de wasserij kan bestrijken op basis van de logistieke actieradius. Voor Rentex Awé bestrijkt het huidige werkgebied voor ziekenhuizen een cirkel van [50-100] km rondom Elsloo en voor verpleeg- en verzorgingsinstellingen ("V&V") [0-50] km. Binnen deze cirkels bevindt een belangrijk deel van het afzetgebied zich in België.[57] Met betrekking tot de actieradius verwijst Rentex Awé naar een eerdere concentratiezaak.[58]

127. Ten slotte zijn bezwaarmakers van oordeel dat ACM geen aandacht heeft besteed aan de feitelijke concurrentie op de markt.

128. De Adviescommissie gaat niet specifiek in op de gronden van bezwaar van partijen ten aanzien van de afbakening van de geografische markt. Zij merkt, zoals eerder gezegd, wel op dat het economisch onderzoek voornamelijk is gebaseerd op de onderzoeken in 2010 gehouden onder de zorginstellingen en de textielverzorgers.

129. In heroverweging komt ACM terug op de in het bestreden besluit opgenomen opmerking dat iedere wasserij gedwongen is een uniform prijsbeleid te hanteren, aangezien een wijziging in prijsstelling in het verzorgingsgebied van één (locatie van een) wasserij effecten heeft in verder gelegen verzorgingsgebieden. Na heroverweging acht ACM deze opmerking niet houdbaar. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de conclusies die ACM inzake de relevante geografische markt trekt.

---

[54] RBB Economics, Rentex Floron – Commentaar op het boetebesluit van de NMa, 20 juni 2012, bijlage 3 bij Documentnummer 6855_1/424.

[55] Documentnummer 6855_1/424, punt 359.

[56] Documentnummer 6855_1/640, punten 82-85 en documentnummer 6855_1/464, punt 39.

[57] Documentnummer 6855_1/423, punten 51-55.

[58] Documentnummer 6855_1/423, punt 58.

Markt is niet ruimer dan Nederland

130. Uit onderstaande bewijsmiddelen blijkt dat partijen er zelf van uit gingen dat zij geen rechtstreekse concurrentie ondervonden van buiten Nederland gevestigde wasserijen. Dat er, zoals CLF aanvoert, veel grote buitenlandse spelers actief willen worden op de Nederlandse markt en pogingen doen wasserijen in Nederland over te nemen bevestigt de analyse van ACM, omdat het laat zien dat toetreding tot de gezondheidszorgmarkt kennelijk moet gebeuren door een bestaande in het gezondheidszorgsegment actieve wasserij over te nemen en niet door het werkgebied van een in het buitenland gevestigde wasserij uit te breiden.

131. De conclusie dat buitenlandse wasserijen niet rechtstreeks opereerden op de Nederlandse markt, blijkt tevens uit documenten die tijdens de bedrijfsbezoeken bij partijen zijn aangetroffen.

Dit blijkt onder meer uit de volgende citaten:
'Dreiging nieuwe toetreders
- *Op dit moment is er geen sprake van nieuwe toetreders.*
- *Mogelijkerwijs is er in de toekomst sprake van verdere Europese consolidatie. In dat geval lijkt logisch dat één van de grote Europese spelers een bedrijf overneemt in NL.*[59]

'Nederland is nog steeds hoofdzakelijk een nationale markt (nog geen buitenlandse aanbieders toegetreden').[60]

´Voor Rentex kan de geografische markt worden omschreven als het Nederlands grondgebied.[61]

132. Bovendien blijkt uit het economisch onderzoek dat buitenlandse toetreders geen rol van betekenis spelen bij het concurrentieproces. Uit de respons op de onderzoeken uit 2010 blijkt dat er geen buitenlandse aanbieders hebben meegedaan aan de aanbestedingen in de onderzochte jaren. Ook hebben de geënquêteerde zorginstellingen in het onderzoek van 2010 geen buitenlandse wasserij genoemd als huidige aanbieder en vrijwel geen buitenlandse wasserij genoemd als alternatief voor hun huidige aanbieder. Duitse en Belgische wasserijen

[59] Documentnummer 6855_5/3, sub 2.86; een analyse door Rentex Awé van verschillende segmenten (met cijfers over 2007).

[60] Documentnummer 6855_5/3, pagina 1 van de bijlage bij de e-mail van 17 november 2007.

[61] Documentnummer 6855_1/424, notitie van 2 maart 1998 van Bogaerts en Groenen Advocaten, p. 4, appendix 28 bij bijlage 1 van het bezwaarschrift van Rentex Floron.

hadden derhalve ten tijde van de enquête nog geen significante betekenis in Nederland. Er zijn geen aanwijzingen dat buitenlandse bedrijven in de jaren vóór de enquête wel concurrentiedruk uitoefenden.

133. Het feit dat Rentex Awé wel buiten de landsgrenzen opereert doet niet af aan de conclusie dat de markt niet groter is dan Nederland. Doorslaggevend in onderhavige zaak is dat vanuit de zorginstellingen in Nederland buitenlandse wasserijen niet als alternatief worden aangemerkt en dat buitenlandse ondernemingen vooralsnog niet zijn toegetreden met een marktaandeel van betekenis. ACM is van oordeel dat op grond van het voorgaande de geografische markt niet ruimer is dan Nederland.

Concurrentiedruk van wasserijen binnen Nederland/markt is niet regionaal

134. Een exacte afbakening van de geografische markt is naar het oordeel van ACM in casu niet nodig.[62] Wel kan gesteld worden dat de markt ruimer is dan een regionale markt.

135. Anders dan partijen suggereren, is ACM er in het bestreden besluit niet van uitgegaan dat iedere wasserij heel Nederland als haar werkterrein beschouwt. Wel heeft zij in het bestreden besluit aangegeven dat haar niet is gebleken dat de concurrentie zich slechts op regionaal niveau afspeelt. ACM vindt hiervoor bevestiging in informatie uit interne stukken van de betrokken wasserijen over op welke niveau zij concurrentiedruk ervoeren en uit de maximale transportafstand die textielverzorgers kunnen afleggen naar zorginstellingen.

136. In haar concept-marketingplan van augustus 2002 geeft Rentex Floron aan dat haar afzetmarkt ruimer is dan regionaal:

> *"… Rentex Nederland is marktleider op de Nederlandse markt en Rentex Floron is dat in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Noord-Holland. Wij zullen ons conformeren aan het beleid van Rentex Nederland.*
> *Rentex Floron met twee locaties, Winschoten en Bolsward en met een totale omzet van … Er werken bij onze bedrijven 450 medewerkers. Het marktgebied omvat ruwweg de lijn Amsterdam – Zwolle – Emmen."*[63]

137. Uit deze laatste zin trekt CLF de conclusie dat Rentex Floron voor haar analyse niet uitging van een landelijke markt. Naar het oordeel van ACM biedt bovenstaande passage juist aanwijzingen dat de concurrentie zich niet slechts op regionaal niveau afspeelde. Zie

[62] Zie randnummer 104 en GvEA van de Europese Gemeenschappen 14 november 2012, zaak T-135/09, Nexans.

[63] Documentnummer 6855_5/1, 2e concept Marketingplan Rentex Floron d.d. 21 augustus 2002, p.12.

bijvoorbeeld de eerste zin. De Rentex-ondernemingen wilden naar eigen zeggen samenwerken om landelijk sterker te staan. Ook dit wijst op bovenregionale/landelijke concurrentiedruk. De Rentex-ondernemingen waren hier, aldus Rentex Floron, ook succesvol in, nu Rentex Floron Rentex Nederland als marktleider op de Nederlandse markt ziet. Overigens geeft Rentex Floron ook in haar meerjaren beleidsplan van 28 maart 2002 aan zich te richten op dienstverlening op en boven de lijn Amsterdam – Zwolle – Emmen, maar daarbij andere mogelijkheden niet uit te sluiten.[64]

138. Voor een verdere beschrijving van interne stukken waaruit blijkt dat partijen het oordeel van ACM bevestigen dat concurrentie tussen de textielverzorgers in het gezondheidszorgsegment in Nederland zich op gebieden ruimer dan regionaal afspeelt verwijst ACM naar de schriftelijke toelichting van ACM voor de Adviescommissie[65].

139. Zoals gezegd is ACM van oordeel dat niet is gebleken dat binnen Nederland de markt kan worden opgesplitst in regionale markten. Naar het oordeel van de ACM is geen sprake van vaste verzorgingsgebieden dan wel vaste afzonderlijke regionale markten. Veeleer is sprake van dynamische en overlappende cirkels, waarbij ook afnemers in de randen van Nederland zich binnen het bereik van ten minste drie wasserijen bevinden en het grootste deel van de afnemers binnen het verzorgingsgebied van aanzienlijk meer vestigingen valt[66], zie bijlage 1 bij dit besluit.

140. De maximale transportafstand in het bestreden besluit is onder andere gebaseerd op het onderzoek uit 2010 onder textielverzorgers waaruit blijkt dat textielverzorgers nog bereid zijn een offerte uit te brengen voor een zorginstelling die ligt op 50-150 km afstand van de dichtstbijzijnde locatie.[67]

141. Die bereidheid wordt daarnaast ondersteund doordat partijen zelf ook meerdere malen hebben aangegeven dat die voor hen ten minste boven de 100 kilometer ligt.

---

[64] Documentnummer 431, in appendix 8 van bijlage 1 van het bezwaarschrift van Rentex Floron, heeft Rentex Floron een onderdeel van haar meerjaren beleidsplan d.d. 28 maart 2002, met kenmerk JA/02/Ft006, opgenomen. Dit onderdeel heeft als aanhef “V. De Markt”.

[65] Documentnummer 6855_1/452.B523 randnummers 4.5.13 -4.5.18.

[66] In Bijlage 1 heeft ACM het verzorgingsgebied van de vestigingen van de verschillende wasserijen weergegeven op basis van een transportbereik van 75 kilometer. Uit dit kaartje blijkt dat bij een afstand van 75 kilometer iedere afnemer in Nederland door ten minste drie wasserijen kan worden beleverd.

[67] Documentnummers 6855_1/52, 6855_1/53, 6855_1/55 en 6855_1/137, marktonderzoek onder textielverzorgers.

'De kritische grens is voor ons zo ongeveer de helft van Nederland. Wij hebben nu bijvoorbeeld een opdracht in Den Haag. Onze verste klant is op dit moment in Enschede (165 km vanaf hier). Den Haag is 163 km ver weg'.[68]

'Potentiële cliënten bevinden zich in een straal van [100-150] km vanaf hier'.[69]

'[100-150] km is logistiek gezien goed aan te rijden'.[70]

'Als er regio-overstijgende projecten komen is samenwerking met Rentex Awé nodig. Onze grenzen liggen op ongeveer [100-150] km, normaal is dat [100-150] km vanaf hier'.[71]

'Onze klantenkring bevindt zich in het zuiden, in Limburg. Verder weg, buiten een straal van [100-150] km, is het vanwege logistieke diensten te kostbaar.[72]

142. Zoals hiervoor uiteen gezet, betwisten betrokken partijen de maximale afstand van 50-150 km. Echter, CLF gaat uit van een daadwerkelijk afgelegde transportafstand voor CLF tussen de [50-100] km[73] op basis van de resultaten van de enquêtes die ten grondslag liggen aan het Aanvullend Rapport. Op basis van het onderzoek uitgevoerd door RBB gaat CLF uit van een maximale transportafstand van [50-100] km voor V&V en [100-150] km voor ziekenhuizen. Rentex Floron gaat uit van een optimale transportafstand van [50-100] km en een rendabele afstand van [100-150] km, Rentex Awé gaat uit van een maximale transportafstand van [0-50] km voor V&V en voor ziekenhuizen van [50-100] km.

143. ACM merkt daarbij op dat CLF's maximale transportafstand flexibel is.[74] CLF heeft een lijst van 44 V&V-instellingen opgegeven die op meer dan [50-100] km van CLF zijn gelegen, waarvan 7 op meer dan [100-150] km. Interessant in dat kader is ook de analyse van RBB voor Rentex Floron. RBB merkt daar op dat Rentex Floron ruim EUR 7 miljoen van haar omzet genereert

---

[68] Documentnummer 6855_5/14 verklaring van de heer [**Vertrouwelijk**], commercieel manager Rentex Floron B.V., p. 5.

[69] Documentnummer 6855_5/9, bijlage bij verklaring van mw. [**Vertrouwelijk**] van Rentex Awé, p. 3.

[70] Documentnummer 6855_5/11 bijlage bij verklaring van [**Vertrouwelijk**] van Rentex Awé, p. 3.

[71] Documentnummer 6855_5/4 bijlage bij verklaring van dhr. [**Vertrouwelijk**], bestuurder van Rentex Nederland, p. 2.

[72] Documentnummer 6855_5/7, p. 2 bijlage bij verklaring van [**Vertrouwelijk**] van Rentex Awé.

[73] CLF kwam tot deze conclusie in haar zienswijze voor de Adviescommissie II, documentnummer 6855_1/644. CLF maakt de opmerking dat dit opgaat voor zover het daadwerkelijk om klanten van CLF in 2009 blijkt te gaan.

[74] RBB Economics CLF – Commentaar op het boetebesluit van de NMa, 20 juni 2012, p. 37-38.

binnen een radius van [50-100] km vanaf Bolsward.[75] Blijkbaar genereert Rentex Floron meer dan 60% van haar omzet buiten deze straal.[76] Overigens kan volgens Rentex Floron uit het onderzoek van RBB worden afgeleid dat voor haar, net als voor CLF, een maximaal rendabele transportafstand van [100-150] km zou gelden.[77] Ook dit ligt dus binnen het bereik zoals gehanteerd in het bestreden besluit.

144. Voorts merkt ACM op dat de maximale rendabele afstand van [100-150] kilometer die Rentex Floron aangeeft ruim boven in de marge ligt van de 50-150 kilometer. Dat er ook een optimale afstand bestaat voor Rentex Floron doet niet af aan de conclusie dat Rentex Floron kan concurreren om zorginstellingen op in ieder geval [100-150] km afstand, in het verzorgingsgebied van een andere wasserij.

145. Ten aanzien van Rentex Awé kan opgemerkt worden dat het actuele verzorgingsgebied van een onderneming niet hetzelfde is als het gebied waar de concurrentie zich afspeelt, de relevante geografische markt. Het gaat er bij dit laatste in feite om waar ondernemingen elkaar tegen (kunnen) komen, zodat zij concurrentiedruk op elkaar kunnen uitoefenen.[78] Volgens Rentex Awé is dat in een gebied rondom haar locatie voor V&V [0-50] km en voor ziekenhuizen [50-100] kilometer.

146. ACM constateert dat behalve de afstand die Rentex Awé aangeeft voor V&V, alle genoemde afstanden liggen binnen de grens van de in het bestreden Besluit bepaalde maximale transportafstand tussen een wasserijen en een zorginstelling van 50-150 kilometer.[79]

Verschillende factoren

147. In het bestreden besluit heeft ACM vastgesteld dat de maximale transportafstand van meerdere factoren afhankelijk is en dat of een afnemer rendabel kan worden geleverd onder meer afhangt van de afstand tussen de zorginstelling en wasserij en het volume dat voor de zorginstelling moet worden gewassen. In die zin komt het RBB onderzoek overeen met de conclusies in het bestreden besluit. In het RBB onderzoek wordt aangegeven:

---

[75] Documentnummer 6855_1/425, bijlage 3 RBB Economics, Rentex Floron - Commentaar op het boetebesluit van de NMa, 20 juni 2012, p. 20.

[76] RBB gaat uit van een betrokken omzet van Rentex Floron van ruim EUR 19 miljoen. In hoofdstuk 7 gaat de NMa in op de bezwaren die zien op de boete, waarbij ook de betrokken omzet aan de orde komt.

[77] Documentnummer 6855_1/425, randnummer 261.

[78] Bekendmaking inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, Mededeling van de Commissie van 9 december 1997, Pb EG 1997, C 372, p.5, punten 2-3.

[79] Randnummer 49 van het bestreden besluit.

'Het karakter van de dienstverlening en de complexe logistiek beperken de (geografische) actieradius van een wasserijlocatie. Deze beperking is deels fysiek van aard — welke klanten kan ik gegeven de voor de productie nodige tijd diensten leveren die voldoen aan de eisen van de klant — en deels bedrijfseconomisch (binnen welke afstand kan ik een klant concurrerend bedienen gegeven het type klant, het type dienstverlening, de daarbij behorende beladingsgraad van containers en vrachtwagens en de daarbij behorende kosten en marges'.[80]

148. Mede daarom is ACM voor die maximale transportafstand uitgegaan van een marge tussen de 50-150 km. Daarbij komt dat in de bepaling van de maximale transportafstand nog niet is meegenomen dat het aannemelijk is dat de afstand die partijen zonder de mededingingsbeperkende afspraak zouden afleggen groter zou zijn. De afspraken om niet in te gaan op passieve acquisitie of niet actief buiten je eigen regio te acquireren houden automatisch in dat een wasserij dicht bij huis blijft leveren. Op die manier bouwt een wasserij geen netwerk van te beleveren locaties op dat steeds verder uitgerold kan worden. In het geval een dergelijk netwerk wel opgebouwd wordt, wordt het namelijk mogelijk om verder weggelegen zorginstellingen in combinatie met andere zorginstellingen te beleveren.

149. ACM komt aldus tot de conclusie dat behalve dat de Rentex-leden op landelijk niveau concurreerden, zij daarnaast ook concurreerden met wasserijen die niet of niet alleen op landelijk niveau concurreerden maar ook of alleen op regionaal of bovenregionaal niveau.

150. Gelet op hetgeen in deze paragraaf is besproken ten aanzien van de geografische markt, verklaart ACM de bezwaargronden van partijen na heroverweging, ongegrond.

4.3.3. Concrete geschiktheid van de afspraken

151. De betrokken partijen bestrijden dat er sprake is van een strekkingsbeding. Volgens CLF, en Rentex Floron is uit het onderzoek niet op te maken in hoeverre actieve acquisitie een relevante concurrentieparameter is.

[80] Documentnummer 6855_1/424, bijlage 3 RBB Economics Rentex Floron – Commentaar op het boetebesluit van de NMa, 20 juni 2012, p. 5.

152. Rentex Floron, CLF en Rentex Awé stellen dat ACM ten onrechte heeft nagelaten onderzoek te doen naar de gevolgen van de afspraken op de markt. Bovendien stellen zij dat de afspraken geen mededingingsbeperkende gevolgen heeft gehad. Zo voeren CLF en Rentex Awé aan dat zij met andere Rentex-leden concurreerden. Rentex Dieben voert aan dat de afspraken, gelet op haar beperkte omvang, nauwelijks of geen effect voor haar konden hebben.

153. CLF stelt dat er geen sprake was van een strekkingsbeding, maar van een verticale franchiserelatie.

154. De Adviescommissie vindt het verdedigbaar dat de rayonneringsafspraken inhoudende een verbod op zowel actieve als passieve acquisitie aan te merken zijn als een strekkingsbeding. De Adviescommissie overweegt dat de rayonneringsafspraken die golden tussen partijen verschillen van 'pure' marktverdelingsafspraken, die naar hun aard mededingingsbeperkend zijn. Dit geldt voornamelijk voor de afspraken na 10 april 2002. Vanaf dat moment gold slechts een verbod op actieve acquisitie buiten het eigen rayon. Daarnaast moesten een aantal Rentex-leden hun rayon delen met een ander Rentex lid. De Adviescommissie overweegt dat de rayonneringsafspraken de Rentexwasserijen dus geen absolute bescherming boden tegen concurrentie van andere leden. Naar het oordeel van de Adviescommissie heeft ACM onvoldoende rekening gehouden met de precieze aard van de afspraken en met de omstandigheden waarin deze waren overeengekomen.

155. De Adviescommissie is van oordeel dat ACM onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de rayonnering, zoals die gedurende de gehele inbreukperiode is vorm gegeven, kan worden aangemerkt als een strekkingsbeding en adviseert ACM daarom nader te motiveren waarom de geconstateerde inbreuk een strekkingsbeperking is, bij gebreke waarvan de voornoemde bezwaargronden gegrond zouden moeten worden verklaard.

156. Met de Adviescommissie oordeelt ACM dat wat betreft het verbod op zowel actieve als passieve acquisitie zoals dat gold vóór 10 april 2002 aan te merken is als een strekkingsbeding. In het navolgende motiveert ACM nader waarom de gehele inbreuk aangemerkt moet worden als een strekkingsbeding.

Verticale franchise relatie

157. Ten eerste merkt ACM op dat in paragraaf 4.1 is aangetoond dat de afspraken tussen partijen kwalificeren als een horizontale overeenkomst. ACM gaat hier dan ook niet nader in op de stelling van CLF dat de afspraken niet kunnen worden aangemerkt als een strekkingsbeding omdat het een verticale franchise relatie zou betreffen.

158. ACM merkt verder op dat het feit dat er geen sprake is van een 'pure' marktverdelingsafspraak of een 'klassiek' kartel niet betekent dat er geen sprake kan zijn van een strekkingsbeding. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft in zijn uitspraak in de zaak BIDS[81] expliciet uitgesproken dat het niet zo is dat de categorie van overeenkomsten met een mededingingsbeperkende strekking – die dus uit hun aard geacht kunnen worden schadelijk te zijn voor de goede werking van de mededinging - alleen die overeenkomsten zou omvatten die gerekend worden tot de klassieke kartels, zoals horizontale vaststelling van prijzen, beperking van de productie of verdeling van markten. Er is, zo overweegt het Hof, geen sprake van een uitputtende lijst van verboden vormen van samenwerking. Ook overeenkomsten die niet zijn genoemd in artikel 101 VWEU kunnen een strekkingsbeding zijn.[82] Zo kunnen bijvoorbeeld ook overeenkomsten die ook andere, legitieme doelstellingen nastreven en niet alleen de beperking van de mededinging, als beperkend worden aangemerkt. In elke zaak zal dus steeds moeten worden bekeken of een afspraak een mededingingsbeperkende strekking heeft.

159. ACM hoeft derhalve niet aan te tonen dat de afspraak een marktverdelingsafspraak behelsde. De vraag die wel beantwoord moet worden is of de afspraak concreet geschikt is om de mededinging te beperken. Volgens het Hof volstaat voor de kwalificering van een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging als strekkingsbeding, dat de gedraging concreet, gelet op de juridische en economische context ervan, de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt kan verhinderen, beperken of vervalsen.[83]

160. ACM is van oordeel dat gelet op de economische en juridische context de afspraken gekwalificeerd kunnen worden als een strekkingbeding. Ook de Europese Commissie merkt beperkingen op actieve- en/of passieve verkopen aan als restricties met een mededingingsbeperkende strekking.[84] Hierna zal ACM ingaan op de concurrentie tussen

---

[81] HvJ EG, 20 november 2008, zaak C-209/07, *BIDS,* r.o. 23.

[82] In zijn conclusie van 4 september 2008 in deze zaak, overwoog advocaat-generaal V. Trstenjak:
"Uit het voorgaande blijkt dat de categorie van de restricties met mededingingsbeperkende strekking niet kan worden beperkt tot overeenkomsten die de mededinging duidelijk beperken. Wanneer niet alleen met de inhoud van een overeenkomst maar ook met de juridische en economische context ervan rekening moet worden gehouden kan de indeling onder restricties met mededingingsbeperkende strekking niet afhangen van de vraag, of bedoelde strekking op het eerste gezicht duidelijk is of eerst bij een grondiger onderzoek van de omstandigheden en de bedoeling van partijen aan het licht komt."

[83] *T-Mobile,* hiervoor voetnoot 14*,* r.o. 43.

[84] Zie 'Commission Staff Working Document', 'Guidance on restrictions of competition "by object" for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice', 25 juni 2014, kenmerk SWD(2014) 198 final,

partijen en de geschiktheid van de onderhavige afspraken om de mededinging te beperken.

Concurrentie tussen partijen

161. ACM stelt voorop dat gelet op de actieradius de Rentex-leden (zonder de rayonneringsafspraken) onderling met elkaar konden concurreren. Vanwege de eerder aangegeven maximale transportafstand, bestonden er geen 'natuurlijke rayons' van een zo geringe omvang dat er geen concurrentie mogelijk was tussen de Rentex-leden. De in bijlage 2 opgenomen kaarten bevestigen dat Rentex-wasserijen bij de meeste klanten rechtstreekse concurrentiedruk van andere Rentex-wasserijen (konden) ondervinden. Uit deze kaarten blijkt dat indien wordt uitgegaan van een maximale transportafstand van 85 km gedurende de gehele periode van de overtreding partijen overlappende verzorgingsgebieden hebben.

162. De betrokken partijen hebben zelf ook aangevoerd dat zij elkaar concurrentie aandeden en daarmee dus ook konden doen. Zij hebben naar voren gebracht dat de Rentex-leden met elkaar concurreerden doordat zij de mogelijkheid hadden om via passieve acquisitie buiten het eigen rayon actief te zijn.[85] Zo voert CLF in haar zienswijze aan:

'(…) zowel buiten als binnen haar rayons heeft geconcurreerd met andere partijen.'[86]

'*Volledigheidshalve merkt CLF nog op dat zij meermaals ook gewoon inschreef op openbare (en onderhandse) aanbestedingen, ook als de aanbestedende dienst niet in haar rayon lag.*'[87]

163. Rentex Floron geeft in haar aanvullende zienswijze van 5 september 2011 aan dat bezwaarmakers '*elkaars grootste concurrenten waren*'.[88] Evenals Rentex Awé die heeft aangegeven in nagenoeg alle gevallen concurrentie te ondervinden van zowel marktleider Lips als van CLF.[89] In haar bezwaarschrift heeft CLF op basis van een overzicht van haar concurrenten bij 50 concrete opdrachten aangegeven dat voor haar Lips en de Rentex-ondernemingen Rentex Floron en Rentex Awé de belangrijkste concurrenten zijn en zij op

---

paragraaf 2.2.1, annex bij de herziene 'de minimis' Bekendmaking van de Commissie, zoals gepubliceerd op de website van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/deminimis.html).

[85] Documentnummer 6855_1/323 en 330, zie bijvoorbeeld randnummer 186: *'Rayonnering tussen Rentex Leden met ruimte tot werving in elkaars gebieden (nieuwe prospects).'*

[86] Documentnummer 6855_1/308 en 313, randnummer 121.

[87] Documentnummer 6855_1/308 en 313, randnummer 135.

[88] Documentnummer 6855_1/323 en 330, randnummers 55 en 227.

[89] Documentnummer 423, randnummer 135.

voortdurende basis heeft geconcurreerd met Rentex-leden.[90] Ook Rentex Floron concludeert dat zij en CLF voortdurend in concurrentie waren en dat haar grote tegenspelers Lips en CLF zijn.[91]

164. In het kader van de concurrentie met andere Rentex-leden is ook van belang wat CLF zegt over de reden waarom zij aanvankelijk niet wilde deelnemen aan de Rentex-formule: *'Ten eerste wilde CLR geen beperkingen opgelegd krijgen in de vorm van een of meer rayons en een verbod om daarbuiten actief te acquireren. CLR had zeer succesvolle jaren achter de rug waarin zij door harde (prijs)concurrentie en overnames van concurrenten sterk gegroeid was, en zij wilde deze strategie doorzetten.'*[92]

165. ACM merkt terzijde op dat het feit dat partijen aangeven dat zij elkaar beconcurreerden niet uitsluit dat partijen een overtreding hebben begaan. ACM merkt daarbij op dat het feit dat een onderneming wellicht op onderdelen is afgeweken van de gemaakte afspraken, geen afbreuk doet aan het bestaan van een kartel, zie ook randnummer 66 van onderhavig besluit.

Rayonneringsafspraken

166. De rayonneringsafspraken die zijn aan te merken als één enkele inbreuk, zie paragraaf 4.5 van dit besluit, bestonden in eerste instantie uit een verbod op zowel actieve- als passieve acquisitie en na verloop van tijd alleen nog uit een verbod op actieve acquisitie. Het verbod op actieve acquisitie heeft de hele periode van de overtreding gegolden en vormde de rode draad in de afspraken om de onderlinge concurrentie te beperken.

167. Actieve acquisitie is in de regel in markten een belangrijke concurrentieparameter. ACM is van oordeel dat dat in de markt voor textielverzorgers in de gezondheidszorg ook het geval is. Actieve acquisitie is van belang voor textielverzorgers om klanten te werven en kan derhalve worden aangemerkt als een relevante concurrentieparameter die, indien deze wordt beperkt, concreet geschikt is om de mededinging op de markt voor textielreiniging voor gezondheidszorg te beperken.

Belang werven van klanten

168. Dat actieve acquisitie van belang is om klanten te werven blijkt allereerst uit het onderzoek onder zorginstellingen van 2010. Hierna zal blijken dat op grond van dit onderzoek er bij circa

[90] Documentnummer 425, p. 107-111.

[91] Bijlage "verweerschrift" bij documentnummer 424, p. 12 en p. 14.

[92] Documentnummer 6855_1/425, p. 116, randnummer 9 van hoofdstuk 5 van het bezwaarschrift van CLF.

91% van de door wasserijen verkregen contracten effectieve mogelijkheden lagen om via actieve acquisitie klanten te werven.[93]

169. Het onderzoek onder zorginstellingen schetst een beeld van zorginstellingen die weinig eigen initiatief tonen bij het maken van een keuze voor een bepaalde textielverzorger. Deze passieve houding blijkt ten eerste uit het feit dat instellingen in circa 54% van de gevallen een nieuw contract verkrijgen door het bestaande contract te verlengen of door middel van een beperkte prijsvergelijking onder de aanbieders. Ten tweede geeft circa 75% van de respondenten van het onderzoek aan dat zij de laatste vijf jaar niet van textielverzorger zijn gewisseld, terwijl circa 89% aangeeft dat de kosten voor overstappen geen belemmering vormen. Ten derde blijkt uit documenten aangetroffen tijdens bedrijfsbezoeken dat de looptijd van contracten tussen wasserijen en zorginstellingen over het algemeen tussen de 3 en 5 jaar bedraagt.[94] Ten vierde geeft 25% van de instellingen aan dat zij geen enkele andere aanbieder als alternatief ziet voor hun huidige aanbieder.[95] Ten slotte organiseert niet iedere instelling die wel eens aanbestedingen uitschrijft elke nieuwe contractperiode een nieuwe aanbesteding [96].

170. Het feit dat zorginstellingen een dergelijk passieve houding aannemen, biedt textielverzorgers juist de mogelijkheid om nieuwe klanten te werven via een vorm van actieve acquisitie. In het tegenovergestelde geval waar klanten kritisch zijn en zelf op zoek gaan de aanbieder met de beste prijs/kwaliteit verhouding, is actieve acquisitie wellicht minder van belang. De passieve houding van afnemers zorgt ervoor dat actieve acquisitie een belangrijke methode is om klanten binnen te halen. Dit is de reden dat juist een verbod op actieve acquisitie een adequate afspraak was om de mededinging tussen partijen te beperken. Dat blijkt ook uit het

[93] Voor zover ACM bij het analyseren van de enquêteresultaten een rekenfout zou hebben gemaakt, dan verandert dit niets aan het beeld dat uit het marktonderzoek ontstaat. Volgens CLF (p.42 bezwaarschrift) is bij 42,6% van het aantal waarnemingen sprake van “openbare aanbesteding / (meervoudig) onderhandse aanbesteding / opvragen offertes / 2B dienst aanbesteding”. ACM komt op 40,4% voor “openbare aanbesteding / (meervoudig) onderhandse aanbesteding / opvragen enkele offertes”. Zie Documentnummer 6855_1/239, Memo d.d. 9 februari 2011, Selectie en samenvatting antwoorden enquête onder zorginstellingen, antwoord op vraag 3.

[94] Rnr 55 rapport, Vva bedrijfsbezoek Rentex Awé, 6855_5/3, notitie naar aanleiding van strategie bijeenkomsten, p. 7, 2.89 en Vva bedrijfsbezoek CleanLeaseFortex, 6855_5/2, Verkoopboek accountmanagers, p. 2, 4.159. Zie tevens het besluit van de NMa in zaak 5076/Purgare – Fortex, randnummer 18. Contracten tussen wasserij en zorginstelling zijn over het algemeen langdurig tussen 3-5 jaar.

[95]Documentnummer 6855_1/239, Memo d.d. 9 februari 2011, Selectie en samenvatting antwoorden enquête onder zorginstellingen, vraag 13.

[96] Documentnummer 6855_1/113, antwoorden op vragen 6, 9 en 23 en dossierstuk 152, documentnr. 6855_1/107, antwoord op vraag 10.

feit dat partijen zelf aangeven dat het verbod op actieve acquisitie relatieve rust binnen Rentex bood. Uit een intern stuk van Rentex Floron volgt: "- *de franchise brengt ook nog voordelen: * rust in de organisatie, niet overal tegelijk aan het vechten, enige duidelijkheid over marktverdeling etc.*[97] en in een verslag van strategiebijeenkomsten, aangetroffen bij Rentex Awé, wordt opgemerkt dat ook de samenwerkingsovereenkomst uit 2008 leidt tot relatieve rust, mits – zo wordt opgemerkt – partners in de praktijk betrouwbaar zijn.[98]

171. Uit de verklaring van CLF in haar meldingsformulier voor de concentratie met Purgare, blijkt dat actieve acquisitie niet alleen belangrijk is om klanten te werven in het geval zorginstellingen niet zelf actief op zoek gaan naar de aanbieder die de beste prijs/kwaliteit verhouding biedt. [99] In het formulier geeft CLF aan dat actieve promotie- en wervingsacties belangrijk zijn om op de lijst van aanbieders terecht te komen die een zorginstelling uitnodigt voor deelname aan een onderhandse aanbesteding. Hoewel aanbesteders volgens CLF de markt ook zelf bekijken, verhoogt het genereren van naamsbekendheid wel de kans om op de lijst van de aanbesteder terecht te komen. CLF schetst daarbij de gang van zaken op de markt als volgt: *"De aanbesteder selecteert zelf drie tot vijf hem bekende spelers, die worden uitgenodigd om op de aanbesteding in te schrijven. Voor textielverzorgers is het daarom zaak om op zoveel mogelijk "lijstjes" van (mogelijke) aanbesteders te komen. Actieve promotie- en wervingsactiviteiten zijn hiervoor van belang. Zoals gezegd dienen de Rentex-leden hun activiteiten te beperken tot hun eigen franchisegebieden. De kans dat zij op de "lijstjes" buiten hun eigen gebied terecht komen neemt hiermee dus af."* Circa 22% van de contracten voor textielverzorgers in het gezondheidszorgsegment verkrijgen een contract via onderhandse aanbesteding.[100]

172. Het is verder aannemelijk dat als het bij onderhandse aanbestedingen belangrijk is om naamsbekendheid te hebben, dit ook geldt voor de situatie waarin zorginstellingen enkele offertes opvragen. Circa 15% van de contracten voor textielverzorgers in het gezondheidszorgsegment verkrijgt een contract door het opvragen van enkele offertes.

---

[97] Documentnummer 6855_5/3, bijlage bij e-mail van de heer [**Vertrouwelijk**], d.d. 2 januari 2009.

[98] Documentnummer 6855_5/22, sub. 3.238, bijlage bij Bijlage 6, Verslag KPMG sessie. Opgemerkt wordt dat de belangrijkste aandachtsgebieden voor de komende jaren (2006-2009) aan de orde zijn gekomen, zodat aannemelijk is dat het stuk dateert van 2005.

[99] Documentnummer 6855_1/7.

[100] Met een onderhandse aanbesteding werd in het onderzoek een aanbesteding bedoeld waarbij de instelling de textielverzorgers die mogen inschrijven eerst selecteert (niet-openbare of meervoudig onderhandse aanbesteding).

173. Uit voorgaande volgt dat actieve acquisitie in totaal bij circa 91% van de verkregen contracten effectieve mogelijkheden lagen om via actieve acquisitie klanten te werven Zoals uit voorgaande blijkt was dat het geval bij het verkrijgen van een nieuw contract door het bestaande contract te verlengen of door middel van een beperkte prijsvergelijking onder de aanbieders (circa 54%), bij onderhandse aanbesteding (circa 22%) en in het geval van het opvragen van enkele offertes (circa 15%).

174. Het belang van actieve acquisitie voor het werven van klanten wordt voorts nog eens bevestigd doordat partijen zelf in verklaringen aangeven dat zij actief potentiële klanten benaderden, bijvoorbeeld door middel van telefonisch contact, e-mails of een bezoek aan een zorginstelling.[101] Rentex Awé gaf aan recentelijk een opdracht van twee miljoen te hebben binnengehaald door de klanten zelf te benaderen in combinatie met hun unieke benadering.[102]

175. ACM verwijst tevens naar de bezwaarschriften van CLF en Rentex Awé. CLF geeft aan nieuwe klanten “af te pakken van de concurrentie” door diverse vormen van acquisitie, waaronder het gevraagd en ongevraagd langsgaan en het uitbrengen van offertes.[103] Rentex Awé geeft aan potentiële opdrachtgevers (pro)actief te hebben benaderd om een kans te krijgen bij een nieuwe contractronde en dat zonder actieve acquisitie de aanzienlijke groei van Rentex Awé niet mogelijk was geweest.[104] In hoeverre daadwerkelijk sprake is – ten tijde van de overtreding was – van actieve acquisitie laat de ACM hier in het midden.[105]

176. De Adviescommissie merkt op dat mede door de omstandigheid dat een aantal Rentex-leden hun rayon deelt met een ander Rentex lid de afspraken geen absolute bescherming bood tegen concurrentie van andere leden, waardoor vraagtekens gesteld kunnen worden bij de concrete geschiktheid van de afspraken. ACM is van oordeel dat de gedeelde rayons niets afdoen aan de concrete geschiktheid. Absolute bescherming bestond inderdaad niet binnen deze gedeelde regio’s, maar de concurrentie werd daar wel op twee manieren beperkt. Ten

---

[101] Mondelinge verklaring, ondertekend na vastlegging door ACM, 6855_5/17, p. 5, mondelinge verklaring, ondertekend na vastlegging door de ACM, 6855_5/11, p. 2 en p. 3. en mondelinge verklaring, ondertekend na vastlegging door de NMa, 6855_5/13, p. 2.

[102] Mondelinge verklaring, ondertekend na vastlegging door ACM, 6855_5/10, p. 4 bovenaan.

[103] Documentnummer 6855_1/425, p.66.

[104] Documentnummer 6855_1/423, punt 38. Zie ook punt 112.

[105] ACM verwijst hiertoe naar de randnummers 132 en 146 van het bestreden besluit, waarin de Raad het door CLF en Rentex Awé geschetste beeld ontkracht. CLF stelt in haar bezwaarschrift, documentnummer 6855_1/425 (p.103-105) opnieuw buiten het aan haar toegewezen rayon aan actieve acquisitie te hebben gedaan. Zij presenteert hierbij grotendeels dezelfde voorbeelden.

eerste werden cliënten binnen die regio's niet door andere deelnemende wasserijen van buiten die regio benaderd. Ten tweede maakten partijen binnen de gedeelde rayons nadere afspraken over hoe zij met elkaar omgingen[106]. Voorts merkt ACM op dat de afspraken betreffende de gedeelde regio's complementair zijn aan de overige afspraken. Juist omdat er rayons werden gedeeld en de rayonneringsafspraken gekoppeld waren aan eigen regio's waren er aanvullende afspraken. Hier was derhalve in voorzien.

177. Op grond van voorgaande is ACM ook in heroverweging van oordeel dat het verbod op actieve acquisitie concreet geschikt was om de mededinging op de markt voor textielreiniging voor de gezondheidszorg te beperken.

Gevolgen

178. Nu ACM de afspraak kwalificeert als een strekkingsbeding, is het niet nodig om de concrete gevolgen van de afspraak op de markt te onderzoeken. Een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging met een mededingingsbeperkende *strekking* vormt op zichzelf al een schending van artikel 6, eerste lid, Mw, ongeacht de gevolgen van een dergelijke handeling. Wanneer kan worden vastgesteld dat een gedraging *er toe strekt* de mededinging te beperken is voor de beantwoording van de vraag of deze gedraging in strijd is met artikel 6, eerste lid, Mw niet meer relevant of er concrete gevolgen aan deze gedraging verbonden zijn.[107]

179. Dit wordt niet anders wanneer in een specifiek geval kan worden vastgesteld dat de mededingingsbeperkende gevolgen in de markt geheel ontbreken.[108] Het strekkingsverbod uit artikel 6, eerste lid, Mw creëert niet een vermoeden van onrechtmatigheid, dat kan worden weerlegd wanneer in het concrete geval geen negatieve gevolgen voor de werking van de markt kunnen worden aangetoond. Zoals het Hof heeft geoordeeld is de vraag of en in welke mate een dergelijk gevolg daadwerkelijk intreedt, slechts relevant voor de berekening van het bedrag van de boete.[109]

4.4 Merkbaarheid

180. Rentex Floron betwist de conclusie van ACM dat de rayonnering een merkbaar effect op de mededinging heeft gehad. Rentex Floron meent dat ACM is uitgegaan van een onjuiste marktafbakening en derhalve is uitgegaan van te hoge marktaandelen van de betrokken partijen. Uitgaande van een juiste marktomvang, zou Rentex Floron een marktaandeel van

[106] Zie randnummers 122-125 van het bestreden besluit.
[107] *T-Mobile,* hiervoor voetnoot 14, r.o. 29.
[108] *T-Mobile,* hiervoor voetnoot 14, r.o. 30.
[109] *T-Mobile,* hiervoor voetnoot 14, r.o. 31.

slechts [0-5%] hebben, wat betekent dat haar gedragingen geen merkbaar effect op de markt konden hebben.

181. Ook CLF heeft bezwaren geuit ten aanzien van de conclusie in het bestreden besluit dat de rayonnering een merkbaar effect had op de mededinging. CLF betoogt dat ACM heeft nagelaten een volledig economisch en feitenonderzoek te doen en dat ACM zich daardoor niet op het standpunt kan stellen dat de rayonnering een merkbaar gevolg had dat de mededinging beperkte. Ook verwijst CLF naar het door RBB opgestelde rapport, waarin wordt aangegeven dat de rayonnering niet het effect kon hebben dat de concurrentie op de markt werd uitgeschakeld.

182. Rentex Awé stelt dat ACM ontlastend bewijs, zoals uit het onderzoek onder zorginstellingen 2010 zou blijken dat afnemers vinden dat zij voldoende keuzemogelijkheden hebben, ten onrechte buiten beschouwing laat.

183. De Adviescommissie stelt voorop dat het aan ACM is te bewijzen dat de mededingingsbeperkende gedraging op merkbare wijze invloed heeft gehad op de markt. Zij merkt op dat zij er op voorhand niet van is overtuigd dat er sprake is van een strekkingsbeding en dat ACM de merkbaarheid niet als een gegeven had mogen aannemen. Het had op de weg van ACM gelegen te onderzoeken of de gedragingen een merkbaar effect op de markt hebben gehad, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie adviseert ACM het bezwaar van Rentex Floron dat de rayonnering geen merkbaar effect op de mededinging heeft gegrond te verklaren en op basis van eventueel te verrichten contextonderzoek nader te motiveren waarom de overtreding een merkbaar effect op de mededinging heeft gehad.

184. Hierboven is uiteengezet waarom ACM van oordeel is, dat er sprake is van een strekkingsbeding. Hierbij vindt ACM aansluiting in de jurisprudentie. Zo volgt uit het arrest Expedia van het Hof dat een strekkingsbeperking die onder de werkingssfeer van art. 101, eerste lid VWEU valt, naar haar aard en los van elk concreet gevolg ervan, de mededinging merkbaar beperkt.

185. ACM heeft voor de beoordeling van overtreding van artikel 6 van de Mw daarnaast gekeken naar het gezamenlijke marktaandeel van partijen. ACM verwijst in dit verband naar de uitspraken van de Rechtbank Rotterdam in de zaken ‘Zilveruienkartel’ en ‘Paprikakartel’.[110]

[110] Rechtbank Rotterdam 20 maart 2014 in de zaak ‘Zilveruienkartel’, ECLI:NL:RBROT:2014:2045, randnr. 53 en Rechtbank Rotterdam 12 juni 2014 in de zaak ‘Paprikakartel”, ECLI:NL:RBROT:2014:4689, randnr. 14.5.

186. Het gezamenlijke marktaandeel van betrokken partijen op de markt voor textielverzorging voor het gezondheidszorgsegment bedroeg tijdens de periode van de overtreding tussen circa 38% en 47%.[111]

187. Indien zou worden uitgegaan van een ruimere productmarkt die tevens de segmenten i) Industrie en handel en ii) Horeca en recreatie omvat, bedraagt het gezamenlijk marktaandeel van CLF, Rentex Floron en Rentex Awé[112] gedurende de periode van overtreding tussen circa 15% - 22%.[113]

188. ACM stelt op grond van het gezamenlijk marktaandeel vast dat ook op de ruimst mogelijke markt geen sprake is van een zodanig zwakke positie van betrokken partijen dat de concurrentie niet in mededingingsrechtelijke zin beperkt kon worden.

189. Ten aanzien van het bezwaar van Rentex Awé merkt ACM op dat het geval dat afnemers nog steeds kunnen kiezen uit verschillende wasserijen niet af doet aan de omstandigheid dat de afspraak gezien de gezamenlijke positie van betrokken partijen op de relevante markt effect gehad kon hebben.

190. ACM verklaart alle bezwaargronden van partijen die zien op de merkbaarheid van de afspraak ongegrond.

4.5 Eén enkele inbreuk

191. CLF voert aan dat in het bestreden besluit de rayonneringsafspraken ten onrechte zijn aangemerkt als één enkele overtreding. CLF stelt dat ACM niet heeft voldaan aan de bewijslast die de (Europese) jurisprudentie haar oplegt ten aanzien van de constatering dat de overeenkomsten vanaf 1 januari 1998 tot 1 december 2009 zijn aan te merken als één enkele inbreuk. Volgens CLF gold vanaf 10 april 2002 civielrechtelijk een andere overeenkomst en was er in ieder geval vanaf 10 april 2002 geen sprake meer van dezelfde gedraging en evenmin van één enkele voortdurende inbreuk. Het doel van de afspraken was na 10 april 2002 onmogelijk beperking van de mededinging, aldus CLF.

192. Rentex Floron stelt dat de Samenwerkingsovereenkomst 2008 niet kan worden gezien als een voortzetting van de rayonnering zoals die in de Franchiseovereenkomsten waren neergelegd.

[111] Zie randummers 54-56 van het bestreden besluit.

[112] In deze marktaandelen zijn de marktaandelen van Rentex Dieben niet meegerekend. Indien dat wel het geval zou zijn, is het gezamenlijk marktaandeel van betrokken hoger.

[113] Documentnummer 6855_1/237, memo betreffende de markt voor textielverzorging voor de gezondheidszorg.

Zij voert aan dat de partijen bij de Samenwerkingsovereenkomst 2008 een andersoortige overeenkomst zijn aangegaan, omdat zij hun aandacht wilden vestigen op onderzoek en ontwikkeling.

193. De Adviescommissie merkt op dat wil er sprake zijn van één enkele inbreuk, er sprake moet zijn van een gemeenschappelijk doel. Het enkele feit dat met verschillende gedragingen de mededinging op een markt wordt verstoord, betekent niet dat er sprake is van één gemeenschappelijk doel, aldus de Adviescommissie. Tegen deze achtergrond is, volgens de Adviescommissie, het betoog van bezwaarmakers dat de mededingingsrechtelijke gevolgen van de verschillende afspraken zo verschillend zijn dat er geen sprake kan zijn van één enkele inbreuk goed te volgen. Partijen hebben met de afspraken die aanvankelijk golden een ander 'totaalplan' beogen te realiseren dan nadien.

194. De Adviescommissie adviseert ACM nader te motiveren op welke grond de afspraken, zoals die van 1 januari 1998 tot 1 december 2009 hebben gegolden, als één enkele inbreuk zijn aan te merken en bij gebreke daarvan het aangevoerde bezwaar gegrond te verklaren.

195. In het bestreden besluit is aangegeven dat het feit dat de afspraken vanaf 10 april 2002 zijn aangepast, niet betekent dat de afspraken niet als één enkele overtreding zijn aan te merken. ACM heeft in dit verband gewezen op het feit dat meerdere handelingen één enkele inbreuk kunnen vormen, ook wanneer één of meerdere onderdelen van die reeks handelingen tevens op zichzelf een inbreuk vormen. ACM volgt Advies I van de Adviescommissie en zal nader motiveren waarom er sprake is van één enkele inbreuk.

196. Een overtreding van het kartelverbod kan bestaan uit een op zichzelf staande handeling, maar ook uit een voortgezette gedraging of een reeks inbreuken.[114] Voorts kan een reeks handelingen één enkele inbreuk vormen, ook als een of meerdere van deze handelingen, of onderdelen ervan, tevens op zichzelf een inbreuk op het kartelverbod vormen.[115]

197. De ratio hierachter is dat wanneer verschillende handelingen verwant zijn en onderling verweven, en alle handelingen ertoe dienen om een gedeeld doel van de betrokken ondernemingen te bereiken, deze feitelijke continuïteit en eenheid juridische gevolgen moet hebben.[116]

---

[114] Gerecht 8 juli 2008, zaak T-53/03, (*BPB*), punt 257.

[115] Gerecht 28 april 2010, zaak T-446/05 (*Amann & Söhne*), punt 90. Ook als geen van de onderdelen op zichzelf een inbreuk vormt, kan het geheel van onderdelen een enkele inbreuk vormen, zie HvJ 1 juli 2010, zaak C-407/08 (*Knauf*), punt 48.

[116] Vgl. de conclusie van AG Cosmas van 15 juli 1997 bij zaak C-49/92 (*Anic*), punt 79.

Juridisch Kader

198. Volgens vaste rechtspraak kan ACM de aansprakelijkheid van een onderneming voor verschillende handelingen bepalen op basis diens betrokkenheid bij de inbreuk in haar geheel, wanneer de verschillende handelingen deel uitmaken van een totaalplan vanwege hun identieke doel de mededinging te verstoren.[117] Van een "identiek doel" (en daarmee van een "totaalplan") in de zin van deze rechtspraak is sprake wanneer de verschillende handelingen complementair zijn, in die zin dat elk ervan bedoeld is om het hoofd te bieden aan een of meer gevolgen van de normale mededinging. De gedragingen moeten door hun wisselwerking bijdragen aan de verwezenlijking van het geheel van mededingingsverstorende gevolgen dat de deelnemers beogen. Bij de beoordeling of sprake is van één enkele inbreuk, moet rekening worden gehouden met elke omstandigheid die dat verband kan aantonen of weerleggen, zoals de toepassingsperiode, de inhoud (met inbegrip van de gehanteerde methoden) en, daarmee samenhangend, het doel van de verschillende handelingen in kwestie.[118] ACM moet in dit kader aannemelijk maken dat de ondernemingen zich ervan bewust waren dat zij bezig waren met een plan, en niet met een ad hoc handeling. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat ieder van de betrokken ondernemingen heeft willen bijdragen aan het bereiken van het gemeenschappelijk doel en op de hoogte was van elkaars gedragingen of deze redelijkerwijs kon voorzien en bereid was het risico daarvan te aanvaarden.[119]

199. ACM benadrukt dat het bij het bepalen of sprake is van één enkele inbreuk niet zozeer gaat om de formulering van het gemeenschappelijke doel van een reeks handelingen, als wel om de complementariteit van die handelingen. Het is om die reden dat het Gerecht in de zaak *BASF* overweegt dat "*het begrip gemeenschappelijk doel niet kan worden bepaald door een algemene verwijzing naar de verstoring van de mededinging*".[120] De test is, zo vervolgt het Gerecht, of de handelingen "*[…] complementair [zijn], in dier voege dat elk daarvan bedoeld was om het hoofd te bieden aan een of meer gevolgen van de normale mededinging, en dat zij door hun wisselwerking bijdroegen tot de verwezenlijking van het geheel van mededingingsverstorende gevolgen dat de daders beoogden*."[121] Ook een veelomvattende omschrijving van het doel van het kartel kan in een voorkomend geval leiden tot een inbreuk op artikel 101 VWEU. Het Gerecht zet immers uiteen dat het betreffende Europese kartel één enkele inbreuk vormde, die bestond uit gedragingen die

[117] *Id.*.

[118] *Id.*, punt 92.

[119] Rechtbank Rotterdam 20 maart 2014 in de zaak 'Zilveruienkartel', ECLI:NL:RBROT:2014:2045, randnr. 48-49 en Rechtbank Rotterdam 12 juni 2014 in de zaak 'Paprikakartel", ECLI:NL:RBROT:2014:4689, randnr. 14.2-14.3.

[120] Gerecht 12 december 2007, zaak T-101/05 (*BASF*), punt 180.

[121] *Id.*, punt 181.

reikten van afstemming van prijzen, toewijzing van afnemers, verdeling van marktaandelen, controle van distributeurs, controle van verwerkende bedrijven tot structurele uitwisseling van informatie.[122] In de rechtspraak is onder andere “stabilisering van de markt” als een gemeenschappelijk doel aanvaard – nadat de complementariteit van de verschillende elementen was vastgesteld.[123]

200. Uit randnummers 198-199 volgt dat ACM de verschillende manifestaties van een inbreuk beschouwt in de context die hun bestaansreden verklaart. Het Gerecht bevestigt dat dit geen cirkelredenering is, maar bewijsvoering waarbij de bewijskracht van de verschillende feitelijke elementen wordt bevestigd of ontkracht door de andere bestaande feitelijke elementen die gezamenlijk het bestaan van één enkele inbreuk kunnen aantonen.[124] Met andere woorden: de overkoepelende afspraak – de enkele inbreuk – wordt afgeleid uit de handelingen van ondernemingen. ACM hoeft dan ook ten aanzien van de overkoepelende afspraak geen gezamenlijke wil te bewijzen die los staat van de verschillende handelingen.[125]

Toepassing op onderhavige zaak

201. Zowel het verbod op actieve acquisitie als het verbod op passieve acquisitie hadden het verstoren van de concurrentie meer in het bijzonder het creëren van rust op de markt voor textielverzorging tussen de Rentex-leden tot doel. Het creëren van rust op de markt bestond uit afspraken over rayonnering. Hierdoor werden bestaande relaties binnen het toegewezen gebied beschermd en werd bij potentiele relaties binnen het eigen gebied minder concurrentie ondervonden. Het gemeenschappelijke doel is in randnummer 188 van het bestreden besluit[126] omschreven.

202. De rayonneringsafspraken hebben gedurende de gehele inbreukperiode gegolden, zij het dat de invulling van de beperking van de onderlinge concurrentie na verloop van tijd is gewijzigd.

203. Het verbod op actieve acquisitie heeft de hele periode van de overtreding gegolden en vormde de rode draad in de afspraken om de onderlinge concurrentie te beperken. Door het verbod op actieve acquisitie was het verboden om in het gebied dat aan een ander Rentex-lid was toegewezen klanten te werven. Zowel bestaande als potentiële klanten uit het eigen gebied mochten dus niet benaderd worden door een ander Rentex-lid. Hierdoor werd

[122] *Id.*, punt 178.

[123] *BPB*, hiervoor voetnoot 117, o.a. punt 253.

[124] *BPB*, hiervoor voetnoot 117, punt 250.

[125] *BPB*, hiervoor voetnoot 117, punt 248 jo. punt 250.

[126] Documentnummer 6855_1/360 en 362, p. 59.

bewerkstelligd dat het Rentex-lid in het aan hem toegewezen gebied minder concurrentie hoefde te vrezen. Zoals in randnummers 166-177 van dit besluit is aangegeven, is in een markt waar de afnemers een passieve houding aannemen ten aanzien van prijs/kwaliteit vergelijking van een aanbieder, een verbod op actieve acquisitie een doeltreffend middel om de onderlinge concurrentie te beperken.

204. In de jaren voor 2002 gold naast een verbod op actieve acquisitie, een verbod op passieve acquisitie. Het verbod op passieve acquisitie was complementair aan de beperking van de onderlinge concurrentie die uitging van het verbod op actieve acquisitie in de zin dat het de werking van de rayonnering door middel van het verbod op actieve acquisitie versterkte. Immers, door het verbod op actieve acquisitie was het de Rentex-leden verboden om zelf afnemers te benaderen die niet afkomstig waren uit het aan hen toegewezen gebied. Het verbod op passieve acquisitie zorgde ervoor dat, indien een afnemer die het betreffende Rentex-lid zelf niet mocht benaderen, haar desondanks uit eigen beweging benaderde, er alsnog geen commerciële relatie tot stand kwam. Het verbod op passieve acquisitie timmerde het systeem om de onderlinge concurrentie te beperken dus als het ware dicht voor de gevallen waarin afnemers zich actiever opstelden dan gebruikelijk was in de markt.

205. De situatie op de markt is in de jaren voor 2002 mede vormgegeven doordat er jarenlang sprake was van een verbod op zowel actieve als passieve acquisitie buiten het eigen rayon. Rentex-leden konden hun positie, mede door de deze afspraken, in het eigen rayon versterken. Afnemers hadden, gegeven het verbod op passieve acquisitie nul op het rekest gekregen indien zij uit zichzelf een ander Rentex-lid benaderden uit een ander rayon. Bovendien zijn afnemers, toen het verbod op passieve acquisitie niet meer van toepassing was, niet actief benaderd met een mededeling dat zij vanaf die tijd wel terecht konden bij een ander Rentex-lid.

206. In deze omstandigheden, waarin de Rentex-leden hun positie in het eigen rayon in de voorgaande jaren konden versterken en afnemers eraan gewend waren dat ze slechts bij één Rentex-lid terecht konden, kon het doel om de onderlinge concurrentie te beperken realistisch worden voortgezet met alleen nog een verbod op actieve acquisitie. Het gemeenschappelijk doel van betrokken partijen bleef met de voortzetting van het verbod op actieve acquisitie dan ook het bestendigen van hun eigen marktpositie en het beperken van de onderlinge concurrentie.

207. ACM constateert dat de rayonnering tussen Rentex Floron, Rentex Awé en CLF, zoals die vóór de samenwerkingsovereenkomst bestond, in de samenwerkingsovereenkomst van 26 november 2008 (beschreven in randnummers 133 en 134 van het bestreden

besluit) werd gecontinueerd.[127] Weliswaar belijden de bewoordingen van de overeenkomst meer het nut van onderzoek en ontwikkeling dan in de "franchiseovereenkomsten" die daarvoor golden; dat doet er niet aan af dat de samenwerkingsovereenkomst 2008 op dezelfde leest geschoeid was als de "franchiseovereenkomst", en exact dezelfde rayonnering bevatte. In ieder geval Rentex Awé was de mening toegedaan dat sprake was van een continuering van de afspraken, zoals blijkt uit de overwegingen uit haar strategiebijeenkomst. Daaruit blijkt overigens ook dat de samenwerkingsovereenkomst "gezamenlijke projecten" niet als hoofddoelstelling zal hebben gehad:

"Samenwerking binnen Rentex handhaven op het huidige niveau (afspraken zijn onlangs vastgelegd in nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen CLF, Floron en Awé. Dit alternatief leidt tot relatieve rust (mits partners in praktijk betrouwbaar zijn), maar leidt niet tot groei. Gezamenlijke projecten zullen tot discussie leiden."[128] De betrokken ondernemingen hebben met haar eigen gedraging een bewuste bijdrage willen leveren aan de doelstellingen van het 'totaalplan'. De betrokken onderneming wist of moest noodzakelijkerwijs weten dat de gedragingen waaraan zij heeft deelgenomen, deel uitmaakten van een algemeen plan.

208. ACM is van oordeel dat de betrokken partijen zich er van bewust waren dat zij bezig waren met een plan en niet met een ad hoc handeling. Onderdeel van de Rentex-samenwerking waren de afspraken over rayonnering, inclusief het verbod op actieve en passieve acquisitie. Geen van de betrokken partijen betwist Rentex-lid te zijn geweest. Deze afspraken waren vastgelegd in (schriftelijke) overeenkomsten (zoals de Franchiseovereenkomsten en de Samenwerkingsovereenkomst). Hiermee is de betrokkenheid van de betrokken partijen een gegeven. Voor ieder van de betrokken partijen geldt dat zij met hun eigen gedrag hebben bijgedragen aan de afspraken.

209. Nu de betrokken partijen hun afspraken hadden vastgelegd in (schriftelijke) overeenkomsten (de Franchiseovereenkomsten en de Samenwerkingsovereenkomst en de Compilatie van Besluiten) was voor de betrokken partijen duidelijk wie de andere betrokken partijen waren en welke regels voor hen golden. De betrokken partijen waren door de overeenkomsten noodzakelijkerwijs op de hoogte van de gedragingen van de andere betrokken ondernemingen. Dat partijen op de hoogte waren van elkaars gedragingen volgt ook uit de notulen van de vergaderingen van Rentex Nederland. Tijdens deze vergaderingen werd — onder andere — over de afspraken gesproken. Uit het feit dat de betrokken partijen, ook

[127] Rentex Dieben had haar wasserij-activiteiten voor de samenwerkingsovereenkomst, op 8 april 2008, verkocht aan CLF.

[128] Documentnummer 6855_5/3, Executive summary strategiebijeenkomsten, 2.95, p. 9 en 10.

buiten de vergaderingen van Rentex Nederland om, elkaar aanspraken op de rayonneringsafspraken volgt tevens dat de betrokken partijen op de hoogte waren van de gedragingen van de andere betrokken partijen. Voorts hebben de betrokken partijen het risico van overtreding van de mededingingsregels aanvaard. Zoals al uiteen gezet in het bestreden besluit twijfelden partijen vanaf de inwerkingtreding van de Mededingingswet of de rayonnering in lijn was met de mededingingsregels.[129] Gesteld noch gebleken is dat één van de betrokken partijen zich publiekelijk aan de afspraken heeft onttrokken.

210. Op grond van het voorgaande is ACM van oordeel dat de afspraken tussen de betrokken partijen zijn aan te merken als één enkele inbreuk op de mededingingsregels. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar die zien op de bestrijding van de conclusie dat sprake is van één enkele inbreuk, af.

4.6 Convenant Rentex Dieben – CLR nadere invulling rayonnering

211. Rentex Dieben en CLF voeren aan dat ACM het Convenant tussen Clean Lease Randstad (CLR) en Rentex Dieben ten onrechte als marktverdelingsovereenkomst heeft aangemerkt. Volgens Rentex Dieben en CLF was er sprake van een specialisatieovereenkomst, waarin werd bepaald dat CLF zich richtte op grote opdrachten en Rentex Dieben op persoonsgebonden was. ACM heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de afspraak als marktverdelingsafspraak een mededingingsbeperkend gevolg had, aldus Rentex Dieben. Ook CLF voert aan dat in het Convenant geen klanten- en gebiedsverdeling is opgenomen.[130]

212. De Adviescommissie merkt op dat de conclusie van ACM dat het Convenant aantoont dat CLR en Rentex Dieben met elkaar in overleg traden, juist is. De Adviescommissie meent echter dat bezwaarmakers in het Convenant geen afspraken hebben gemaakt over een marktverdeling en dat er evenmin een nadere invulling aan de rayonnering is gegeven. Het standpunt van Rentex Dieben dat er sprake is van een specialisatieovereenkomst die niet in strijd is met het mededingingsrecht, komt de Adviescommissie niet onjuist voor. De Adviescommissie adviseert deze bezwaargrond gegrond te verklaren.

213. ACM wijkt af van dit advies. ACM stelt voorop dat het Convenant tussen CLR en Rentex Dieben in het bestreden besluit niet als afzonderlijke overtreding is aangemerkt. In randnummer 123 van het bestreden besluit wordt het Convenant Rentex Dieben – CLR genoemd als voorbeeld van hoe de Rentex-leden omgingen met gedeelde rayons. In

---

[129] Documentnummer 6855_1/362, randnummer 98.

[130] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 5, randnummer 107 en documentnummer 6855_1/308 en 313, randnummer 109.

randnummer 123 en de daarna volgende randnummers van het bestreden besluit is uiteengezet dat in een aantal regio's zowel Rentex Dieben als CLF actief was. Hierover wordt aangegeven dat regelmatig overleg zal moeten plaatsvinden tussen deze partijen over de activiteiten in deze regio's en dat één en ander nader is geregeld in het Convenant.

214. Het Convenant is derhalve beschouwd als een nadere invulling van de rayonneringsafspraken (dat wil zeggen het verbod op actieve en – tot 10 april 2002 – passieve acquisitie) en tezamen met deze afspraken aangemerkt als één enkele inbreuk met mededingingsbeperkende strekking. Anders dan CLF en Rentex Dieben aanvoeren hoeft ACM niet te bewijzen dat een afzonderlijke marktverdelingsafspraak aan de orde is die op zichzelf kwalificeert als mededingingsbeperkende afspraak. Evenmin hoeft ACM te bewijzen dat het Convenant mededingingsbeperkende gevolgen heeft gehad. Waar het om gaat is dat het Convenant complementair is aan de rayonneringsafspraken waarmee zij één enkele inbreuk vormt en kon bijdragen aan hetzelfde doel dat met de rayonneringsafspraken werd nagestreefd. Zie nader paragraaf 4.5 van dit besluit. Naar het oordeel van ACM is hieraan voldaan.

215. Juist omdat de rayonneringsafspraken gekoppeld waren aan eigen regio's en Rentex Dieben en CLR een aantal rayons deelden, waren er nadere afspraken nodig. In de franchiseovereenkomsten van Rentex Dieben en CLR was dan ook bepaald dat regelmatig overleg nodig was tussen deze partijen met betrekking tot de activiteiten in deze regio's, onder verwijzing naar het tussen hen gesloten Convenant. Het Convenant vormt een bijlage bij de franchiseovereenkomsten en maakt daarvan deel uit. Zie ook randnummer 123 van het bestreden besluit.

216. Dat sprake is van een nadere invulling van de rayonneringsafspraken blijkt duidelijk uit de tekst van het Convenant:
"In de franchise-overeenkomst tussen Rentex Nederland B.V. als franchisegever enerzijds en de bij de Rentex-organisatie aangesloten bedrijven als franchisenemers anderzijds, is onder meer een regio-indeling opgenomen. In de aan partijen toegewezen regio's wordt m.b.t. de regio's 13b, 14b en 15 (segment 1, 3 en 7) aangegeven, dat onderling overleg moet worden gepleegd tussen CleanLease en Rentex Dieben.
Partijen hebben zich uitgesproken hieraan een nadere invulling te willen geven middels dit convenant."

217. Net als de rayonneringsafspraken, gaat het Convenant in op de wijze waarop partijen op de markt zullen opereren. Artikel 3 van het Convenant luidt: 'Bij een aanvraag voor de betreffende regio's zullen partijen vooraf hun strategie bepalen met betrekking tot klantbenadering, wie de offerte zal uitbrengen en wie het werk zal behandelen. Dit zal mede afhankelijk zijn van reeds bestaande bindingen met stichtingen. Een verdeling van de omzet over beide bedrijven is daarbij mogelijk. Bij de (toekomstige) relaties, zal duidelijk worden

gemaakt dat er sprake is van een gezamenlijke activiteit van partijen, waarbij de verwerking bij een of beide bedrijven zal plaatsvinden.' [131]Hieruit blijkt dat CLR en Rentex Dieben elkaar geen concurrentie aan zouden doen, maar in onderling overleg bepaalden wie zou offreren en het werk zou gaan doen. Bestaande relaties spelen blijkens de tekst van het Convenant een belangrijke rol.

218. Naar het oordeel van ACM droeg het Convenant bij aan hetzelfde doel als de rayonneringsafspraken: het beperken van de concurrentiedruk tussen de Rentex leden (zie randnummer 188 van het bestreden besluit). De rayonnering verbood de Rentex-leden actief te acquireren onder zorginstellingen in elkaars rayon, en tot 10 april 2002 zelfs om überhaupt klanten te verwerven in elkaars rayon. De rayonnering hield derhalve in dat Rentex leden zich ieder konden richten op eigen klanten (binnen de eigen regio), geen wervingsactiviteiten mochten ondernemen onder de klanten van andere Rentex-leden (buiten de eigen regio) en ook geen hinder ondervonden binnen de eigen regio van wervingsactiviteiten van andere Rentex-leden. Het Convenant bevat afspraken met een zelfde werking, maar dan uitgewerkt voor de situatie dat men een rayon deelt; men sprak af wie de offerte zou uitbrengen en het werk mocht gaan doen, waarbij bestaande relaties een rol spelen. Het Convenant hield in dat Rentex Dieben en CLR in het gedeelde gebied aldus niet de concurrentie met elkaar aangingen, maar de opdrachten verdeelden. Andere Rentex-leden hadden het gedeelde rayon van Rentex Dieben en CLR voorts te respecteren. Zij mochten niet actief acquireren onder zorginstellingen in het door Rentex Dieben en CLR gedeelde rayon en mochten tot 10 april 2002 überhaupt geen klanten verwerven in dat rayon. Ook dit laat zien dat van op zichzelf staande afspraken geen sprake was.

219. In artikel 1 van het Convenant is daarbij weliswaar opgemerkt dat partijen als oogmerk hebben om tot een verdergaande specialisatie te komen, maar dit doet geen afbreuk aan de complementariteit van de gedragingen. Uit artikel 3 van hetzelfde Convenant leidt ACM bovendien af dat partijen veel verder gaan dan enkele specialisatie. Dit artikel bevat geen beperking van de kring van opdrachten die onder het Convenant vallen en gaat verder dan een samenwerking voor opdrachten die één van beide partijen niet alleen zou kunnen doen, zoals partijen suggereren.

220. Gelet op het voorgaande wijst ACM deze grond van bezwaar van CLF en Rentex Dieben af.

[131] Documentnummer 6855_4/11.

4.7 Overtreding art. 101 VWEU

221. Rentex Floron stelt dat ACM in het bestreden besluit ten onrechte ook aan artikel 101 VWEU heeft getoetst. Zij meent dat er geen sprake is van een merkbaar effect op de interstatelijke handel. Volgens Rentex Floron is het onjuist om te stellen dat artikel 101 VWEU van toepassing is, omdat de gestelde overtreding betrekking zou hebben op het gehele grondgebied van Nederland. De vrees voor drempelvorming doet zich volgens Rentex Floron voor wanneer er sprake is van een voor importen ontvankelijke markt en de doelstelling van de afspraak is zich te beschermen tegen concurrentie vanuit het buitenland. Daar is in casu geen sprake van volgens Rentex Floron. Er is geen sprake van een voor importen afhankelijke markt. Dit blijkt uit de door ACM gestelde CERTEX-certificering en buitenlandse bedrijven niet beschikken over deze certificering. Daarnaast geld dat ACM volgens Rentex Floron niet heeft aangetoond dat de gestelde overtreding een merkbare beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten kan hebben.

222. De Adviescommissie is van oordeel dat ACM de afspraken terecht ook aan artikel 101 VWEU heeft getoetst, omdat zij op grond van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1/2003 is gehouden om bij afspraken die de handel tussen de EU-lidstaten kunnen beïnvloeden naast de nationale mededingingsregels ook artikel 101 en 102 VWEU toe te passen. Uit de Richtsnoeren van de Commissie volgt dat horizontale afspraken die het gehele grondgebied van de lidstaat bestrijken, zoals hier aan de orde, naar hun aard leiden tot ‘nationale drempelvorming’, wat betekent dat buitenlandse ondernemingen moeilijker de nationale markt kunnen betreden. Normaal gesproken beïnvloeden dergelijke afspraken dan ook de handel tussen de lidstaten, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie adviseert deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

223. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. Zoals aangegeven hebben de afspraken tussen partijen naar het oordeel van ACM effect in heel Nederland en kan door de concurrentiebeperking die bestaat tussen de Rentex-leden ook de positie in Nederland voor buitenlandse ondernemingen die tot de markt in Nederland willen toetreden, daardoor beïnvloed worden. Het bezwaar van Rentex Floron dat ten onrechte aan artikel 101 VWEU is getoetst, wordt daarom ongegrond verklaard.

4.8 Artikel 6, derde lid, Mw.

224. CLF, Rentex Floron en Rentex Awé stellen dat de rayonneringsafspraken kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 6, derde lid, Mw.

225. CLF stelt dat het streven naar landelijke dekking Rentex noodzaakte tot de invoering van de

rayonnering. De rayonnering was onmisbaar voor het welslagen van de franchiseformule en concurrentie bevorderend, aldus CLF Floron. CLF voert aan dat tot 2000 de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten door Rentex Nederland een belangrijke doelstelling is geweest. Na 2001 ging het om het uitvoeren en het faciliteren van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.[132] CLF meent dat de Richtsnoeren verticalen van toepassing zijn en dat op grond daarvan gebiedsexclusiviteit in franchiserelaties doorgaans onmisbaar is.[133] CLF verwijst hiervoor naar het arrest Pronuptia.[134] CLF meent dat de rayonneringsafspraken noodzakelijk waren om de identiteit van het Rentex-merk te beschermen of te voorkomen dat de kennis die uit Rentex-Nederland voortkwam bij concurrenten terecht zou komen.

226. Rentex Floron is van mening dat de samenwerking binnen Rentex Nederland tot efficiëntieverbeteringen heeft geleid, zowel op kosten als op kwaliteitsniveau. Voorts zijn de efficiëntieverbeteringen nagenoeg integraal doorgegeven aan de afnemers en waren de rayonneringsafspraken onmisbaar om de efficiëntieverbeteringen te bereiken. De rayonneringsafspraken waren noodzakelijk om het wederzijds vertrouwen te beschermen en gaf de ondernemingen de zekerheid hun investeringen in de samenwerking terug te kunnen verdienen. De samenwerking binnen Rentex Nederland, onder andere op het gebied van onderzoek en ontwikkeling heeft geleid tot kwalitatief betere producten en dienstverlening, aldus Rentex Floron.

227. Rentex Awé stelt dat Rentex samenwerking tot grote efficiëntieverbeteringen heeft geleid en dat het toekennen van het recht om de naam Rentex te gebruiken aan één wasserij per rayon onmisbaar was voor het welslagen van de samenwerking. Rentex Awé voert aan dat de Rentex formule aan de basis heeft gestaan van vrijwel alle innovaties in de sector gedurende de laatste 20 jaar.[135] Voorts stelt zij dat de efficiëntieverbeteringen integraal aan de gebruikers ten goede zijn gekomen en dat de samenwerking in Rentex verband de franchisenemers niet de mogelijkheid heeft geboden om de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokkene diensten uit te schakelen. De efficiency bevorderende werking van de Rentex formule weegt volgens Rentex Awé zwaarder dan de beperkte mededingingsverstoring die van een beperking van de actieve verkoop buiten een rayon kon uitgaan.

228. De Adviescommissie oordeelt dat het betoog van CLF, dat de rayonnering een noodzakelijk onderdeel was van de franchiseovereenkomst, niet kan slagen. Dat de onderzoekswerkzaamheden van Rentex Nederland mogelijk hebben geleid tot

---

[132] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 6, randnummer 69 en 71.

[133] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 6, randnummer 93.

[134] HvJ EU 28 januari 1986, zaak 161/84 (Pronuptia de Paris GmbH v Pronuptia de Paris Irmgard Schillgallis).

[135] Documentnummer 6855_1/422 en 423, randnummer 66 en 71.

productinnovatie, betekent volgens de Adviescommissie niet dat er sprake is geweest van een overdracht van de kennis als bedoeld in de rechtspraak en wet- en regelgeving over franchise.[136] In het kader van een franchise kan een gebiedsbescherming worden gerechtvaardigd vanwege de bescherming van een merk of omdat de franchisenemer door kosten te maken risico's loopt: een dergelijk belang is hier niet aan de orde, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie ziet niet in waarom de rayonnering onmisbaar is om de kennis en identiteit van het Rentex-merk te beschermen. Een beroep op het arrest Pronuptia gaat daarom volgens de Adviescommissie niet op.

229. De Adviescommissie is van oordeel dat bezwaarmakers niet aan de bewijslast van de rechtvaardigingsgrond van artikel 6, derde lid, Mw. hebben voldaan. Partijen hebben niet aangetoond dat de rayonnering onmisbaar was om de vermeende efficiëntieverbeteringen te realiseren. Dat de rayonnering het wederzijds vertrouwen tussen partijen ten goede is gekomen en zodoende kleine wasserijen in staat stelde om zich op één rayon te richten is volgens de Adviescommissie geen argument. De Adviescommissie ziet niet in waarom de rayonnering onmisbaar is en voelt zich daarin bevestigd door de relativerende opmerkingen die bezwaarmakers zelf hebben gemaakt bij het nut van rayonnering. Bezwaarmakers hebben meermalen gesteld dat zij zich in de praktijk niet veel gelegen hebben laten liggen aan de rayonneringsafspraken en daarmee laat zich het standpunt dat de rayonnering onmisbaar was om de kennis en identiteit van het Rentex-merk te beschermen niet rijmen, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie adviseert om de bezwaren die zien op een beroep op artikel 6, derde lid, van de Mw. ongegrond te verklaren.

230. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over en maakt deze tot de hare. ACM volgt het Advies van de Adviescommissie op dit punt en verklaart het beroep op artikel 6, derde lid, van de Mw, ongegrond.

4.9 Toerekening aan Dinky Holding

231. Rentex Dieben maakt bezwaar tegen de toerekening van de overtreding aan Dinky Holding B.V. Zij stelt dat Dinky Holding niet als feitelijk overtreder kan worden aangemerkt. In het rapport wordt volgens Rentex Dieben de schijn gewekt dat zij als moedermaatschappij aansprakelijk is gesteld voor de overtreding. Nu het Rapport de buitengrens vormt van het besluit, kan ACM daar in het besluit niet op terugkomen. Voorts voert Rentex Dieben aan dat ACM geen bewijs heeft dat Dinky Holding B.V. als moedermaatschappij aansprakelijk kan worden gehouden voor de overtreding.

[136] Documentnummer 6855-1/478, randnummer 65.

232. De Adviescommissie merkt op dat in randnummer 250 van het bestreden besluit ACM de overtreding aan Dinky Holding B.V. heeft toegerekend, aangezien zij de franchiseovereenkomst heeft gesloten en aandeelhouder was in Rentex Nederland B.V. De Adviescommissie geeft weer wat ACM in het Rapport over de toerekening aan Rentex Dieben heeft opgenomen:
"Stichting Administratiekantoor Textielreiniging Dieben was enig aandeelhouder van Textielreiniging Dieben B.V. en is enig aandeelhouder van Dinky Holding B.V. Dinky Holding B.V. is enig aandeelhouder van Textielreiniging Dieben B.V. Gelet hierop wordt de overtreding begaan door Textielreiniging Dieben B.V. mede toegerekend aan Stichting Administratiekantoor Textielreiniging Dieben B.V. en Dinky Holding B.V."[137]

233. De Adviescommissie merkt op dat op 29 april 2004 de statutaire naam van Textielreinging Dieben B.V. werd gewijzigd in Dinky Holding B.V. en er een nieuwe vennootschap werd opgericht, genaamd Textielreiniging Dieben B.V.

234. Vervolgens verwijst de Adviescommissie naar randnummer 6.2.6 van de Schriftelijke Toelichting van ACM waarin wordt aangegeven dat met 'Textielreiniging Dieben B.V.' dus zowel 'Textielreiniging Dieben B.V. (oud)', wat thans Dinky Holding B.V. is, als 'Textielreiniging Dieben B.V. (nieuw)' bedoeld. Daarbij wordt met de eerste en derde 'Textielreiniging Dieben B.V. bedoeld 'Textielreiniging Dieben B.V. (oud)', wat thans Dinky Holding is.

235. Over bovenstaande passage merkt de Adviescommissie op dat zij de verwarring bij Rentex Dieben over deze passage begrijpt, maar dat zij niet van oordeel is dat de overtreding om die reden niet ook aan Dinky Holding B.V. kan worden toegerekend. Uit het Rapport blijkt namelijk dat het oude Textielreiniging Dieben B.V. (wat thans Dinky Holding B.V. is) in 2003 de nieuwe franchiseovereenkomst heeft getekend. Ook verder blijkt uit het Rapport dat Textielreiniging Dieben B.V. (in het rapport aangeduid als 'Rentex Dieben') betrokken was bij de rayonneringsafspraken. De Adviescommissie meent dan ook dat ACM Dinky Holding als feitelijk overtreder heeft aangemerkt en haar niet (slechts) de overtreding als moederbedrijf toerekent. De Adviescommissie adviseert dan ook om deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

236. ACM neemt de overwegingen van de Adviescommissie over. Dinky Holding is door ACM niet als moedermaatschappij aansprakelijk gesteld, maar als feitelijk overtreder. Zij heeft dit uit het Rapport kunnen opmaken. Op het argument van Rentex Dieben dat ACM geen bewijs heeft dat Dinky Holding B.V. als moedermaatschappij aansprakelijk kan worden gehouden voor de overtreding, hoeft dan ook niet te worden ingegaan. Mogelijk heeft het Rapport tot verwarring

[137] Randnummer 252 van het Rapport.

geleid. Echter, zoals de Adviescommissie opmerkt, dient deze mogelijk ontstane verwarring niet te leiden tot de conclusie dat de overtreding om die reden niet ook aan Dinky Holding B.V. kan worden toegerekend. Voor het bewijs van betrokkenheid van Dinky Holding verwijst ACM naar randnummer 86-88 van dit besluit.

237. ACM volgt de Adviescommissie en wijst het bezwaar van Rentex Dieben ten aanzien van de toerekening aan Dinky Holding af.

4.10 Toerekening aan Awé Stein B.V.

238. Rentex Awé stelt dat de overtreding niet aan Rentex Awé Stein B.V. kan worden toegerekend, aangezien zij geen partij was bij de franchiseovereenkomsten.

239. De Adviescommissie merkt op dat de overtreding van Rentex Awé onder meer is toegerekend aan Rentex Awé Stein B.V., aangezien Rentex Awé Stein B.V. als onderdeel van de Rentex Awé-groep diensten aanbood die door de overeenkomsten werden bestreken. Rentex Awé Stein heeft volgens de Adviescommissie feitelijk uitvoering gegeven aan de kartelafspraken en daarom is zij als feitelijk overtreder aan te merken. Nu Rentex Awé als feitelijk overtreder is aan te merken, is de overtreding ook aan haar toe te rekenen, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie kan Rentex Awé niet volgen in haar bezwaar en adviseert ACM deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

240. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over en merkt hierbij op Rentex Awé Stein B.V. als onderdeel van Rentex Awé gehouden was de afspraak in de praktijk te brengen. Zij kan daarom als feitelijk overtreder worden aangemerkt, ook al was zij formeel geen partij bij de franchiseovereenkomsten. ACM volgt de Adviescommissie en wijst deze grond van bezwaar af.

5 Bezwaren ten aanzien van de boete

5.1 Verjaring

241. CLF en Rentex Floron stellen dat de afspraken van voor 10 april 2002 die eventueel inbreuk maken op de mededingingsregels, zijn verjaard.[138] CLF stelt dat nu ACM haar onderzoek meer dan vijf jaar na 10 april 2002 heeft gestart, eventuele inbreuken van voor die datum zijn

[138] Documentnummer 6855_1/425 en 1/427, hoofdstuk 7, randnummer 11 en documentnummer 6855_1/424, randnummer 632.

verjaard en ACM niet bevoegd is hiervoor een boete op te leggen. Rentex Floron stelt dat ACM als het ware twee overtredingen constateert. Mocht er al sprake zijn van overtreding van de mededingingsregels, dan kan ACM dit volgens Rentex Floron enkel bewijzen voor de beperking van de passieve acquisitie. Deze overtreding is echter beëindigd op 10 april 2002, waardoor de bevoegdheid om een boete op te leggen aan bezwaarmakers is komen te vervallen.

242. De Adviescommissie merkt op dat, indien ACM met een nadere motivering van oordeel blijft dat er sprake is van één enkele inbreuk, ACM voor de gehele inbreuk bevoegd is om over te gaan tot boeteoplegging. Indien ACM in heroverweging tot de conclusie komt dat er sprake is van twee inbreuken, dan is de bevoegdheid om over te gaan tot boeteoplegging voor de gedragingen tot 10 april 2002 volgens de Adviescommissie verjaard. De Adviescommissie adviseert ACM met inachtneming van het voornoemde deze bezwaargronden ongegrond dan wel gegrond te verklaren.

243. Zoals hierboven uiteengezet is er volgens ACM sprake van één enkele inbreuk. Nu er sprake is van één enkele inbreuk, kan van verjaring geen sprake zijn. Met de stuitingshandelingen, te weten de bedrijfsbezoeken op 2 maart 2010, is de verjaring van de gehele overtreding gestuit. ACM is van oordeel dat nu er sprake is van één enkele inbreuk, zij bevoegd is om over te gaan tot boeteoplegging voor de gehele inbreukperiode. Van verjaring van de overtreding van vóór 10 april 2002 is geen sprake. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar die zien op verjaring van de overtreding af.

5.2 Boetegrondslag (betrokken omzet)

1. Omzet buiten de gezondheidszorg

244. Rentex Dieben en Rentex Awé menen dat ACM naast de omzet uit de gezondheidszorg ook omzet uit andere segmenten heeft betrokken bij de berekening van de betrokken omzet.

245. De Adviescommissie constateert dat Rentex Awé en Rentex Dieben hun standpunten niet nader onderbouwen. Nu bezwaarmakers geen nadere informatie verschaffen die de conclusies van ACM in een ander daglicht plaatsen, ziet de Adviescommissie geen reden om aan te nemen dat deze conclusies onjuist zijn. De Adviescommissie adviseert dan ook de aangevoerde bezwaargronden ongegrond te verklaren.

246. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. Gelet op het voorgaande wijst ACM de gronden van bezwaar, van Rentex Awé en Rentex Dieben dat bij het bestreden besluit ook omzet uit andere segmenten dan de gezondheidszorg is betrokken, af.

2. Omzet uit actieve en passieve acquisitie en niet-betwistbare omzet

247. CLF, Rentex Floron en Rentex Awé voeren aan dat de omzet die vanaf 10 april 2002 is gerealiseerd uit passieve acquisitie buiten beschouwing moet worden gelaten bij de berekening van de betrokken omzet.

248. Daarnaast voeren CLF en Rentex Floron aan dat de omzet die niet betwistbaar is tussen de Rentex-leden, niet als betrokken omzet kan worden gezien.[139] Van niet-betwistbare omzet zou sprake zijn indien, wegens het geografisch beperkte bereik van een individuele wasserij, voor een deel van de omzet geen sprake kan zijn geweest van concurrentie tussen de Rentex-leden.

249. Ook onderzoeksbureau RBB stelt dat de betrokken omzet door ACM onjuist is bepaald, omdat contracten die tot stand komen op basis van een aanvraag van offertes of concurrentiestelling via een prijsvergelijking door de afnemer, als passieve acquisitie moet worden aangemerkt. Omzet uit passieve acquisitie maakt volgens onderzoeksbureau geen onderdeel uit van de betrokken omzet. Tevens stelt onderzoeksbureau RBB dat niet is aangetoond hoe en in welke gevallen het verbod op actieve acquisitie daadwerkelijk van invloed is geweest op de concurrentie om contracten die door passieve acquisitie tot stand zijn gekomen. Onderzoeksbureau RBB meent dat de niet-betwistbare omzet geen onderdeel uitmaakt van de betrokken omzet. Volgens onderzoeksbureau RBB is het lastig na te gaan hoe het zit met de betwistbare en niet-betwistbare omzet, omdat hiervoor vastgesteld dient te worden wat het bereik is van de wasserijlocaties van de Rentex-leden. Vervolgens dient te worden beoordeeld welke locaties van afnemers binnen of buiten het bereik van wasserijlocaties van de Rentex-leden vallen en welke locaties buiten het bereik van meer dan één Rentex-lid vallen.

250. De Adviescommissie geeft aan dat ACM onvoldoende heeft gemotiveerd waarom alle omzet die bezwaarmakers hebben gerealiseerd in het gezondheidszorgsegment is beïnvloed door de overtreding. Wat bezwaarmakers hierover naar voren hebben gebracht, komt de Adviescommissie niet onaannemelijk voor. De Adviescommissie adviseert ACM nader te motiveren waarom de omzet uit passieve acquisitie na 2002 en de niet-betwistbare omzet bij de vaststelling van de hoogte van de betrokken omzet meegenomen kan worden.

251. ACM volgt het advies van de Adviescommissie en zal nader motiveren waarom ACM de volledige omzet die geraakt wordt door het plan van partijen om hun activiteiten te verdelen en

[139] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 8, randnummer 15 en documentnummer 6855_1/424, randnummer 668 en 671.

daarmee onderling de concurrentie te beperken en onderling rust te creëren op de markt, als betrokken omzet kan worden gezien.

252. In de Boetebeleidsregels en de Boetecode[140] is de betrokken omzet gedefinieerd als de waarde van alle transacties die door de onderneming tijdens de duur van de overtreding zijn verricht op het gebied van de verkoop van goederen of levering van diensten waarop de overtreding betrekking heeft, onder aftrek van over de omzet geheven belastingen.

253. Deze definitie is niet beperkt tot enkel de waarde van de goederen of diensten die daadwerkelijk door de inbreukmakende partijen zijn beïnvloed. ACM ziet zich hierin gesterkt door de uitspraak van het Gerecht in de zaak Team Relocations.[141]

254. Gedurende de gehele overtredingsperiode gold een verbod op actieve acquisitie dat tot 10 april 2002 ook nog was aangevuld met een verbod op passieve acquisitie. Over de gehele periode beoogden partijen hun positie op de markt en daarmee hun gehele omzet te beschermen. Hen stond de gehele periode hetzelfde doel voor ogen, namelijk de onderlinge concurrentie beperken en rust te creëren op de markt tussen de Rentex-leden.

255. Passieve en actieve acquisitie beïnvloeden elkaar bovendien over en weer. Een verbod op actieve acquisitie heeft tot gevolg dat een aanbieder minder in beeld is bij een afnemer, zie randnummers 168-173 van dit besluit. Zoals in randnummer 169 en 170 al uiteen is gezet leidt dit er, zeker in een markt waar afnemers (zorginstellingen) een passieve houding aannemen, toe dat die afnemers niet geprikkeld worden om op zoek te gaan naar een aanbod tegen de beste prijs/kwaliteit verhouding. Hierdoor zullen afnemers minder snel geneigd zijn om van aanbieder over te stappen en bijvoorbeeld aanvragen doen voor offertes (passieve acquisitie). Het verbod op actieve acquisitie beïnvloedt daarmee ook de passieve concurrentie tussen partijen. Het verbod op actieve acquisitie en het verbod op passieve acquisitie zijn in zoverre nauw verbonden, omdat de intentie van partijen eruit bestond om het keuzeproces van hun afnemers te beïnvloeden. ACM is daarom van oordeel dat de onderhavige afspraken het mogelijk maken dat de gehele omzet die partijen hebben gegenereerd met het aanbieden van diensten voor textielverzorging in het gezondheidszorgsegment werd beschermd.

256. Ten aanzien van de stellingname van partijen dat voor een deel van de omzet geen sprake

---

[140] Boetecode van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 29 juni 2007 (Stcrt. 29 juni 2007, nr. 123; Stcrt 10 oktober 2007, nr. 196) paragraaf 1 onder d en Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de ACM van 19 april 2013 (Stcrt. 24 april 2013, nr. 11214), artikel 2.2, onder b.

[141] GvEA16 juni 2011, gevoegde zaken T-204/08 en T-212/08 (T*eam Relocations e.a.; Internationale verhuisdiensten*), r.o. 56-73.

kan zijn geweest van concurrentie tussen de Rentex-leden, wijst ACM er op dat dit in strijd is met eerdere verklaringen van de wasserijen waaruit blijkt dat zij concurrentie ondervonden van andere Rentex-leden of van de landelijke concurrent Lips. Daarnaast geldt ook hier dat met de onderhavige afspraken betrokken partijen hun gehele beoogde omzet probeerden te beschermen. De rayonneringsafspraken hielden immers in dat leden zich wel konden richten op eigen klanten zonder hinder te ondervinden van wervingsactiviteiten van andere Rentex-leden. Hierdoor kon alle omzet van betrokken partijen in het gezondheidssegment door de afspraken worden geraakt.

257. Voor elke betrokken onderneming die heeft deelgenomen aan de in het bestreden besluit vastgestelde inbreuk is de hoogte van de betrokken omzet op grond van bovenstaande terecht bepaald op de waarde van alle transacties die door de onderneming zijn verricht op het gebied van textielverzorging voor de gezondheidszorg in Nederland in de periode waarin de onderneming aan de inbreuk heeft deelgenomen.

258. Gelet op het voorgaande, wijst ACM de bezwaren gericht tegen de door ACM gehanteerde invulling van betrokken omzet, af.

3. OK-omzet

259. Rentex Floron stelt dat de OK-omzet niet tot betrokken omzet behoort, omdat de OK-markt zeer gespecialiseerde werkzaamheden zijn die niet tot de diensten gerekend kunnen worden die onderwerp zijn van de gestelde overtreding. ACM heeft de OK-omzet ook niet meegenomen in de bepaling van de omvang van de markt en enkel ziekenhuizen operatie kamers hebben.

260. De Adviescommissie merkt op dat niet uitgesloten kan worden dat de OK-omzet niet door de rayonneringsafspraken is beïnvloed. Zij is echter, met ACM, van oordeel dat Rentex Floron niet aannemelijk heeft gemaakt dat dat het geval is. De Adviescommissie verwijst hier in een voetnoot naar de overweging van het Gerecht in de zaak Team Relocations. De Adviescommissie adviseert ACM deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

261. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. De omzet uit OK-wasgoed is niet uitgezonderd in de Franchiseovereenkomsten en de Compilatie van Besluiten. De omzet uit OK-wasgoed viel dan ook onder de rayonneringsafspraken. De omzet uit OK-wasgoed maakt onderdeel uit van de betrokken omzet. [142] Hieraan doet niet af dat het wassen van OK-linnen een zeer gespecialiseerde werkzaamheid is. Gelet op het voorgaande

[142] GvEA 16 juni 2001, gevoegde zaken T-204/08 en T-212-08 (Team Relocations NV), Jurispr. 2011, p. II-3569, punt 72.

wijst ACM de grond van bezwaar van Rentex Floron die ziet op het uitzonderen van de OK-omzet van de betrokken omzet af.

4. Omzet uit onderaanneming

262. Rentex Floron en Rentex Dieben stellen dat de omzet die zij gegenereerd hebben uit onderaanneming niet meegenomen dient te worden bij de betrokken omzet, omdat deze omzet gegenereerd wordt in opdracht/onderaanneming van andere wasserijen en betrekking heeft op diverse segmenten. Deze omzet wordt niet (direct) bij zorginstellingen gegenereerd.[143]

263. De Adviescommissie geeft aan dat zij met ACM van mening is dat het feit dat de omzet uit onderaanneming niet rechtstreeks bij zorginstellingen wordt gegenereerd, niet betekent dat de omzet niet op het gebied van het gezondheidszorgsegment is gegenereerd. Om die reden kan deze bezwaargrond volgens de Adviescommissie niet slagen.

264. ACM volgt de Adviescommissie ten aanzien van de omzet uit onderaanneming en laat verdere bespreking van deze bezwaargrond achterwege. Gelet op het voorgaande wijst ACM deze grond van bezwaar van Rentex Floron en Rentex Dieben dan ook af.

5. Motivering van de betrokken omzet van Rentex Dieben

265. Rentex Dieben voert aan dat ACM niet gemotiveerd heeft hoe zij de betrokken omzet heeft vastgesteld. ACM gaat volgens Rentex Dieben uit van een te hoge betrokken omzet.

266. De Adviescommissie merkt op dat nu de betrokken omzet niet van invloed is op de hoogte van de uiteindelijke boete (gelet op het overschrijden van het boetemaximum), zij geen reden ziet om de boetegrondslag om die reden nader te motiveren. De Adviescommissie adviseert ACM deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

267. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. Gelet op het voorgaande wijst ACM deze grond van bezwaar af.

6. Heroverweging van de betrokken omzet van de individuele wasserijen

268. In haar schriftelijke toelichting voor de Adviescommissie heeft ACM aangegeven opnieuw naar de betrokken omzet te willen kijken, omdat er aanwijzingen zijn dat de gehanteerde omzetten niet geheel overeenstemmen met de definitie van de betrokken omzet zoals opgenomen in de Boetebeleidsregels en de Boetecode.[144]

[143] Documentnummer 6855_1/424, randnummer 659.

[144] Documentnummer 6855_1/458, randnummer 7.3.2.

269. Ten behoeve van de heroverweging in bezwaar heeft ACM nogmaals kritisch naar de in het bestreden besluit gehanteerde omzetten gekeken. ACM ziet na heroverweging geen aanleiding om de gehanteerde betrokken omzetten aan te passen. Nadere bestudering van deze omzetgegevens en het opnieuw bij bezwaarmakers opvragen van de omzetgegevens, leidt tot de conclusie dat de in het sanctiebesluit gehanteerde betrokken omzetten niet hoeven te worden bijgesteld.

270. Ten slotte wordt over de door RBB berekende betrokken omzet van CLF en Rentex Floron nog het volgende opgemerkt. In de berekening van RBB wordt slechts uitgegaan van een betrokken omzet gedurende een jaar. De overtreding heeft echter meer dan 10 jaar geduurd. Reeds om deze reden is de analyse van RBB niet bruikbaar in deze zaak. De analyse van RBB over CLF heeft voorts alleen betrekking op de omzet over 2011 en die voor Rentex Floron alleen op de omzet in 2010. Niet aangetoond is dat het jaar 2010 of 2011 representatief zou zijn voor de betrokken omzet in de periode 1 januari 1998 tot en met 1 december 2009, RBB motiveert dit althans niet. Het door RBB opgestelde rapport is dan ook voor de berekening van de hoogte van de betrokken omzet van CLF en Rentex Floron niet relevant.

5.3 Ernst van de overtreding

271. Bezwaarmakers menen dat de conclusie dat gedurende de gehele vermeende inbreukperiode sprake was van een zeer zware inbreuk — met een ernstfactor van 1,5 — geen stand kan houden. Bezwaarmakers stellen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het feit dat de afspraken van na 10 april 2002 slechts een verbod op actieve acquisitie inhielden. Volgens bezwaarmakers was vanaf deze datum sprake van een minder zware overtreding waarvoor hooguit ernstfactor 1 kan worden toegepast. Bezwaarmakers menen dat ACM voorbij is gegaan aan het feit dat er geen sprake was van een klassiek kartel en dat de rayonnering een niet ongebruikelijk beding in distributieovereenkomsten vormde.

272. De Adviescommissie merkt in de eerste plaats op dat zij het argument van bezwaarmakers dat de rayonneringsafspraken als onderdeel van de franchiseformule niet ongebruikelijk zijn, niet kan volgen. De afspraken zijn volgens de Adviescommissie niet als franchiseafspraken aan te merken en waren ook niet onmisbaar om de kennis en de in het kader van Rentex Nederland gerealiseerde productinnovatie te beschermen. Evenmin kan de Adviescommissie bezwaarmakers volgen in hun betoog dat ACM geen oog heeft gehad voor het feit dat de afspraken zijn geëvolueerd tot het meer beperkte verbod op alleen actieve acquisitie. Uit het bestreden besluit volgt dat wel degelijk rekening is gehouden met de omstandigheden en eigenschappen van de rayonneringsafspraken en dat juist expliciet is meegewogen dat de afspraken in een later stadium minder ernstig waren dan voorheen.

273. De Adviescommissie volgt bezwaarmakers wel in hun betoog dat het aanmerken van de rayonnering als een ‘zeer zware’ overtreding, streng is. De Adviescommissie merkt op dat de kwalificatie ‘zeer zware’ overtreding mogelijk wel passend is voor de rayonneringsafspraken die tot 10 april 2002 golden, maar dat dit anders is voor de rayonnering die na die datum gold. Een rayonnering die beperkt is tot actieve acquisitie kan naar het oordeel van de Adviescommissie niet als ‘zeer zware’ overtreding gelden. De Adviescommissie adviseert ACM om na te gaan of een ernstfactor van 1,5 in dit geval gerechtvaardigd is.

274. Naar het oordeel van ACM waren de afspraken, zoals hiervoor weergegeven, niet onmisbaar om de kennis van Rentex Nederland te beschermen. Het argument van partijen dat rayonnering niet een ongebruikelijk beding is in distributieovereenkomsten slaagt dus niet.

275. Naar het oordeel van ACM bestaat, mede in aanmerking nemend het Advies van de Adviescommissie, aanleiding om de ernstfactor te verlagen. ACM neemt hierbij primair in aanmerking dat de onderhavige rayonneringsafspraken vanaf 10 april 2002 alleen nog een verbod op actieve acquisitie (en niet meer een verbod op passieve acquisitie) inhielden.

276. Gelet op het voorgaande is het bezwaar van bezwaarmakers met betrekking tot de gehanteerde ernstfactor gegrond. ACM acht, al het voorgaande in aanmerking nemend, een ernstfactor van 1 voor de onderhavige overtreding passend en geboden.

5.4 Boeteverlagende omstandigheden

277. De betrokken partijen zijn van mening dat ACM ten onrechte geen boeteverlagende omstandigheden in aanmerking heeft genomen. De betrokken partijen hebben verschillende omstandigheden genoemd waarmee volgens hen ten onrechte geen rekening is gehouden.

1. Gedwongen toetreding van CLF tot Rentex Nederland

278. CLF voert aan dat zij feitelijk werd gedwongen tot deelname aan de rayonneringsafspraken. De ‘vrije wil’ van CLF om toe te treden tot Rentex was betrekkelijk beperkt. CLF wilde Rentex Borgh en Rentex Interlin overnemen en was als gevolg daarvan gedwongen toe te treden tot de rayonneringsafspraken.

279. De Adviescommissie merkt over deze bezwaargrond van CLF op dat het argument van CLF dat zij niet zonder de rayonneringsafspraken te onderschrijven andere Rentex-leden kon overnemen niet als boeteverlagende omstandigheid kan worden aangemerkt. Vooropgesteld moet volgens de Adviescommissie worden dat als er al sprake is van dwang door andere Rentex-leden die CLF niet ontslaat van haar eigen verantwoordelijkheid de mededingingsregels in acht te nemen. Zij verwijst hierbij naar de uitspraak van 14 april 2009

in de zaak Abbink Boekelo Wegenbouw.[145] Al om voorgaande reden kan deze bezwaargrond niet slagen aldus de Adviescommissie.

280. Overigens is de Adviescommissie met ACM van oordeel dat er geen sprake was van gedwongen deelname. Als CLF zich om welke reden zich niet had willen committeren aan de rayonneringsafspraken, dan had zij af moeten zien van de transacties. Dat CLF zonder deze transacties in haar voortbestaan zou worden bedreigd, is door CLF niet voldoende aannemelijk gemaakt. De Adviescommissie adviseert ACM deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

281. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. Volledigheidshalve merkt ACM nog op dat CLF's grootste concurrent in de gezondheidszorg, te weten Lips, Rentex-leden heeft overgenomen gedurende de overtreding zonder tot de Rentex-formule toe te treden dan wel mee te doen aan de rayonnering. Hieruit leidt ACM af dat deelname aan de rayonnering niet noodzakelijk was voor een succesvolle overname van een Rentex lid, dan wel voor het voortbestaan in het segment van de textielverzorging in de gezondheidszorg.

282. ACM verklaart, gelet op het voorgaande, deze bezwaargrond van CLF ongegrond.

2. Beperkte Rol van Rentex Dieben en CLF

283. Rentex Dieben stelt dat ACM haar beperkte rol in de Rentex-samenwerking had moeten meewegen als boeteverlagende omstandigheid. De ondergeschikte rol van Rentex Dieben blijkt volgens haar uit de notulen van de aandeelhoudersvergaderingen, evenals uit haar beperkte positie op de markt.

284. CLF stelt dat zij feitelijk niet aan de overtreding heeft deelgenomen en subsidiair stelt zij dat zij verminderd aan de beweerde inbreuk heeft deelgenomen. Zij stelt dat zij weliswaar na 15 oktober 2003 contractueel heeft verbonden tot de Rentex-rayonnering, maar dat zij zich niet in haar acquisitiebeleid ooit aantoonbaar door de rayonnering heeft laten leiden.[146]

285. De Adviescommissie merkt hierover op dat de gestelde beperkte deelname aan overleggen strikt genomen geen boetematigingsgrond is, maar dat dit niet weg neemt dat wanneer de participatie in de kartelbijeenkomsten zo beperkt is geweest, dat uit het oogpunt van evenredigheid een grond kan zijn om de boete te matigen.

286. ACM volgt het advies van de Adviescommissie in die zin dat een beperkte deelname strikt

[145] ECLI:NL:RBROT:2009:BI1202, Rechtbank Rotterdam.

[146] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 9, randnummer 11.

genomen geen boetematigingsgrond is. Naar het oordeel van ACM is bovendien niet gebleken dat de deelname van Rentex Dieben en CLF aan de rayonneringsafspraken beperkt was. De rayonneringsafspraken golden namelijk voor Rentex Dieben en CLF onverkort. Al zouden Rentex Dieben CLF beperkt aanwezig zijn geweest bij de vergaderingen van Rentex Nederland, dan is dat niet relevant. Bezwaarmakers waren immers als gevolg van de Franchiseovereenkomsten en de Compilatie van Besluiten op de hoogte van de verplichtingen die voor hunzelf en de andere Rentex-leden golden. ACM wijst dan ook deze bezwaargrond van Rentex Dieben en CLF af.

3. CLF heeft de afspraken eigener beweging beëindigd

287. CLF stelt dat indien een inbreuk wordt geconstateerd de aan haar opgelegde boete dient te worden gematigd, omdat zij de inbreuk uit eigener beweging heeft gestaakt. Zij wijst in dit verband op de Boetecode waaruit zou volgen dat ACM verplicht is die omstandigheden mee te wegen.

288. In het kader van de zelfstandige beëindiging van de vermeende inbreuk voert CLF tevens aan dat ACM in het bestreden besluit ten onrechte de Boetecode heeft toegepast. Zij leidt dit af uit de volgende formulering uit het bestreden besluit '(…) boeteverlagende omstandigheden in aanmerking kan nemen' en verwijst hierbij naar randnummer 47 van de Boetecode. CLF stelt dat artikel 3, derde lid, van de Boetebeleidsregels een gunstiger bepaling bevat, omdat daarin is opgenomen dat ACM boeteverlagende omstandigheden in aanmerking neemt. Dit betekent volgens CLF dat het zelfstandig beëindigen van de overtreding per definitie een boeteverlagende omstandigheid vormt. Op grond van het legaliteitsbeginsel had ACM de Boetebeleidsregels in plaats van de Boetecode moeten toepassen, omdat de Boetebeleidsregels ten aanzien de boeteverlagende omstandigheden een gunstiger bepaling bevat.[147]

289. De Adviescommissie overweegt dat, anders dan CLF impliceert, uit de Boetecode niet volgt dat in geval de inbreuk is beëindigd nog voor de bedrijfsbezoeken hebben plaats gehad, de boete automatisch wordt gematigd. Er bestaat slechts een bevoegdheid voor ACM om dat als boetematigende omstandigheid mee te wegen; van enig recht op matiging is in zoverre volgens de Adviescommissie geen sprake. De Adviescommissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van 30 oktober 2008 in de zaak Ooms Avenhorn.[148] Overigens merkt de Adviescommissie nog op dat uit het bezwaar van CLF niet volgt dat zij de rayonneringsafspraken heeft beëindigd omdat die in strijd met het mededingingsrecht zouden zijn. Voor enige boetematiging bestaat om die reden dan ook geen aanleiding. De

[147] Documentnummer 6855_1/425 en 427, hoofdstuk 8, randnummer 22.

[148] ECLI:NL:RBROT:2008:BG2730, Rechtbank Rotterdam.

Adviescommissie adviseert ACM deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

290. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat CLF niet meer gedaan heeft dan waartoe zij verplicht was, namelijk het onthouden van overtreding van de mededingingsregels. Hiernaast is van belang dat CLF haar deelname aan de overtreding om commerciële redenen heeft beëindigd en niet omdat de afspraken in strijd zijn met het Mededingingsrecht. Bij de hoogte van de boete wordt bovendien rekening gehouden met het feit dat een onderneming vóór aanvang van het onderzoek een einde maakt aan de verboden activiteiten, aangezien in dat geval de duur van de inbreuk korter zal zijn en de betrokken omzet en de boetegrondslag lager zijn. ACM wijst deze grond van bezwaar van CLF dan ook af.

4. Rentex Dieben is niet langer actief

291. Rentex Dieben voert aan dat zij haar activiteiten in 2008 heeft gestaakt. Zij stelt dat bij de boeteoplegging ten onrechte geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat Rentex Dieben sinds 2008 niet meer actief is op de betrokken markt. Dit komt wel naar voren bij het bepalen van de betrokken omzet, maar bij de berekening van de boete is geen rekening gehouden met het effect van de kortere deelname ten opzichte van de andere betrokken partijen. Dit is volgens Rentex Dieben in strijd met het gelijkheidsbeginsel. In 2008 heeft Rentex Dieben haar wasserij-activiteiten heeft overdragen aan CLF. Textielreiniging Dieben B.V. is sindsdien een slapende vennootschap zonder activiteiten. Rentex Dieben voert aan dat de aan haar op te leggen boete alleen generale preventie tot doel kan hebben.

292. De Adviescommissie is het met Rentex Dieben eens dat de boete aan haar alleen generale preventie tot doel kan hebben en merkt op dat boetematiging daardoor in de rede had gelegen. De Adviescommissie adviseert ACM indachtig deze overwegingen de boete van Rentex Dieben te herzien.

293. ACM volgt dit advies van de Bezwaaradviescommissie niet. Het feit dat Rentex Dieben niet langer op de markt actief is, is naar het oordeel van ACM geen reden voor boeteverlaging. Ten eerste vereist generale preventie naar het oordeel van ACM een zelfde boete. Ten tweede betekent het feit dat Rentex Dieben haar wasserijactiviteiten in 2008 heeft verkocht aan CLF en geen wasserijactiviteiten meer uitoefent, niet dat Rentex Dieben niet meer (opnieuw) op de markt (voor de textielverzorging voor de gezondheidszorg) actief kan worden. De beboeting van Rentex Dieben dient mitsdien wel degelijk speciale preventie. De boete dient er immers toe Rentex Dieben te weerhouden van een volgende overtreding. In dit verband verwijst ACM naar randnummer 101 van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam

van 20 maart 2014 in de zaak 'Zilveruienkartel'.[149] De rechtbank Rotterdam overweegt in voornoemd randnummer — naar aanleiding van het argument dat van de boete geen preventieve werking uitgaat, nu de activiteiten op de betreffende markt zijn gestaakt — het volgende: *'De beboeting dient ook wel degelijk speciale preventie, de boete dient er immers toe eiseres II te weerhouden van een volgende overtreding. Dat zij sinds de verkoop van [naam J] niet meer actief is in de zilveruitensector vorm hiervoor geenszins een garantie.'* ACM wijst mitsdien deze grond van bezwaar af.

5. Verdergaande medewerking aan het onderzoek door Rentex Floron

294. Rentex Floron meent dat zij verdergaande medewerking heeft verleend aan ACM dan waartoe zij wettelijk verplicht was. Volgens haar had dit als boeteverlagende omstandigheid moeten worden aangemerkt.

295. De Adviescommissie stelt dat verdergaande medewerking alleen als boetematigende omstandigheid kan worden meegewogen, indien deze het ACM gemakkelijker heeft gemaakt te inbreuk vast te stellen. De Adviescommissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van 6 mei 2010 in de zaak Rendon Eindhoven. Naar het oordeel van de Adviescommissie heeft Rentex Floron niet aangetoond in hoeverre de door haar verstrekte informatie van additionele waarde was voor het onderzoek van ACM. Het komt de Adviescommissie voor dat ACM haar conclusies heeft gebaseerd op informatie die zij uit eigen onderzoek had verkregen, waarbij de informatie die Rentex Floron heeft verstrekt niet van additionele waarde was. De Adviescommissie adviseert ACM om deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

296. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. ACM merkt hierbij op dat Rentex Floron het bestaan van een inbreuk heeft betwist. Ook in dat licht beschouwd heeft Rentex Floron geen verdergaande medewerking verleend die het voor ACM makkelijk heeft gemaakt de overtreding vast te stellen. ACM wijst het beroep van Rentex Floron op boetematiging als gevolg van verdergaande medewerking af.

6. Compliance beleid van Rentex Nederland

297. CLF voert aan dat zij altijd de intentie heeft gehad zich aan de mededingingsregels te houden. CLF stelt dat de Rentex-leden compliance met het mededingingsrecht steeds hoog in het vaandel hebben gehad. Het voorgaande had als boeteverlagende omstandigheid moeten worden meegewogen.

298. De Adviescommissie constateert dat de inspanningen die de Rentex-leden in dit kader hebben verricht, beperkt waren tot het inwinnen van juridisch advies. Er was geen sprake van

[149] *Zilveruienkartel*, hiervoor voetnoot 113, r.o. 101.

geïmplementeerd compliance programma, waarin regelingen waren opgenomen die moesten voorkomen dat er in strijd met de mededingingsregels werd gehandeld. De Adviescommissie is met ACM van oordeel dat deze 'compliance' inspanningen niet voldoende zijn om als boetematigende omstandigheid te worden meegewogen. De Adviescommissie adviseert deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

299. ACM neemt bovenstaande overwegingen van de Adviescommissie over. De inspanningen van bezwaarmakers hebben vooral bestaan uit het inwinnen van (juridisch) advies. Bezwaarmakers blijven zelf verantwoordelijk voor het niet naleven van de Mw. ACM meent dat partijen er niet gerechtvaardigd op mochten vertrouwen dat de afspraken binnen Rentex in overeenstemming waren met de mededingingsregels. Van belang is dat de door bezwaarmakers verrichte inspanningen niet hebben geresulteerd in het voorkomen van de onderhavige overtreding.

300. Het feit dat partijen naar eigen zeggen altijd de intentie hebben gehad zich aan de mededingingsregels te houden doet niets af aan het mededingingsbeperkende karakter van de overeengekomen rayonnering. Bij het bepalen of een overeenkomst ertoe strekt de mededinging te beperken is het subjectieve oogmerk of de bedoeling van partijen niet beslissend is. ACM verwijst hier naar randnummer 199 van het bestreden besluit.

301. Gelet op het voorgaande wijst ACM het beroep op de boetematiging voor het 'compliance beleid' van de Rentex-leden af.

7. Overname van Rentex Floron door CLF in volledige openheid

302. In het kader van boetematigende omstandigheden voert CLF voorts aan dat zij bij de overname van Rentex Floron in 2005 volledige openheid van zaken heeft gegeven over de Rentex-rayonnering en in het bijzonder het verbod op passieve verkoop buiten het eigen rayon. CLF meent dat nu ACM de overname zonder commentaar heeft goedgekeurd, zij ervan uit mocht gaan dat de franchiseformule in overeenstemming was met de mededingingsregels.[150]

303. ACM vat dit op als een beroep op het vertrouwens- en/of rechtszekerheidsbeginsel. CLF kan echter geen gerechtvaardigd beroep doen op het vertrouwens- en/ of rechtszekerheidsbeginsel. Er zijn door ACM geen handelingen verricht die de conclusie rechtvaardigen dat bij overtreding van de mededingingsregels er niet handhavend zou worden opgetreden. Zo heeft ACM geen toezegging gedaan over de verenigbaarheid van de

[150] Documentnummer 6855_1/308; zienswijze van CLF randnummer 231 en documentnummer 6855_1/425: bezwaarschrift van CLF pagina 237.

rayonneringsafspraken met artikel 6 van de Mededingingswet.

304. Volledigheidshalve merkt ACM op dat het besluit inzake de overname door CLF van Rentex Floron een momentopname vormt, die betrekking heeft op feiten en omstandigheden zoals door de partij die melding doet van de overname, zijn verstrekt. Een besluit naar aanleiding van een voorgenomen overname belet ACM niet in een later stadium afspraken of gedragingen waaraan de geconcentreerde onderneming deelneemt te onderzoeken. ACM wijst deze grond van bezwaar dan ook af.

5.5 Wettelijk maximum

305. CLF stelt dat ACM is uitgegaan van een onjuist boetemaximum, door ook de in het buitenland gerealiseerde omzet hierbij in aanmerking te nemen.

306. De Adviescommissie merkt op dat niet in te zien valt waarom ACM zou zijn uitgegaan van een onjuiste uitlegging van het begrip boetemaximum. De Adviescommissie adviseert deze bezwaargrond ongegrond te verklaren.

307. ACM neemt het advies van de Adviescommissie over. Ten aanzien van deze grond van bezwaar is van belang dat artikel 57, eerste lid, Mw kort geformuleerd bepaalt dat het wettelijke boetemaximum (voor zover hier van belang) 10% bedraagt van de gehele omzet van een onderneming in het boekjaar voorafgaand aan de boetebeschikking. Hieruit volgt dat de gehele omzet van partijen, derhalve eveneens buitenlandse omzet, dient te worden meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de maximale boete die aan partijen kan worden opgelegd. ACM verklaart deze grond van bezwaar dan ook ongegrond.

5.6 Evenredigheid

308. Rentex Dieben, Rentex Awé en CLF hebben aangevoerd dat de aan hen opgelegde boetes onevenredig hoog zijn.

309. Rentex Awé voert aan dat de aan haar opgelegde boete niet in verhouding staat tot de boete die is opgelegd aan Rentex Floron, die een fors grotere jaaromzet in het gezondheidszorgsegment realiseert dan Rentex Awé. Dit is disproportioneel en onredelijk. De boete verhoudt zich volgens Rentex Awé niet met de daadwerkelijke feiten en omstandigheden van het geval, de ernst van de overtreding door Rentex Awé en de bijzondere positie van Rentex Awé.

310. Ook Rentex Dieben meent dat de aan haar opgelegde boete onevenredig hoog is. Zij wijst erop dat haar boete een hoger percentage van haar betrokken omzet is dan bij de andere ondernemingen het geval is, terwijl zij niet langer actief is op de wasserijmarkt. Voorts stelt zij

dat de aan haar opgelegde boete een veelvoud is van de (beperkte) omzet van Dinky Holding B.V. en Textielreiniging Dieben in het jaar 2011.

311. Rentex Dieben en CLF menen dat ACM hun beperkte rol in de Rentex-samenwerking had moeten meewegen. Daarnaast stelt Rentex Dieben in haar aanvullende bezwaarschrift dat er in deze zaak onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende facetten van de inbreuk. Rentex Dieben heeft naar eigen zeggen niet aan alle facetten van de enkelvoudige voortdurende complexe inbreuk deelgenomen en hiermee is volgens haar onvoldoende rekening gehouden.

312. De Adviescommissie is van oordeel dat ACM - door toepassing van de wettelijke boetemaxima - geen rekening heeft gehouden met de uiteenlopende hoogtes van de betrokken omzetten die de verschillende ondernemingen met de gedragingen hebben gegenereerd. Volgens de Adviescommissie is onvoldoende gemotiveerd waarom een dergelijke dispariteit in dit geval gerechtvaardigd is. Ten aanzien van de boete die is opgelegd aan Rentex Dieben, merkt de Adviescommissie op dat de boete buitengewoon hoog is in vergelijking met de betrokken omzet en de basisboete die aan haar is opgelegd. De Adviescommissie is van oordeel dat de boete Rentex Dieben onevenredig hard treft. De Adviescommissie adviseert ACM de aan Rentex Awé en Rentex Dieben opgelegde boetes te herzien. Voorts merkt de Adviescommissie op dat de eerder door Rentex Dieben en CLF gestelde beperkte rol in de Rentex- samenwerking een rol zou kunnen spelen bij de evenredigheid van de boetes.

313. ACM kan zich met dit Advies van de Adviescommissie niet verenigen. Hierbij is het volgende van belang.

314. Voor zover Rentex Awé de aan haar opgelegde boete vergelijkt met de boetes die zijn opgelegd aan de andere partijen, in het bijzonder met de boete die is opgelegd aan Rentex Floron, en stelt dat de aan haar opgelegde boete onevenredig is, merkt ACM op dat voor drie van de vier betrokken partijen geldt dat de boetes zijn vastgesteld op het wettelijk boetemaximum van 10% van de omzet van de ondernemingen in het boekjaar 2010. Dit geldt voor CLF, Rentex Awé en Rentex Floron. Door toepassing het boetemaximum is de absolute hoogte van de boetes aan Rentex Awé en Rentex Floron nagenoeg gelijk. Voor Rentex Dieben is de boete in het bestreden besluit vastgesteld op het wettelijk maximum van EUR 450.000.

315. Het feit dat de omzet van Rentex Awé in 2010 lager lag dan de omzet van Rentex Floron maakt de boete aan Rentex Awé niet onevenredig. Het standpunt van bezwaarmakers dat de boetes gezien hun onderlinge verhouding onredelijk zijn, kan niet worden gevolgd. ACM verwijst op dit punt naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam in de zaak ‘Zilveruienkartel’

van 20 maart 2014.[151] Bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete aan Rentex Awé staat de ernst en de duur (verdisconteerd in de betrokken omzet) van de overtreding van Rentex Awé en haar omvang en macht centraal. De redenering van Rentex Awé zou erop neerkomen dat ACM in geval van begrenzing van boetes van verschillende ondernemingen door het boetemaximum, een onderneming waarvan de boete niet of minder wordt bijgesteld aan de hand van het boetemaximum, een verlaging van de boete zou moeten toekennen. Dit kan naar het oordeel van ACM, gelet op het voorgaande, niet in zijn algemeenheid worden gezegd.

316. Uit uitspraken van de Rechtbank Rotterdam van 23 juli 2008[152] kan ook worden opgemaakt dat een vergelijking tussen de absolute boetebedragen die zijn opgelegd aan andere ondernemingen niets zegt over de onderlinge evenredigheid of gelijkheid van de boetes. In deze zaken werd gesteld dat de opgelegde boete niet in redelijke verhouding stond tot de boetes die zijn opgelegd aan de grote ondernemingen in de GWW-sector. De rechtbank overweegt als volgt:
'*Een vergelijking in absolute boetebedragen zegt dan ook niets over de onderlinge evenredigheid of gelijkheid van deze boetes*.'

317. Nagegaan dient te worden of een aan een individuele partij opgelegde boete evenredig is gezien de zwaarte en de duur van de inbreuk en wordt bepaald aan de hand van een eenduidige systematiek. Onderdeel van deze toetsing is niet of de boete van een individuele partij ten opzichte van de andere beboete partijen hoger is in verhouding tot haar betrokken omzet. Opgemerkt wordt dat de toets aan het boetemaximum tot aanzienlijke correctie van de boetes voor de ondernemingen heeft geleid. Volgens de gehanteerde systematiek kunnen boetes boven het wettelijke boetemaximum uitstijgen. Dit is het geval wanneer sprake is geweest van een langdurig kartel, waardoor ook de betrokken omzet oploopt. In bedoelde gevallen wordt de boetehoogte vastgesteld op het wettelijk maximum (waarna nog sprake kan zijn van boetevermindering, bijvoorbeeld in het geval van clementie). Begrenzing van de hoogte van de boetes door het boetemaximum vermindert noodzakelijkerwijs de samenhang tussen de boetes en de ernst en duur van de overtreding, alsmede metde betrokken omzet van de desbetreffende ondernemingen.[153]

---

[151] Rechtbank Rotterdam 20 maart 2014 in zaak ROT 12/4807, 12/4808, 12/4810 en 12/4844, ECLI:NL:RBROT:2014:2045.

[152] Rechtbank Rotterdam 23 juli 2008, zaak ECLI:NL:RBROT:2008:BD8275 (4366/ Beentjes) en rechtbank Rotterdam, 14 mei 2009 ECLI:NL:RBROT:2009:BI4893 (4876/4884 Kindeg).

[153] *Zilveruienkartel*, hiervoor voetnoot 113, r.o. 89.

318. Ten aanzien van het bezwaar van Rentex Dieben en CLF dat zij niet aan alle facetten van de inbreuk hebben deelgenomen en hiermee onvoldoende rekening is gehouden bij de bepaling van de hoogte van de boetes merkt ACM op dat de mate van betrokkenheid[154] van een kartellist wordt verdisconteerd in de betrokken omzet, waarbij het boetemaximum een waarborg vormt tegen onevenredige beboeting. Indien een betrokken onderneming gedurende een beperkte periode heeft deelgenomen aan een kartel zal de betrokken omzet lager zijn en dit is van invloed op het absolute boetebedrag. Nu de deelnames van Rentex Dieben en CLF aan de rayonneringsafspraken zijn geëindigd in 2008 is hiermee rekening gehouden bij het bepalen van de betrokken omzet. Overigens waren Rentex Dieben en CLF gedurende de tijd dat zij deelnamen aan de afspraken in dezelfde mate gebonden aan de rayonneringsafspraken als de andere Rentex-leden.

319. Gelet op het voorgaande, wijst ACM het bezwaar van bezwaarmakers ten aanzien van de evenredigheid van de opgelegde boetes af.

5.7 Bijzondere omstandigheden

320. Zoals hierboven uiteengezet, ziet ACM in deze zaak aanleiding om de ernstfactor op een andere factor vast te stellen, te weten op 1 in plaats van 1,5. Aangezien, zoals beschreven in paragraaf 5.5 van het bestreden besluit, de basisboetes voor alle ondernemingen dienen te worden verlaagd in verband met het wettelijk boetemaximum, zou het voorgaande niet resulteren in een verlaging van de opgelegde boetes. In combinatie met andere bijzondere omstandigheden ziet ACM aanleiding tot matiging van de opgelegde boetes.

321. De Adviescommissie is van oordeel dat voor zover de vertraging in de procedure verband houdt met het inbrengen van het Aanvullend Rapport, dit voor rekening komt van ACM. ACM neemt dit Advies van de Commissie over.

322. Hieraan moet worden toegevoegd dat het uitbrengen van het Aanvullend Rapport plaatsvond op een moment dat de procedure reeds langere tijd aanhanging was en partijen bij ACM meermaals op bespoediging hadden aangedrongen. Als gevolg van interne omstandigheden die partijen niet zijn toe te rekenen, heeft ACM hieraan niet tegemoet kunnen komen.

323. Tijdens de bezwaarfase zijn door DM stukken toegevoegd aan het dossier in de vorm van een Aanvullend Rapport. Om betrokken partijen in de gelegenheid te stellen om op het Aanvullend

[154] Zoals wettelijk vastgelegd en waarmee rekening wordt gehouden in de Boetebeleidsregels zoals door het Ministerie vastgesteld.

Rapport te reageren en daarmee hun rechten van verdediging te waarborgen was het noodzakelijk om voor een tweede keer in deze zaak de Adviescommissie om advies te vragen. Inherent aan deze procedure is dat dit tijd kost en voor bezwaarmakers dit tot extra procedurele stappen in het kader van de uitoefening van hun rechten van verdediging heeft geleid. ACM heeft op basis van de extra informatie die dit heeft opgeleverd, na ampel onderzoek, geoordeeld dat de uitkomsten van het nader onderzoek niet als dragend bewijs ter onderbouwing van de vastgestelde overtreding kan worden gebruikt.

324. ACM stelt vast dat met de behandeling van deze zaak — vanaf de dag waarop het Rapport aan de betrokken partijen kenbaar werd gemaakt[155] tot aan het onderhavige besluit — een langere periode gemoeid is dan op basis van de rechtspraak over de redelijke termijn wordt toegestaan (te weten: meer dan drie jaar).[156] Aan alle vier de partijen is reeds per beschikking de maximale wettelijke dwangsom toegekend. Daarnaast kent ACM betrokken partijen een vergoeding voor de proceskosten toe die zij gemaakt hebben in verband met de behandeling van het bezwaar, zie hoofdstuk 6. Er is echter reden voor een verdergaande compensatie.

325. Gelet op de extra procedurele stappen en de uitkomst daarvan – tezamen bezien – met de totale lange duur van de procedure, vindt ACM het gepast om alle in deze zaak opgelegde boetes te verlagen met 30%.

326. Met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen en naar beneden afgerond op duizendtallen, stelt ACM de boetes als volgt vast:

Rentex Floron:	EUR 1.640.000
Rentex Awé:	EUR 1.500.000
CLF:	EUR 9.398.000
Rentex Dieben:	EUR 315.000

5.8 [VERTROUWELIJK]

327. **[VERTROUWELIJK]**

---

[155] Het rapport is op 31 maart 2011 aan de betrokken partijen kenbaar gemaakt.

[156] De jurisprudentie gaat uit van een redelijke termijn van twee jaar. ACM merkt in dit verband op dat een deel van de overschrijding te wijten is aan partijen; zo is uitstel verleend voor het indienen van de gronden van bezwaar en is op verzoek van partijen de datum van de eerste hoorzitting voor de Adviescommissie verplaatst.

328. **[VERTROUWELIJK]**

329. **[VERTROUWELIJK]**

330. **[VERTROUWELIJK]**

331. **[VERTROUWELIJK]**

332. **[VERTROUWELIJK]**

333. **[VERTROUWELIJK]**

5.9 Hoogte van de boetes

334. Uit al het voorgaande volgt dat ACM, na heroverweging in bezwaar, de boetes als volgt vaststelt:

Rentex Floron:	EUR 1.640.000
Rentex Awé:	EUR 1.500.000
CLF:	EUR 9.398.000
Rentex Dieben:	EUR 159.000

6 Proceskostenvergoeding

335. CLF, Rentex Floron, Rentex Awé en Rentex Dieben hebben verzocht om vergoeding van de kosten die zij hebben gemaakt in verband met de behandeling van het bezwaar.

336. Uit het voorgaande volgt dat ACM de bezwaren van partijen met betrekking tot de hoogte van de aan hen opgelegde boetes gedeeltelijk gegrond verklaart. ACM ziet dan ook aanleiding om het bestreden besluit op dit punt te herroepen.

337. Gelet op het voorgaande, ziet ACM aanleiding om de verzoeken van CLF, Rentex Floron, Rentex Awé en Rentex Dieben om proceskostenvergoeding op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb toe te wijzen.

338. Ten aanzien van de hoogte van de toe te kennen proceskostenvergoeding neemt ACM in

aanmerking dat partijen ieder een bezwaarschrift hebben ingediend, bij de hoorzitting van de Adviescommissie zijn verschenen, alsmede bij een nadere hoorzitting van de Adviescommissie zijn verschenen. Voor zowel het indienen van een bezwaarschrift, alsmede voor het bijwonen van de hoorzitting kent ACM een bedrag van EUR 487 toe. Voor het bijwonen van de nadere hoorzitting kent ACM een bedrag van EUR 487 toe. Uit het voorgaande volgt dat ACM aan CLF, Rentex Floron, Rentex Awé en Rentex Dieben ieder een bedrag ter hoogte van EUR 1.461 als vergoeding van de proceskosten toekent.

7 Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

I. verklaart het bezwaar van Rentex Floron B.V., Floron Textielservice B.V. en Floronet Holding B.V., dat de overtreding ten onrechte aan Floster B.V. is toegerekend, alsmede het bezwaar ten aanzien van de ernstfactor gegrond;

II. verklaart de overige bezwaren van Rentex Floron B.V., Floron Textielservice B.V., en Floronet Holding B.V. ongegrond;

III. verlaagt de in het bestreden besluit van 8 november 2011 aan Rentex Floron B.V., Floron Textielservice B.V. en Floronet Holding B.V. opgelegde boete tot het bedrag van EUR 1.640.000;

IV. wijst het verzoek van Rentex Floron B.V., Floron Textielservice B.V. en Floronet Holding B.V. om vergoeding van de kosten in bezwaar toe en vergoedt aan Rentex Floron B.V., Floron Textielservice B.V. en Floronet Holding B.V. een bedrag van EUR 1.461;

V. verklaart het bezwaar van Rentex AWE Hoensbroek B.V., Rentex AWE Stein B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. ten aanzien van de ernstfactor gegrond;

VI. verklaart de overige bezwaren van Rentex AWE Hoensbroek B.V., Rentex AWE Stein B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. ongegrond;

VII. verlaagt de in het bestreden besluit van 8 november 2011 aan Rentex AWE Hoensbroek B.V., Rentex AWE Stein B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. opgelegde boete tot het bedrag van EUR 1.500.000;

VIII. wijst het verzoek van Rentex AWE Hoensbroek B.V., Rentex AWE Stein B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. om vergoeding van de kosten in bezwaar toe en vergoedt aan Rentex AWE Hoensbroek B.V., Rentex AWE Stein B.V., AWE Onroerend Goed B.V. en AWE Beheer B.V. een bedrag van EUR 1.461;

IX. verklaart het bezwaar van CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Services B.V. en CleanLeaseFortex Beheer B.V. ten aanzien van de ernstfactor gegrond;

X. verklaart de overige bezwaren van CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Services B.V. en CleanLeaseFortex Beheer B.V. ongegrond;

XI. verlaagt de in het bestreden besluit van 8 november 2011 aan CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Services B.V. en CleanLeaseFortex Beheer B.V. opgelegde boete tot het bedrag van EUR 9.398.000;

XII. wijst het verzoek van CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Services B.V. en CleanLeaseFortex Beheer B.V. om vergoeding van de kosten in bezwaar toe en vergoedt aan CleanLeaseFortex B.V., CleanLeaseFortex Holding B.V., Purgare Holding B.V., CleanLeaseFortex Services B.V. en CleanLeaseFortex Beheer B.V. een bedrag van EUR 1.461;

XIII. verklaart het bezwaar van Dinky Holding B.V. en Textielreiniging Dieben B.V. ten aanzien van de ernstfactor en **[VERTROUWELIJK]** gegrond;

XIV. verklaart de overige bezwaren van Dinky Holding B.V. en Textielreiniging Dieben B.V. ongegrond;

XV. verlaagt de in het bestreden besluit van 8 december 2011 de aan Dinky Holding B.V. en Textielreiniging Dieben B.V. opgelegde boete tot het bedrag van EUR 159.000;

Besluit
Openbaar

XVI. wijst het verzoek van Dinky Holding B.V. en Textielreiniging Dieben B.V. om vergoeding van de kosten in bezwaar toe en vergoedt een bedrag van EUR 1.461.

Den Haag,

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:
W.g.

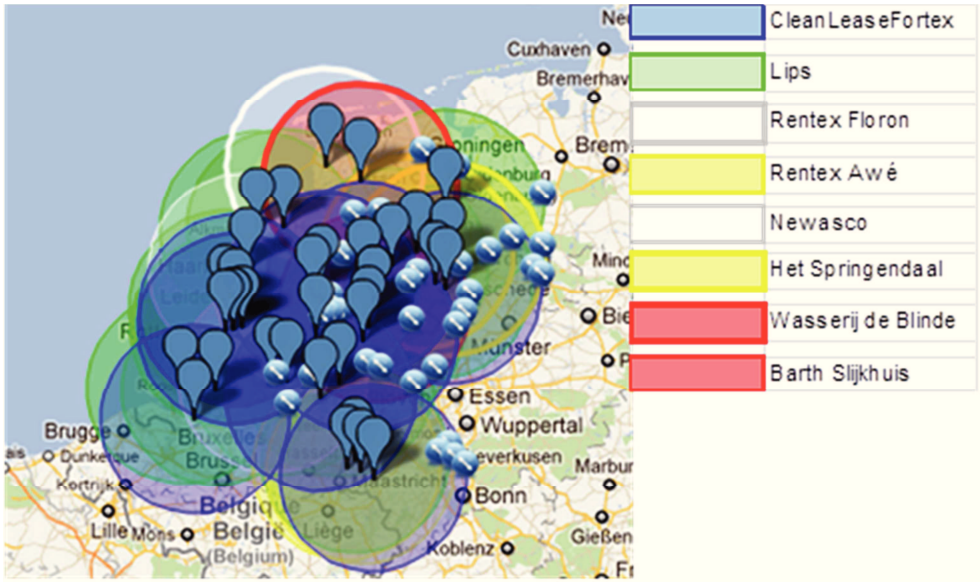
mr. C.A. Fonteijn
bestuursvoorzitter

83/94

Tegen dit besluit kan degenen, wiens belang rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam

Besluit
Openbaar

Bijlage 1 (verzorgingsgebied van de wasserijen die actief zijn op de markt voor textielverzorging voor de gezondheidszorg).



Besluit
Openbaar

Locaties van gezondheidszorg-wasserijen in 1998

Besluit
Openbaar

Locaties van gezondheidszorg-wasserijen in 2003

Besluit
Openbaar

Locaties van gezondheidszorg-wasserijen in 2008

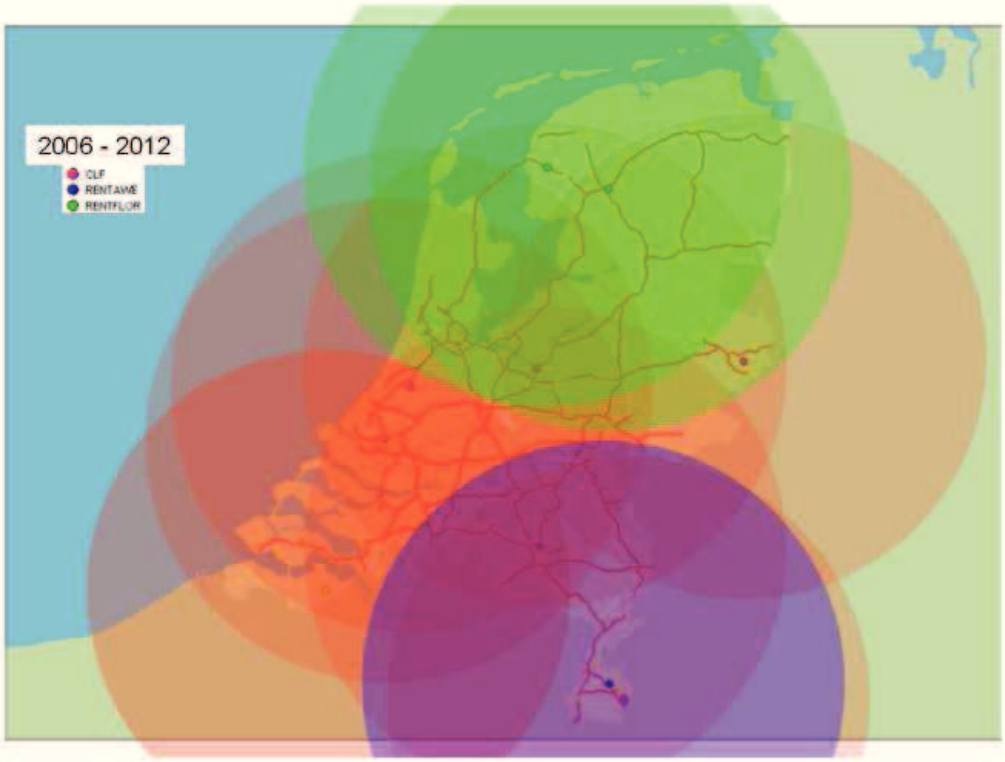
Besluit
Openbaar

Verzorgingsgebieden van Rentex-leden in 2005, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 125km

88/94

Besluit
Openbaar

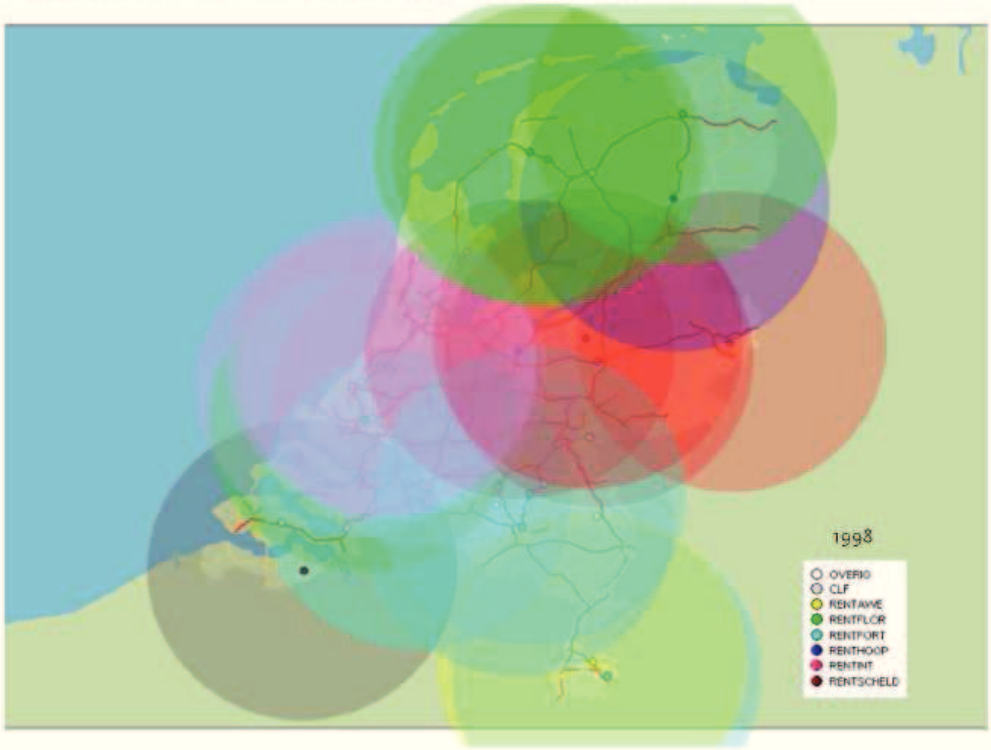
Verzorgingsgebieden van Rentex-leden in de periode 2006-2012, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 125km



Besluit
Openbaar

90/94

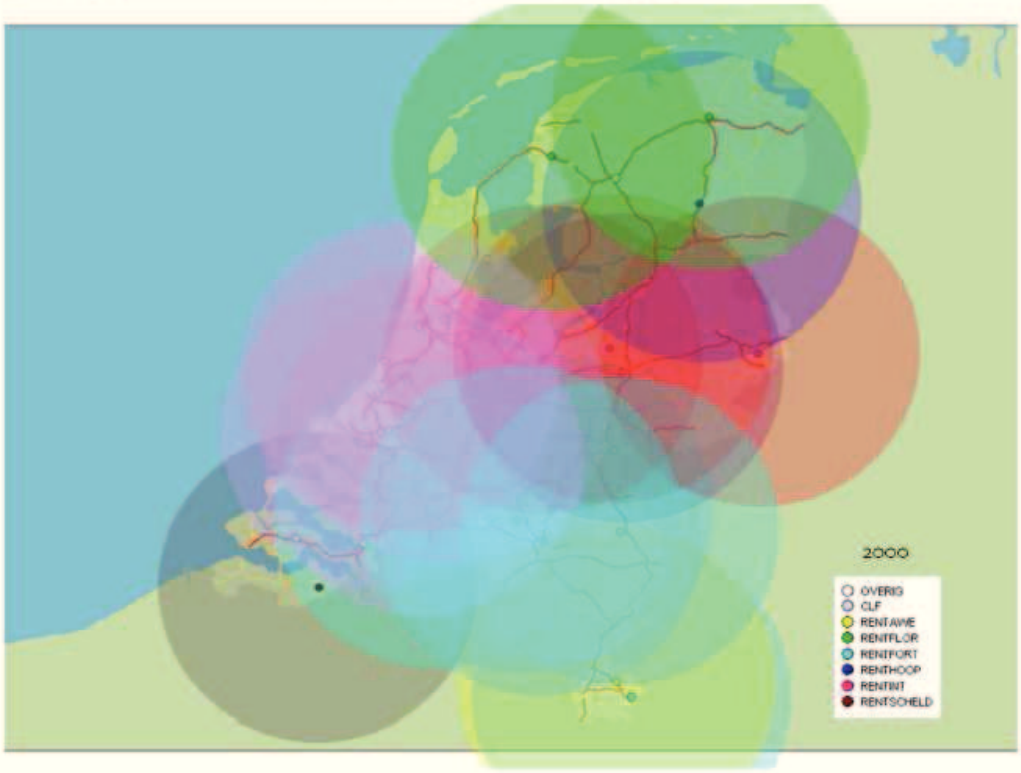
Verzorgingsgebieden van Rentex-leden (en CLF) in 1998, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 85km



Besluit
Openbaar

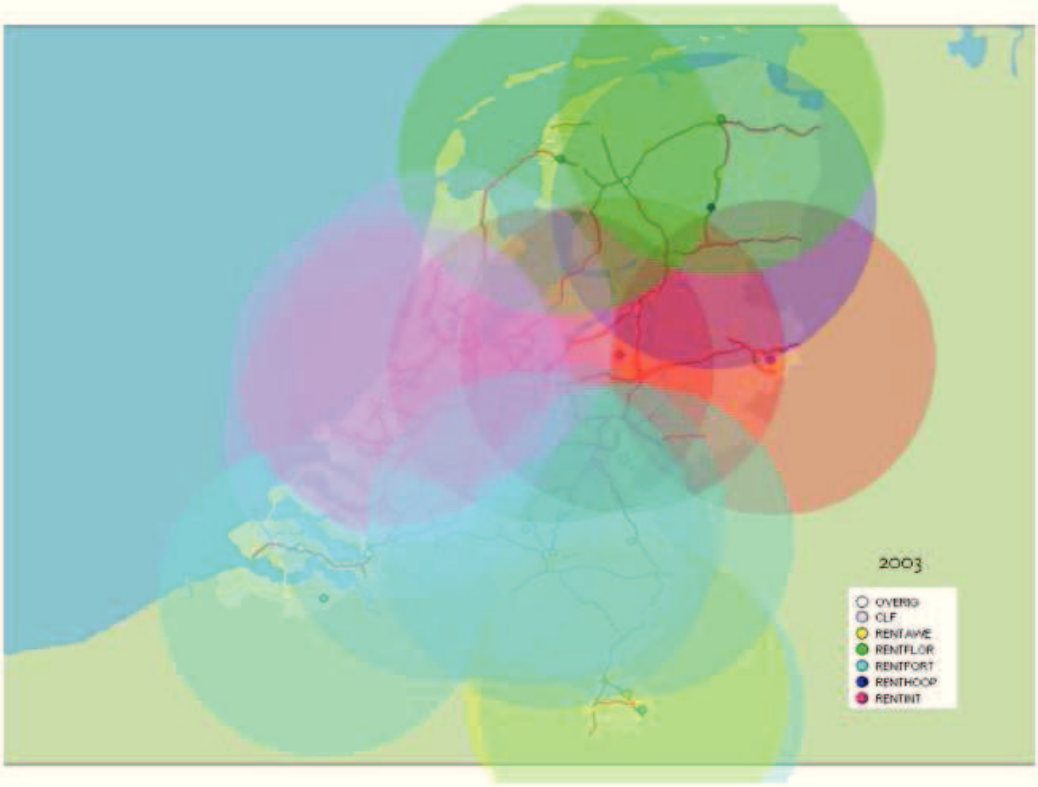
91/94

Verzorgingsgebieden van Rentex-leden (en CLF) in 2000, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 85km



Besluit
Openbaar

Verzorgingsgebieden van Rentex-leden in 2003, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 85km



Besluit
Openbaar

Verzorgingsgebieden van Rentex-leden in 2006, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 85km

Besluit
Openbaar

Verzorgingsgebieden van Rentex-leden in 2009, gebaseerd op verzorgingsgebieden van 85km