



## Besluit

### Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 74 Mededingingswet

Ons kenmerk : ACM/UIT/576936  
Zaaknummer : ACM/21/167867  
Datum : 11 mei 2022

## 1. Samenvatting

1. In dit besluit stelt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) vast dat Modulaire artikel 34, eerste lid, van de Mededingingswet (Mw) heeft overtreden. Haar groepsentiteit Algeco Holdings B.V. heeft op 31 oktober 2019 een concentratie tot stand gebracht, die binnen het toepassingsbereik van het concentratietoezicht valt. Modulaire had deze concentratie van tevoren bij de ACM moeten melden, maar zij heeft dit pas op 7 mei 2021 gedaan.
2. De ACM legt voor deze overtreding aan Modulaire een boete op van 1.850.000 euro. Modulaire erkent deze overtreding en heeft meegewerkt aan vereenvoudigde afdoening van de sanctieprocedure.

## 2. De betrokken onderneming

3. Dit besluit richt zich tot de onderneming Modulaire. Voor zover van belang voor dit besluit bestaat deze onderneming uit de rechtspersonen Algeco Holdings B.V.,<sup>1</sup> Modulaire Investments B.V.<sup>2</sup> en Modulaire Investments 2 S.à.r.l.<sup>3</sup> De laatstgenoemde rechtspersoon houdt (deels indirect) alle aandelen in Modulaire Investments B.V., die op haar beurt alle aandelen houdt in Algeco Holdings B.V. Modulaire is in Nederland actief in de verhuur en verkoop van modulaire bouw- en opslagunits.

## 3. Verloop van de procedure

4. Nadat Algeco Holdings B.V. op 7 mei 2021 haar verkrijging van uitsluitende zeggenschap over BUKO HV Holding B.V. op 31 oktober 2019 aan de ACM had gemeld, heeft de ACM een mogelijke overtreding van artikel 34, eerste lid, Mw onderzocht. De Directie Mededinging heeft op 13 december 2021 een rapport opgemaakt, als bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>4</sup> Dit rapport is vervolgens overgedragen aan de Directie Juridische Zaken van de ACM.
5. Begin 2022 hebben Modulaire en de ACM gesproken over vereenvoudigde afdoening van de zaak. Dit heeft geleid tot een schriftelijke verklaring van Modulaire waarin zij de overtreding erkent en de boete accepteert.<sup>5</sup>

## 4. Feiten en omstandigheden

6. Op 31 oktober 2019 verkreeg Algeco Holdings B.V. alle aandelen in BUKO HV Holding B.V. Uit de door Modulaire overgelegde stukken blijkt dat, toen werd onderzocht of het concentratietoezicht op deze transactie van toepassing was, abusievelijk geen rekening is gehouden met de groepsomzet van Modulaire, inclusief de omzet van andere onderdelen van de onderneming waar zij op dat moment deel van was. Hierdoor was de transactie op het moment van totstandkoming ten onrechte niet voorafgaand bij de ACM gemeld.
7. Op 7 mei 2021 heeft Algeco Holdings B.V. de transactie alsnog bij de ACM gemeld, nadat een interne controle het uitblijven van de melding aan het licht had gebracht. De ACM heeft op 4 juni 2021 besloten dat de transactie viel onder het concentratietoezicht zoals bedoeld in hoofdstuk 5 Mw en dat voor de concentratie geen vergunning nodig was.<sup>6</sup>

## 5. Juridische beoordeling

8. Door de verkrijging van alle aandelen in BUKO HV Holding B.V. verkreeg Algeco Holdings B.V. uitsluitende zeggenschap over de onderneming van deze entiteit. Dit geldt als een concentratie als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder b, Mw. Gezien de omzet van de betrokken ondernemingen is

<sup>1</sup> Statutair gevestigd in Amsterdam en ingeschreven bij de Kamer van Koophandel onder nummer 20134043.

<sup>2</sup> Statutair gevestigd in Amsterdam, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel onder nummer 70269963 en tot 26 november 2020 Algeco Investments B.V. genaamd.

<sup>3</sup> Statutair gevestigd in Luxemburg, ingeschreven in het Registre de Commerce et des Sociétés in Luxemburg onder nummer B 220.227 en tot 18 november 2020 Algeco Investments 2 S.à.r.l. genaamd. Dit is het niveau binnen Modulaire waar de omzet van de groep wordt geconsolideerd.

<sup>4</sup> Rapport met kenmerk ACM/UIT/557989.

<sup>5</sup> In overeenstemming met de [Richtsnoeren vereenvoudigde afdoening van boetezaken ACM](#) (Stcrt. 2018, 71890).

<sup>6</sup> [Besluit](#) van de ACM van 4 juni 2021, zaak ACM/21/051891.

voldaan aan de omzeldrempels van artikel 29, eerste lid, Mw. Daardoor valt de transactie binnen het toepassingsbereik van het concentratietoezicht.

9. Op grond van artikel 34, eerste lid, Mw is het verboden een concentratie tot stand te brengen voordat het voornemen daartoe aan de ACM is gemeld, en vervolgens de termijn van vier weken is verstreken waarbinnen de ACM moet besluiten of een vergunning is vereist voor de concentratie.<sup>7</sup> Op het moment dat de transactie plaatsvond, was deze niet bij de ACM gemeld. Deze melding volgde pas geruime tijd later. Hiermee heeft Algeco Holdings B.V. een concentratie tot stand gebracht in strijd met artikel 34, eerste lid, Mw.

## 6. Overtreder

10. Onder overtreder wordt op grond van artikel 5:1, tweede lid, Awb verstaan degene die de overtreding pleegt. Daarbij is van belang tot wie het wettelijk voorschrift zich richt.<sup>8</sup> Artikel 34, eerste lid, Mw richt zich tot degene die de concentratie tot stand brengt. In dit geval is dit Algeco Holdings B.V. en de onderneming waar zij deel van uitmaakt.<sup>9</sup>
11. Een onderneming kan uit verschillende juridische entiteiten bestaan. Aangezien alleen juridische entiteiten kunnen worden beboet, bepaalt de ACM aan welke juridische entiteit(en) binnen de onderneming de overtreding kan worden toegerekend. Naast de direct bij de overtreding betrokken entiteiten kan het hierbij gaan om moedermaatschappijen aan wie het gedrag van een dochtermaatschappij kan worden toegerekend. In dit geval rekent de ACM de overtreding toe aan de entiteit die rechtstreeks de zeggenschap heeft verkregen, Algeco Holdings B.V., en aan haar (indirecte) moedervennootschappen Modulaire Investments B.V. en Modulaire Investments 2 S.à.r.l.<sup>10</sup> Zij zijn overtreder in de zin van artikel 5:1, tweede lid, Awb.

## 7. Boete

12. Op grond van artikel 74 Mw kan de ACM voor een overtreding van artikel 34, eerste lid, Mw de overtreder beboeten. Het doel van de boete die de ACM voor een overtreding oplegt is dat de overtreder wordt weerhouden van een volgende overtreding (speciale preventie) en dat potentiële andere overtreeders worden afgeschrikt (generale preventie). Uit artikel 5:46, tweede lid, Awb volgt dat de boete evenredig moet zijn gezien de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder te verwijten is. De ACM moet daarbij rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
13. Met het (preventieve) concentratietoezicht van de ACM wordt beoogd op voorhand te voorkomen dat de mededinging onherstelbare en duurzame schade wordt toegebracht door een wijziging in de marktstructuur. Voor een goede werking van het concentratietoezicht is het van essentieel belang dat een concentratie die binnen het toepassingsbereik valt, niet tot stand wordt gebracht voordat zij aan de ACM is gemeld en de ACM haar effecten op de mededinging heeft kunnen toetsen. Als een concentratie eerder tot stand wordt gebracht, vormt dat een ernstige ondermijning van de effectiviteit

<sup>7</sup> Deze termijn van vier weken wordt in bepaalde gevallen opgeschort (artikel 38 Mw).

<sup>8</sup> Memorie van Toelichting bij de vierde tranche Awb, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, pagina 77 e.v.

<sup>9</sup> Artikel 34 Mw richt zich niet tot de vervreemder van de overgenomen onderneming (CBb 24 februari 2012, [ECLI:NL:CBB:2012:BV6874](#) (*Pacton*)).

<sup>10</sup> Deze entiteiten houden (indirect) 100% van de aandelen in Algeco Holdings B.V. (zie m. 3), waardoor het vermoeden geldt dat deze entiteiten beslissende invloed uitoefenen op Algeco Holdings B.V. (HvJ EG 10 september 2009, C-97/08, [ECLI:EU:C:2009:536](#), (*Akzo*), r.o. 60-61). Dit vermoeden is in deze zaak niet weerlegd.

van het concentratietoezicht. Het voortijdig tot stand brengen van een concentratie in strijd met artikel 34, eerste lid, Mw vormt daarom een ernstige overtreding.<sup>11</sup>

14. Ten tijde van de overtreding door Modulaire was de Boetebeleidsregel ACM 2014 van toepassing (Boetebeleidsregel).<sup>12</sup> Op grond van de Boetebeleidsregel stelt de ACM de boete vast op basis van de volgende stappen.

### 7.1. Basisboete

15. Volgens de Boetebeleidsregel valt een overtreding van artikel 34, eerste lid, Mw binnen de bandbreedte van boetecategorie V. De grenzen van de bandbreedte worden bepaald door de in Nederland behaalde omzet van de overtreder in het meest recente boekjaar waarvan de overtreder een jaarrekening beschikbaar heeft. Gezien de Nederlandse omzet van Modulaire in 2020 van [VERTROUWELIJK] euro heeft boetecategorie V in dit geval een bandbreedte tussen [VERTROUWELIJK] euro en [VERTROUWELIJK] euro (resp. 5‰ en 50‰ van deze omzet). Binnen deze bandbreedte stelt de ACM als startpunt de basisboete vast op 7,5‰ van de Nederlandse omzet van Modulaire, ofwel [VERTROUWELIJK] euro, gelet op de ernst van de overtreding en het feit dat de niet tijdig gemelde concentratie niet tot een significante belemmering van de mededinging heeft geleid.<sup>13</sup> Dit bedrag is echter niet een passende beboeting met voldoende afschrikkend effect gelet op de omvang van Modulaire, in het bijzonder het feit dat haar wereldwijde omzet ongeveer 13 keer groter is dan haar Nederlandse omzet. De ACM stelt daarom een basisboete vast van 2.846.190 euro. Dit bedrag ligt binnen de bandbreedte van boetecategorie V.

### 7.2. Boeteverlagende en -verhogende omstandigheden

16. De ACM ziet in deze zaak geen boeteverhogende omstandigheden. Als boeteverlagende omstandigheid neemt de ACM de bijzondere medewerking van Modulaire in aanmerking na toetsing aan het wettelijke boetemaximum (zie hierna randnummer 18).

### 7.3. Toetsing aan het wettelijke boetemaximum

17. De ACM kan voor de overtreding van artikel 34, eerste lid, Mw die zij in dit besluit vaststelt, maximaal een boete opleggen van 900.000 euro of, indien dat meer is, 10% van de wereldwijde omzet van de onderneming in het meest recente boekjaar waarvoor een jaarrekening beschikbaar is.<sup>14</sup> Gelet op de wereldwijde omzet van Modulaire in 2020 is er geen sprake van een overschrijding van dit boetemaximum.

### 7.4. Boetevermindering wegens bijzondere medewerking

18. De ACM verlaagt de boete met 35%, omdat Modulaire verdergaande medewerking heeft verleend. Modulaire heeft de concentratie uit eigen beweging alsnog aan de ACM gemeld, toen Modulaire ontdekte dat zij dit ten onrechte niet had gedaan voor de totstandbrenging van de concentratie. Modulaire heeft ook volledige medewerking verleend aan het onderzoek van de ACM door meer

<sup>11</sup> Zie [besluit](#) van de ACM van 17 maart 2022, zaak ACM/20/042068 (VNA), m. 22, en eerder bijvoorbeeld [besluit](#) van de ACM van 28 maart 2013, zaak 7491 (Motorhuis/Bulters), m. 35. Ook het Europese concentratietoezicht, waar het Nederlandse concentratietoezicht bij aansluit (zie *Kamerstukken II* 1995-96, 24707, 3, p. 32, en *Kamerstukken II* 2004-05, 30071, 3, p. 4), werkt preventief en kwalificeert het voortijdig tot stand brengen van een concentratie als een ernstige overtreding: vergelijk HvJ EU 31 mei 2018, C-633/16, [ECLI:EU:C:2018:371](#) (Ernst & Young/Konkurrencerâdet), r.o. 42, en Gerecht EU 22 september 2021, T-425/18, [ECLI:EU:T:2021:607](#) (Alitice Europe/Commissione), r.o. 299 en daar aangehaalde rechtspraak.

<sup>12</sup> Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt (Boetebeleidsregel ACM 2014), *Stcrt.* 2014 nr. 19776, gewijzigd bij Beleidsregel van de Minister van Economisch Zaken van 28 juni 2016, nr. WJZ/16056097, houdende wijziging van de Boetebeleidsregel ACM 2014, *Stcrt.* 2016 nr. 34630.

<sup>13</sup> Besluit van de ACM van 4 juni 2021 (zie voetnoot 6).

<sup>14</sup> Artikel 74 Mw jo. artikel 12o Instellingswet ACM.

informatie te verschaffen dan waartoe zij wettelijk verplicht was. Verder heeft Modulaire meegewerkt aan vereenvoudigde afdoening van de zaak (zie randnummer 5).<sup>15</sup>

## 7.5. Vaststelling van de boete

19. Dit resulteert in een boete voor Modulaire van 1.850.000 euro.<sup>16</sup> De ACM acht deze boete gelet op het voorgaande passend en evenredig.

## 8. Besluit

- I. De Autoriteit Consument en Markt legt vanwege overtreding van artikel 34, eerste lid, Mw een boete van 1.850.000 euro op aan Modulaire Investments 2 S.à.r.l., statutair gevestigd te Luxemburg; Modulaire Investments B.V., statutair gevestigd te Amsterdam; en Algeco Holdings B.V., statutair gevestigd te Amsterdam; waarbij alle genoemde vennootschappen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel.
- II. Dit besluit is gericht tot ieder van de onder I genoemde rechtspersonen afzonderlijk.

Den Haag, 11 mei 2022

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.

mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

<sup>15</sup> Vereenvoudigde afdoening leidt in beginsel tot een boetevermindering van 10% (Richtsnoeren vereenvoudigde afdoening van boetezaken ACM (zie voetnoot 5), punt 5). In deze zaak acht de ACM een boetevermindering van 15% passend, omdat buiten toedoen van Modulaire de vereenvoudigde afdoening heeft plaatsgevonden na het uitbrengen van het rapport.

<sup>16</sup> Dit is het boetebedrag dat resulteert na afronding naar beneden op een veelvoud van 500 euro, gelet op artikel 1.2, lid 2, van de Boetebeleidsregel.