Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Besluit

Vergunning vereist voor de concentratie tussen Harbour B.V. en AEB Holding N.V.

Markten goed laten werken voor mensen en bedrijven

ACM/UIT/575237

Vergunning vereist voor de concentratie tussen Harbour B.V. en AEB Holding N.V.

Kenmerk : ACM/UIT/575237

Zaaknummer : ACM/22/176503

Datum : 11 april 2022

Aantal pagina's: 39

Inhoudsopgave

1 Samenvatting 5

2 Leeswijzer 6

3 Melding 6

4 Partijen 6

4.1 Harbour B.V. (AVR) 6

4.2 AEB Holding N.V. 7

5 De gemelde operatie 7

6 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht 8

7 Beoordeling 8

7.1 Nederlandse afvalsector 8

7.1.1 Inzameling 9

7.1.2 Verwerking 10

7.1.3 Verkoop van output van afvalverwerking 12

7.1.4 Ontwikkelingen 12

7.2 Verhouding activiteiten AVR en AEB 13

7.3 Afvalscheiding 13

7.3.1 Productmarkt 14

7.4 Verwerking van niet-gevaarlijk afval 15

7.4.1 Productmarkt 15

7.4.2 Geografische markt 18

7.4.3 Gevolgen van de concentratie 22

7.5 Verwerking van gevaarlijk afval 29

7.5.1 Productmarkt 30

7.5.2 Geografische markt 31

7.5.3 Gevolgen van de concentratie 33

7.6 Verwerking van biomassa 36

7.6.1 Opvattingen van Partijen 36

7.6.2 Beoordeling door ACM 37

7.7 Productie elektriciteit en thermische energie 37

7.7.1 Productie van elektriciteit 38

7.7.2 Productie van thermische energie (warmte) 38

8 Conclusie 38

1 Samenvatting

Melding en besluit ACM

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: **ACM**) heeft op 3 januari 2022 de melding ontvangen dat Harbour B.V. (hierna ook: **AVR**) AEB Holding N.V. (hierna ook: **AEB**) wil overnemen. De ACM heeft onderzocht wat de mogelijke schade zou kunnen zijn van deze overname voor de concurrentie op de markten waarop AVR en AEB (hierna gezamenlijk ook: **Partijen**) actief zijn. De ACM stelt na onderzoek vast dat er reden is om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren. Daarom is de ACM van oordeel dat nader onderzoek nodig is naar de mogelijke gevolgen van deze voorgenomen overname en verleent de ACM nog geen goedkeuring voor deze overname.

Beoordeling van de overlap van activiteiten (horizontale overlap)

2. Partijen zijn beiden actief op het gebied van (i) afvalscheiding, (ii) de verwerking van huishoudelijk afval, bedrijfsafval en geïmporteerd afval (samen aangeduid als 'niet-gevaarlijk afval'), (iii) de verwerking van gevaarlijk afval (meer in het bijzonder licht verontreinigd gevaarlijk afval), (iv) de verwerking van biomassa en (v) de productie en levering van energie in de vorm van elektriciteit en warmte.

3. Op basis van haar onderzoek tot nu toe acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie kan leiden tot een beperking van de mededinging, omdat door de overname een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt. Deze positie zou tot prijsverhogingen kunnen leiden en mogelijk ook tot een verslechtering van andere concurrentieparameters. Dat kan gebeuren bij (i) de verwerking van huishoudelijk afval, (ii) de verwerking van bedrijfsafval en (iii) de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval. Het nadere onderzoek van de ACM in een eventuele vergunningsfase zal zich dan ook richten op deze activiteiten van Partijen.

Verwerking huishoudelijk afval en bedrijfsafval

4. Ten aanzien van de mogelijke markt voor de verwerking van huishoudelijk afval en de mogelijke markt voor de verwerking van bedrijfsafval zijn er aanwijzingen dat de markt regionaal is. Regionaal bezien zijn AVR en AEB groot in het westen van Nederland. Partijen hebben daar een gezamenlijke verwerkingscapaciteit van meer dan 2.750 kiloton voor niet-gevaarlijk afval en zijn daarmee veruit de grootste partij in het westen van Nederland. Het aantal concurrenten in het westen van Nederland is beperkt en verder gelegen afvalcentrales zijn klein. Bovendien zijn Partijen in het westen van Nederland de enige met een na-scheidingsinstallatie, waar gemengd aangeboden afval eerst kan worden gescheiden alvorens het (rest)afval te verbranden. Andere na-scheidingsinstallaties in Nederland zitten vol of liggen op afstand. Het voorgaande zou ertoe kunnen leiden dat Partijen na de overname de prijzen voor de ververwerking van huishoudelijk afval en bedrijfsafval kunnen verhogen.

5. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM het risico op significante prijsverhogingen voor de verwerking van huishoudelijk afval en de verwerking van bedrijfsafval nader onderzoeken. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat ook andere concurrentieparameters van belang zijn. Zo wordt duurzaamheid door meerdere marktpartijen genoemd en ook in de bestekken staan aan duurzaamheid gerelateerde eisen. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM daarom ook onderzoeken welke gevolgen de voorgenomen concentratie heeft op andere concurrentieparameters dan prijs. De exacte afbakening van de productmarkten en geografische markten, het belang van na-scheiding, de mate van afnemersmacht en het meer concreet krijgen

van de posities van Partijen en de eventuele alternatieven die afnemers hebben zullen hierbij onderdeel zijn van het onderzoek.

Verwerking licht verontreinigd gevaarlijk afval

6. Op het gebied van de verbranding van licht verontreinigd gevaarlijk afval komen de nummers één en drie in Nederland samen: AVR met een marktaandeel van circa [65–75]* procent en AEB met circa [5-15] procent. Naast AVR en AEB blijft één concurrent van omvang over. De ACM acht dat onvoldoende om partijen na de voorgenomen concentratie te disciplineren. Daardoor zou AVR in staat kunnen zijn om de prijzen voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval als gevolg van de overname van AEB te verhogen.

7. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM de mate van afnemersmacht en concurrentiedruk van buitenlandse partijen nader onderzoeken.

2 Leeswijzer

8. De indeling van dit besluit is als volgt. In hoofdstuk 3 geeft de ACM een toelichting bij de melding. Vervolgens gaat de ACM in op de activiteiten van Partijen (hoofdstuk 4) en de gemelde concentratie (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 gaat de ACM in op de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. Vervolgens volgt in hoofdstuk 7 de beoordeling van de ACM. In hoofdstuk 8 geeft de ACM haar conclusie.

3 Melding

9. Op 3 januari 2022 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie. In de melding is medegedeeld dat AVR voornemens is om uitsluitende zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet (hierna: **Mw**), over AEB.

10. De ACM heeft de melding in de Staatscourant nr. 372 van 6 januari 2022 gepubliceerd. De ACM heeft daarnaast schriftelijke vragen gesteld aan Partijen en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen en stakeholders.

4 Partijen

4.1 Harbour B.V. (AVR)

11. Harbour B.V. (AVR) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. De aandeelhouders van AVR zijn CK Hutchinson Holdings Limited (hierna: **CKH**) en CK Assets Holding Limited (hierna: **CKA**). CKH en CKA zijn beursgenoteerde ondernemingen aan de Hong Kong Stock

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten gelen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbeedtes.

Exchange. CKH heeft vier kernactiviteiten, te weten havens en aanverwante diensten, detailhandel, infrastructuur en telecommunicatie. CKA richt zich onder meer op vastgoedontwikkeling, vastgoed- en projectbeheer, infrastructuur, en de exploitatie van hotels, horeca, appartementen en nutsvoorzieningen.

12. CKH en CKA zijn via AVR actief op het gebied van afvalverwerking in Nederland. CKH en CKA zijn behalve via AVR niet actief in de afvalsector in Europa. AVR exploiteert twee afvalverbrandingsinstallaties voor de verbranding van huishoudelijk afval, bedrijfsafval, geïmporteerd afval en licht verontreinigd gevaarlijk afval in Rozenburg en Duiven, twee biomassaverbrandingsinstallaties (een thermische conversie-installatie in Duiven die papiervezels verwerkt die niet meer gerecycled kunnen worden en een biomassa-energiecentrale in Rozenburg voor niet-recyclebaar afvalhout), een thermische verwerkingsinstallatie voor industrieel afvalwater in Rozenburg waar zij afvalwater van de chemische industrie verwerkt, een afvalscheidingsinstallatie in Rozenburg waar AVR plastic en drankkartons scheidt van het overige huishoudelijke afval, een CO2-afvanginstallatie in Duiven en vier afvaloverslagstations. Tevens wekt AVR door de verbranding van afval en biomassa energie op in de vorm van elektriciteit en warmte, die zij levert aan huishoudens en bedrijven.

4.2 AEB Holding N.V.

13. AEB Holding N.V. is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, waarvan 100 procent van de aandelen worden gehouden door de gemeente Amsterdam. AEB is op haar beurt 100 procent aandeelhouder van de besloten vennootschappen naar Nederlands recht: AEB Exploitatie B.V. en AEB Bio-energiecentrale B.V. Verder is AEB voor [minderheidsaandeelhouder] in de besloten vennootschap naar Nederlands recht Recycling Services B.V. (hierna: **Recycling Services**).

14. AEB is actief op het gebied van afvalverwerking in Nederland. AEB exploiteert in het havengebied van Amsterdam twee afvalverbrandingsinstallaties voor huishoudelijk afval, bedrijfsafval, geïmporteerd afval en licht verontreinigd gevaarlijk afval, een afvalscheidingsinstallatie waar zij plastic en drankkartons scheidt van het overige huishoudelijke afval, en een biomassa-energiecentrale voor de verbranding van verse biomassa. Daarnaast wekt AEB door de verbranding van afval en biomassa energie op in de vorm van elektriciteit en warmte, die zij levert aan huishoudens en bedrijven.

15. Via Recycling Services richt AEB zich voornamelijk op het sorteren van elektronische apparatuur met behulp van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

5 De gemelde operatie

16. De voorgenomen concentratie betreft de aankoop door AVR van alle aandelen in AEB. Dit is het resultaat van een competitief verkoopproces.[1] Het voornemen van Partijen blijkt uit de *Share Purchase Agreement* van 7 december 2021, die als bijlage bij de melding is gevoegd.

[1] Nieuwsbericht '*Gemeente Amsterdam sluit verkoopovereenkomst met AVR-Afvalverwerking over verkoop AEB*' d.d. 8 december 2021 van de gemeente Amsterdam, zie https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/victor-everhardt/persberichten-nieuws-victor-everhardt/gemeente-amsterdam-sluit/?reload=true.

6 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

17. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. De hierboven, in hoofdstuk 5, omschreven transactie leidt ertoe dat AVR uitsluitende zeggenschap verkrijgt over AEB.

18. Betrokken ondernemingen zijn AVR en AEB.

19. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 Mw geregelde concentratietoezicht valt.

7 Beoordeling

20. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Paragraaf 7.1 bevat een beschrijving van het afvalverwerkingsproces en de ontwikkelingen die de sector in Nederland kenmerken. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 een overzicht gegeven van de overlappende activiteiten van Partijen. De navolgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op deze overlappende activiteiten van Partijen, te weten de na-scheiding van afval en de inzameling van kunststoffen (paragraaf 7.3), de verwerking van niet-gevaarlijk afval (paragraaf 7.4), de verwerking van gevaarlijk afval (paragraaf 7.5), de verwerking van biomassa (paragraaf 7.6) en de productie van elektriciteit en thermische energie (paragraaf 7.7). Voor elk van deze activiteiten beschrijft de ACM, voor zover nodig, de productmarkt, de geografische markt en de gevolgen van de voorgenomen concentratie.

7.1 Nederlandse afvalsector

21. Binnen de Nederlandse afvalsector kunnen de activiteiten van afvalbedrijven worden onderscheiden naar de fase in de afvalbeheerketen en naar het soort afval.

22. De afvalbeheerketen kan op hoofdlijnen worden onderverdeeld in drie fasen, namelijk (i) de inzameling van afval door gemeenten en particuliere inzamelaars, (ii) de verwerking van afval in sorteerinstallaties en verbrandingsovens, en (iii) de verkoop van output (energie en grondstoffen) van de verwerking.[2]

23. Verder kan het afval dat de afvalbeheerketen doorloopt in de volgende categorieën worden onderverdeeld: (i) niet-gevaarlijk afval, (ii) gevaarlijk afval en (iii) biomassa.

24. Niet-gevaarlijk afval kan nader worden onderverdeeld in:

    a. huishoudelijk afval: afval afkomstig van huishoudens;

    b. bedrijfsafval: afval afkomstig uit de dienstverlenende sector (kantoren, winkels, etc.) en de industriële sector; en

[2] Randnummer 37 van de Melding.

c. geïmporteerd afval: afval afkomstig van buitenlandse inzamelaars. Deze afvalvolumes zien uitsluitend op *refuse-derived fuel* (RDF), een reststroom die overblijft na de bewerking van huishoudelijk restafval en bedrijfsafval, waarbij niet-brandbaar materiaal (steen, zand, keramiek, ferro- en non-ferrometalen) en nat-organisch materiaal (voedselresten en tuinafval) zijn verwijderd.

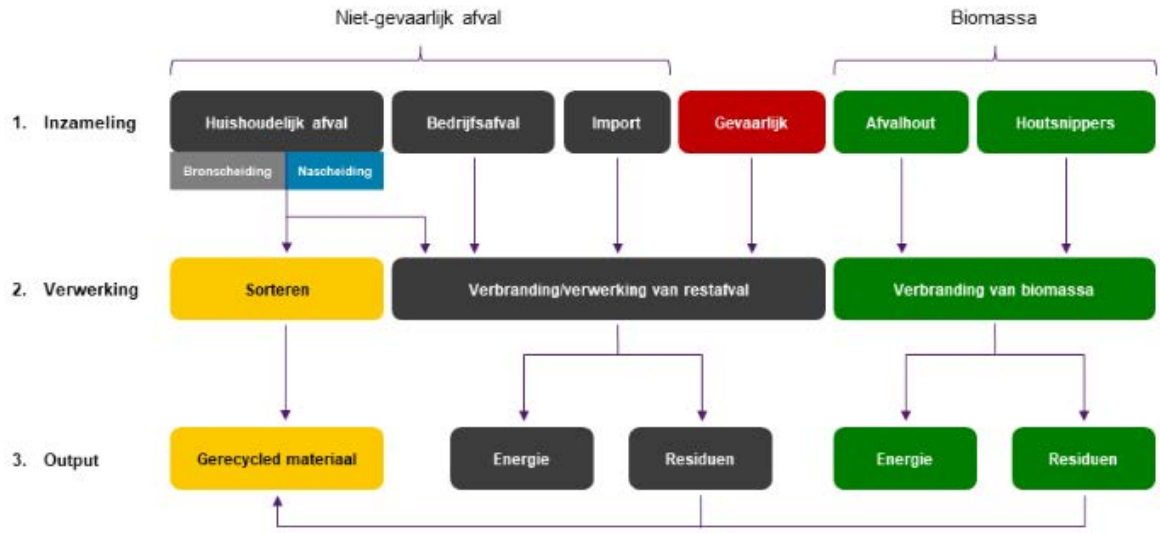
25. Gevaarlijk afval is een container begrip, waarbij de gevaarlijkheid van het afval verschillende gradaties kent. Afhankelijk van het type afval en de mate van verontreiniging worden verschillende verwerkingsmethoden toegepast. Voor de beoordeling van deze voorgenomen concentratie acht de ACM het volgende onderscheid relevant:

a. licht verontreinigd afval, zoals olielappen, verfblikken en filterkoeken; en

b. zwaar verontreinigd afval, zoals afval van farmaceutische en chemische bedrijven.[3]

26. Biomassa is een verzamelnaam voor verschillende vormen van organisch afval dat afkomstig is van planten en dieren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan verse biomassa (bijvoorbeeld gft-afval), schoon en onbehandeld hout (zogenoemd A-hout) en behandeld hout (zogenoemd B-hout).

27. Het voorgaande laat zich schematisch als volgt weergeven:



Figuur 1: Afvalbeheerketen[4]

28. Hieronder zal de ACM de fasen uit de afvalketen nader toelichten. Waar relevant zal daarbij een onderscheid naar afvalsoort worden gemaakt.

7.1.1 Inzameling

29. In de eerste fase wordt afval ingezameld bij degene waar het afval ontstaat, de zogenoemde primaire ontdoener. De inzameling verschilt per afvalsoort. Bedrijfsafval, geïmporteerd afval en gevaarlijk afval wordt ingezameld door particuliere inzamelbedrijven. Huishoudelijk afval wordt

[3] Randnummer 80 en 81 van de Melding.

[4] Randnummer 37 van de Melding.

daarentegen ingezameld in opdracht van (via aanbesteding) of door gemeenten, die een plicht hebben om het afval bij hun inwoners op te halen.

30. Verder kunnen huishoudelijk afval en bedrijfsafval op twee manieren worden ingezameld: ofwel gescheiden in verschillende containers (zogenoemde bronscheiding), ofwel niet-gescheiden. Gevaarlijk afval wordt ingezameld door middel van tankwagens (indien het gevaarlijk afval vloeibaar/onverpakt is) of afgiftevoertuigen zoals containers (indien het gevaarlijk afval vast/verpakt is).[5]

31. AVR en AEB zijn niet actief in de inzamelingsfase.

7.1.2 Verwerking

32. Na de inzameling wordt het afval naar een afvalverwerker, zoals AVR of AEB, gebracht. Indien een afvalverwerker afval gemengd krijgt aangeboden, kan de verwerker het afval eerst nog scheiden alvorens het afval te verbranden. Dit geldt in de praktijk momenteel voornamelijk voor huishoudelijk afval en in mindere mate voor bedrijfsafval.[6] Na-scheiding door een afvalverwerker is alleen mogelijk wanneer een afvalverwerker over een na-scheidingsinstallatie beschikt. Er zijn in Nederland vijf afvalverwerkers met een na-scheidingsinstallatie, namelijk AEB, AVR, Attero, HVC en Omrin.

33. De wijze waarop afvalverwerkers hun afval verkrijgen verschilt per afvalsoort. Ter toelichting beschrijft de ACM hieronder het concurrentieproces.

Huishoudelijk afval

34. Huishoudelijk afval wordt door een afvalverwerker verkregen door inbesteding of aanbesteding. Bij inbesteding brengt een gemeente de verwerking van het huishoudelijk afval exclusief onder bij een afvalverwerker waarvan zij aandeelhouder is. De aandeelhoudersrelatie verplicht een gemeente om al haar huishoudelijk afval te laten verwerken door de afvalverwerker waarin zij aandelen houdt. De betreffende (publieke) afvalverwerker heeft vervolgens als primaire taak om het afval van haar aandeelhouder(s) te verwerken. Eventuele restcapaciteit kan worden ingezet voor afval dat niet afkomstig is van de aandeelhouder(s).

35. Gemeenten die geen aandelen houden in een afvalverwerker moeten de verwerking van huishoudelijk afval periodiek aanbesteden. Aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval staan los van de aanbestedingen die gemeenten uitschrijven voor de inzameling van huishoudelijk afval (zoals beschreven in randnummer 29). Dit betekent dat afvalverwerkers geen huishoudelijk afval hoeven in te kopen en kortom voor wat betreft huishoudelijk afval geen klant zijn van afvalinzamelaars.

36. Bij aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval is de prijs die wordt betaald voor de inname en verwerking van het afval veruit het belangrijkste gunningscriterium.[7] Maar ook

[5] Randnummer 54 van de Melding.

[6] Een marktpartij heeft aangegeven dat er vanaf 2023 een subsidieregeling komt die bedrijven moet stimuleren om afval te scheiden. Voor het recyclen van afval krijgen bedrijven dan een vergoeding. De verwachting van de marktpartij is dat door deze subsidie meer bedrijven hun afval zullen (laten) scheiden. Zie in dit kader het gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 6).

[7] Randnummer 49 van de Melding, gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 2), ACM/UIT/569900 (p. 5) en ACM/UIT/569901 (p. 3).

andere factoren, zoals duurzaamheid en de betrouwbaarheid van een afvalverwerker[8], kunnen een rol spelen bij de keuze voor een afvalverwerker.[9] Verder hebben aanbestedingscontracten voor de verwerking van huishoudelijk afval gemiddeld genomen een initiële looptijd van 5,5 jaar.[10] Doorgaans bedingen gemeenten echter een optie tot verlenging met gemiddeld enkele jaren na afloop van de initiële looptijd. Van die verlengingsoptie wordt meestal gebruik gemaakt.[11]

Bedrijfsafval

37. De verwerking van bedrijfsafval geschiedt op basis van bilaterale contracten tussen een afvalinzamelaar en -verwerker. Ook hier geldt dat prijs veruit het belangrijkste criterium is op basis waarvan een afvalverwerker wordt gekozen.[12] Daarnaast kunnen factoren zoals de betrouwbaarheid van de afvalwerker, de kwaliteit van het afval en duurzaamheid een rol spelen bij de keuze voor een afvalverwerker.[13]

38. Hoewel voorheen contracten werden gesloten voor langere perioden, hebben contracten voor de verwerking van bedrijfsafval tegenwoordig een gemiddelde looptijd van 3 tot 5 jaar.[14]

Geïmporteerd afval

39. Geïmporteerd afval wordt door een afvalverwerker verkregen op basis van bilaterale contracten met (buitenlandse) afvalinzamelaars. De gemiddelde looptijd van deze contracten is doorgaans 3 tot 5 jaar.[15]

Gevaarlijk afval

40. Nederlandse verbrandingsinstallaties verbranden uitsluitend en slechts in beperkte mate licht verontreinigd gevaarlijk afval.[16] Hiervoor is een (afzonderlijke) vergunning vereist. Die vergunning bepaalt hoeveel en welk soort licht verontreinigd gevaarlijk afval verbrand mag worden. Licht verontreinigd gevaarlijk afval wordt mee verbrand met niet-gevaarlijk afval.

41. Afvalverwerkers verkrijgen licht verontreinigd afval van zowel binnenlandse als buitenlandse particuliere afvalinzamelaars op basis van bilaterale contracten. De gemiddelde looptijd van deze contracten is 1 tot 3 jaar.[17]

---

[8] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT 569895 (p. 2), ACM/UIT/569900 (p. 5).

[9] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT 569895 (p. 2), ACM/UIT/569900 (p. 5) en ACM/UIT/569901 (p. 4).

[10] Randnummer 49 van de Melding.

[11] Antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022, randnummer 19.

[12] Randnummer 51 van de Melding en gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/570153 (p. 5).

[13] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 3 en 4) en ACM/UIT/569895 (p. 3).

[14] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6)

[15] Randnummer 55 van de Melding.

[16] Zwaar verontreinigd gevaarlijk afval wordt niet in Nederland verwerkt, omdat dit type gevaarlijk afval in de regel moet worden verwerkt in gespecialiseerde ovens die niet (meer) in Nederland zijn te vinden.

[17] Randnummer 53 van de Melding.

42. Zwaar verontreinigd afval wordt naar het buitenland geëxporteerd, waar het wordt verwerkt in gespecialiseerde verbrandingsovens, die niet in Nederland aanwezig zijn.[18]

Biomassa

43. Biomassa wordt verwerkt in biomassa-energiecentrales. Het soort biomassa bepaalt aan welke eisen een biomassa-energiecentrale moet voldoen. Voor de verwerking van biomassa is een afzonderlijke vergunning vereist.[19]

7.1.3 Verkoop van output van afvalverwerking

44. De verwerking van afval leidt tot verschillende soorten output. Zo levert het na-scheiden van afval materialen op zoals plastic en drankkartons, die aan recyclers en handelaren kunnen worden verkocht. Verder gebruiken afvalverwerkers de warmte die bij het verbranden van restafval vrijkomt om stoom op te wekken. De stoom kan vervolgens worden omgezet in elektriciteit en thermische energie (warmte). Elektriciteit wordt verkocht op de spotmarkt of door middel van rechtstreekse contracten met industriële afnemers in de omgeving van de betreffende verbrandingsinstallatie. Thermische energie wordt gebruikt om objecten in het gebied rondom een afvalverwerkingsinstallatie te verwarmen. Tot slot blijft na de verbranding van afval bodemas over. Bodemas bevat metalen die ook aan recyclers en handelaren kunnen worden verkocht.

7.1.4 Ontwikkelingen

45. In Nederland is er overcapaciteit op het gebied van afvalverbranding. Er is meer verbrandingscapaciteit dan dat er binnenlands restafval is om te verbranden.[20] Dat komt omdat het binnenlandse restafval de afgelopen tien jaar is afgenomen door de focus op preventie, hergebruik en recycling van afval, terwijl in dezelfde periode de vergunningscapaciteit van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties is toegenomen.[21] Hierdoor is een kloof ontstaan tussen de verwerkingscapaciteit en de beschikbare binnenlandse afvalvolumes.[22] Partijen verwachten dat onder meer het groeiende duurzaamheidsbewustzijn en de voorgenomen transitie naar een circulaire economie de komende jaren zullen bijdragen aan een verdere afname van binnenlandse afvalvolumes.[23]

46. Door het tekort aan binnenlands afval zijn Nederlandse afvalverwerkers in de afgelopen tien jaar buitenlands afval gaan importeren om het (binnenlandse) tekort aan te vullen.[24] Sinds 1 januari 2020 is echter een afvalstoffenbelasting op geïmporteerd afval ingevoerd. Deze belasting gold aanvankelijk uitsluitend voor binnenlands afval. Door de heffing op geïmporteerd afval is de prijs van geïmporteerd afval aanzienlijk verhoogd. Hierdoor is Nederland een minder aantrekkelijke bestemming voor afvalexporteurs geworden. Dit is zichtbaar in de (gedaalde) volumes afval die

[18] Randnummer 53 van de Melding en gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/56990 (p. 7).

[19] Antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022, randnummers 85, 87 en 88 en gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 8).

[20] Randnummer 91 van de Melding en gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 8) en ACM/UIT/570153 (p. 5).

[21] Randnummer 92 van de Melding en gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 8).

[22] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 8).

[23] Randnummer 92 van de Melding.

[24] Randnummer 93 van de Melding en gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 2).

sinds de invoering van de importheffing naar Nederland zijn geïmporteerd.[25] Zo importeerde in Nederland in 2017 nog 1,9 miljoen ton afval, in 2020 was dit 1,1 miljoen ton.[26]

7.2 Verhouding activiteiten AVR en AEB

47. De activiteiten van Partijen overlappen op de volgende gebieden:

	AVR	AEB
Afvalscheiding (zgn. na-scheiding)	x	x
Inzameling van kunststoffen	x	x
Verbranding van niet-gevaarlijk afval:	x	x
• verbranding van huishoudelijk afval	x	x
• verbranding van bedrijfsafval	x	x
• verbranding van geïmporteerd afval	x	x
Verbranding van gevaarlijk afval	x	x
Verbranding van biomassa	x	x
Energievoorziening- en distributie (levering warmte en elektriciteit)	x	x

48. De ACM adresseert hierna eerst de mogelijke mededingingsrechtelijke markten die worden geraakt door de voorgenomen concentratie. Hierbij bespreekt de ACM – voor zover relevant – de markten zoals deze in eerdere besluiten door haar of door andere mededingingsautoriteiten zijn gehanteerd. Dit wordt aangevuld met de uitkomsten van het onderzoek onder marktpartijen. Daarna beoordeelt de ACM de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie.

7.3 Afvalscheiding

49. AVR en AEB hebben beide een afvalscheidingsinstallatie waarmee zij gemengd aangeboden huishoudelijk afval machinaal kunnen scheiden. Partijen scheiden plastic en drankkartons van het huishoudelijke afval en leveren deze vervolgens aan Nedvang voor verdere behandeling.

[25] Randnummer 94 van de Melding en gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 5) en ACM/UIT/569901 (p. 4).

[26] Randnummer 94 en voetnoot 60 van de Melding. Volgens Partijen hangt de daling van de geïmporteerde volumes uit het Verenigd Koninkrijk maar in beperkte mate samen met de uitreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Zie antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022, randnummer 32. Ook de pandemie heeft naar de verwachting van Partijen slechts deels een rol gespeeld bij de daling van de importvolumes. Partijen geven aan dat een duidelijker verschil is waar te nemen tussen de geïmporteerde volumes in december 2019 en januari 2020 (het moment van de invoering van de importheffing), dan vanaf de uitbraak van de pandemie in maart 2020. Zie antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022, randnummer 34.

Nedvang is een organisatie die bedrijven ondersteunt bij het inzamelen en recyclen van verpakkingen.[27]

7.3.1 Productmarkt

7.3.1.1 Opvattingen partijen

50. Partijen stellen dat na-scheiding onlosmakelijk is verbonden met de verbranding van niet-gevaarlijk (huishoudelijk) afval en daarom als onderdeel daarvan moet worden beoordeeld.

51. Partijen wijzen op het besluit van de Europese Commissie (hierna: de **Commissie**) in *Schwarz/SUEZ*, waarin de Commissie heeft geoordeeld dat voor elk stadium in de afvalverwerkingsketen, ook voor het sorteren en behandelen van niet-gevaarlijk afval, een aparte markt kan worden onderscheiden.[28] Meer in het bijzonder heeft de Commissie in *Schwarz/SUEZ* een onderscheid gemaakt tussen na-scheiding van *lightweight packaging* (LWP) en het sorteren van LWP. Volgens Partijen betekent dit evenwel niet dat sprake is van een aparte markt voor het na-scheiden van afval. Het sorteren van afval kan namelijk door een andere uitvoerder worden gedaan dan de uitvoerder die uiteindelijk zorgt voor de verbranding.[29] Dit in tegenstelling tot na-scheiding van niet-gevaarlijk (huishoudelijk) afval, dat volgens Partijen altijd wordt gedaan door de partij die ook het afval verbrandt of verder behandelt.[30] Partijen zijn ook niet op de hoogte van enige exploitant die na-scheidingsdiensten afzonderlijk aanbiedt.

52. Verder stellen Partijen dat ook ten aanzien van de inzameling van plastic en drankkartons, die Partijen verkrijgen door na-scheiding, geen aparte markt te onderscheiden is.[31] Volgens Partijen ontvangt Nedvang – de partij aan wie Partijen de plastic en drankkartons leveren – ongeveer 84 procent van alle kunststoffen die zij inzamelt via bronscheiding en ongeveer 16 procent via na-scheiding. Zelfs in het geval de inzameling van plastic en drankkartons los van na-scheiding moet worden gezien, kunnen mededingingsbezwaren naar het oordeel van Partijen worden uitgesloten, omdat het gezamenlijk marktaandeel van Partijen met circa [5-15] procent gering is.[32]

7.3.1.2 Beoordeling ACM

53. Het marktonderzoek bevestigt dat na-scheiding niet als aparte activiteit in de markt wordt aangeboden.[33] Ook volgt uit het marktonderzoek dat het apart aanbieden van na-scheiding niet rendabel zou zijn, omdat hooguit circa 10 tot 15 procent van het totale niet-gevaarlijke afval kan

---

[27] Nedvang is een dochteronderneming van het Afvalfonds Verpakkingen. Producenten en importeurs van verpakte producten zijn wettelijk verantwoordelijk gesteld voor de preventie, inzameling en recycling van verpakkingsafval. Producenten en importeurs van een bepaalde omvang moeten zich registreren bij het Afvalfonds. Zij betalen het Afvalfonds vervolgens een vergoeding en in ruil daarvoor neemt het Afvalfonds de verantwoordelijkheid voor de inzameling en recycling van verpakkingsafval op zich. Nedvang voert dit systeem in de praktijk uit en sluit ook contracten met gemeenten en na-scheiders.

[28] Zaak M.10047 - Schwarz Group Suez Waste Management Companies (randnummer 11).

[29] Zaak M.10047 - Schwarz Group Suez Waste Management Companies.

[30] Randnummer 64 van de Melding.

[31] Randnummer 64 van de Melding.

[32] Randnummer 64 van de Melding.

[33] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 6), ACM/UIT/569901 (p. 7), ACM/UIT/569900 (p. 3).

worden hergebruikt en de overige 85 tot 90 procent van het afval in dat geval alsnog naar een afvalverbrandingsinstallatie moet worden getransporteerd.[34] De opbrengsten van het apart aanbieden van na-scheiden staan kortom niet in verhouding tot de kosten hiervan. Gelet op het voorgaande zal de ACM na-scheiding niet als afzonderlijke activiteit beoordelen, maar meenemen bij de beoordeling van de verwerking van niet-gevaarlijk (huishoudelijk) afval.

7.4 Verwerking van niet-gevaarlijk afval

7.4.1 Productmarkt

54. In eerdere besluiten heeft zowel de ACM als de Commissie geconcludeerd dat een aparte markt bestaat voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval en een aparte markt voor de verwerking van gevaarlijk afval.[35] Dit onderscheid staat in de onderhavige zaak niet ter discussie. Partijen sluiten zich daarbij aan.

55. Zoals reeds opgemerkt in randnummer 24 van dit besluit, kan niet-gevaarlijk afval worden onderverdeeld in huishoudelijk afval, bedrijfsafval en geïmporteerd afval. Zowel AVR als AEB verwerken alle voornoemde niet-gevaarlijke afvalsoorten. Deze niet-gevaarlijke afvalsoorten worden gezamenlijk in dezelfde verbrandingsovens verbrand. Gelet op de verschillen in de wijze waarop afvalverwerkers huishoudelijk afval, bedrijfsafval en geïmporteerd afval verkrijgen is mogelijk een nadere onderverdeling van de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval te rechtvaardigen naar (i) de verwerking van huishoudelijk afval, (ii) de verwerking van bedrijfsafval, en (iii) de verwerking van geïmporteerd afval. Dit is van belang om te kunnen bepalen van welke partijen na de voorgenomen overname concurrentiedruk uitgaat.

7.4.1.1 Opvattingen van partijen

56. Partijen stellen dat – uitgaande van eerdere besluiten van de ACM en de Commissie[36] – de relevante productmarkt, de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval is. Voor zover Partijen bekend, is ten aanzien van de verwerking van niet-gevaarlijk afval geen verdere segmentatie overwogen. Volgens Partijen kan echter wel een mogelijk nader onderscheid worden gemaakt naar het soort afval. In dit kader verwijzen Partijen naar eerdere besluiten van de ACM en de Commissie, waarin voor de *inzameling* van niet-gevaarlijk afval een aparte markt is onderscheiden voor de *inzameling* van huishoudelijk afval en de *inzameling* van bedrijfsafval.[37] Het marktonderzoek van de Commissie in *AVR/Van Gansewinkel* bevestigt dat een dergelijk onderscheid passend is vanwege de verschillen aan de vraagzijde: afvalinzamelaars verwerven het recht op inzameling van huishoudelijk afval via aanbestedingen en langdurige contracten,

---

[34] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 6), ACM/UIT/569901 (p. 7), ACM/UIT/569832 (p. 2).

[35] Zie bijvoorbeeld zaak 1905 – AVR/Coppens (randnummer 14) onder verwijzing naar zaak 1690 – AVR/RCM (randnummer 25); zaak M.1059 – Suez Lyonnaise de Eaux/BFI (randnummer 12), Zaak M.2987 – SITA Sverige AB/Sydkraft Ecoplus (randnummer 10).

[36] Zaak 2879 - Essent/Razob (randnummer 24), zaak 1905 - AVR/Coppens (randnummer 14), zaak 1690 AVR-Avira (randnummer 8-9) en zaak M.4576 - AVR/Van Gansewinkel (randnummer 9), zaak M.7137 - EDF/Dalkia en France (randnummer 167).

[37] Zaak M.4586 – AVR/Van Gansewinkel (randnummer 10), zaak M.5901 – Montagu/GIP/Greenstar (randnummers 15-16), en zaak 16.1044.22 – Shanks/Van Gansewinkel (voetnoot 6).

terwijl het recht op inzameling van bedrijfsafval wordt verkregen via bilaterale contracten met een verhoudingsgewijs kortere looptijd.[38]

57. Partijen merken op dat ook ten aanzien van de *verwerking* van huishoudelijk afval en de *verwerking* van bedrijfsafval dezelfde verschillen van toepassing zijn. Immers, ook het recht op de verwerking van huishoudelijk afval wordt verkregen via aanbestedingscontracten met lange(re) (totale) looptijden van gemiddeld ongeveer 10 jaar, terwijl de verwerking van bedrijfsafval gebeurt op basis van bilaterale contracten met looptijden van gemiddeld 3 tot 5 jaar.[39]

58. Verder stellen Partijen zich ten aanzien van de verwerking van huishoudelijk afval op het standpunt dat de afvalvolumes die exclusief zijn ondergebracht bij een afvalverwerker die in publieke handen is – zogenoemde *captive* volumes – geen onderdeel uitmaken van de markt, omdat deze volumes feitelijk niet op de markt worden gebracht en er zodoende niet om deze volumes wordt geconcurreerd.[40] Partijen geven aan dat uitsluitend om de volumes huishoudelijk afval die worden aanbesteed – de zogenoemde *non-captive* volumes – wordt geconcurreerd.

59. Gelet op het voorgaande zouden volgens Partijen drie mogelijke sub-markten kunnen worden onderscheiden als het gaat om de verwerking van niet-gevaarlijk afval, namelijk (i) de mogelijke markt voor de verwerking van (*non-captive*) huishoudelijk afval, (ii) de mogelijke markt voor de verwerking van bedrijfsafval, en (iii) de mogelijke markt voor de verwerking van geïmporteerd afval. Volgens Partijen zullen op geen van deze mogelijke markten als gevolg van deze concentratie mededingingsproblemen ontstaan. Naar het oordeel van Partijen kan de daadwerkelijke marktafbakening daarom in het midden blijven.

7.4.1.2 Opvattingen van marktpartijen

60. Uit het marktonderzoek volgt dat niet-gevaarlijk afval kan worden onderscheiden in huishoudelijk afval, bedrijfsafval en geïmporteerd afval.[41] Marktpartijen bevestigen dat dit onderscheid bestaat vanwege de wijze van contractering voor enerzijds de verwerking van huishoudelijk afval (via aanbesteding) en anderzijds voor de verwerking van bedrijfsafval en geïmporteerd afval (via bilaterale contracten).[42] Een marktpartij heeft daarbij bevestigd dat de contracten voor huishoudelijk afval gemiddeld voor een langere periode worden overeengekomen (4 tot 5 jaar met een optie tot verlening waardoor een contract al snel een looptijd van 8 jaar heeft) dan voor bedrijfsafval (1 tot 5 jaar).[43] Een andere marktpartij spreekt dit echter tegen en geeft aan dat dit in het verleden weliswaar het geval is geweest, maar dat tegenwoordig de contractduur voor de verwerking van zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval gemiddeld 2-5 jaar is.[44] Daarnaast geven marktpartijen ook aan dat een onderscheid bestaat in de kwaliteit en daarmee gepaard gaande verbrandingsduur van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.[45] Het bedrijfsafval is anders

[38] Zaak M.4576 – AVR/Van Gansewinkel, randnummer 10.

[39] Randnummer 72 van de Melding.

[40] Randnummer 74 van de Melding.

[41] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 4) en ACM/UIT/569895 (p. 2 en 3) en ACM/UIT/569901 (p. 6-7).

[42] Gespreksverslag met kenmerken ACM/UIT/569832 (p. 3), ACM/UIT/569895 (p. 2), ACM/UIT/569901 (p. 4)

[43] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6).

[44] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 2 en 3).

[45] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 3 en 5) en ACM/UIT/569901 (p. 6).

van materiaal en meer divers dan huishoudelijk afval.[46] Bedrijfsafval omvat immers afval van bijvoorbeeld restaurants, maar ook van de bouw en industrie.[47] Dit maakt dat bedrijfsafval minder snel verbrandt dan huishoudelijk afval.[48]

61. Volgens marktpartijen heeft huishoudelijk afval door de snellere doorstroom een beter verdienmodel.[49] Dit neemt niet weg dat afvalverwerkers huishoudelijk afval en bedrijfsafval in dezelfde installatie verbranden.[50]

62. Verder volgt uit het marktonderzoek dat niet wordt geconcurreerd om het (*captive*) huishoudelijk afval dat door gemeenten exclusief bij publieke afvalverwerkers is ondergebracht.[51]

7.4.1.3 Beoordeling door de ACM

63. Als gezegd staat in de onderhavige zaak niet ter discussie dat de verwerking van niet-gevaarlijk afval en de verwerking van gevaarlijk afval twee verschillende productmarkten vormen. Wel is het de vraag in hoeverre een nadere segmentatie binnen de markt voor niet-gevaarlijk afval gemaakt zou moeten worden. In tegenstelling tot bedrijfsafval en geïmporteerd afval, dat via vrije contractering en op basis van bilaterale contracten met een looptijd van gemiddeld maximaal 5 jaar wordt verkregen, wordt (*non-captive*) huishoudelijk afval verkregen via aanbestedingen, waarbij de totale looptijd van de aanbestedingscontracten gemiddeld zo'n 10 jaar is. De ACM kan het standpunt van Partijen dan ook volgen dat een mogelijke segmentatie, naar analogie met de eerdere besluiten van de ACM en de Commissie ten aanzien van de *inzameling* van niet-gevaarlijk afval, vanwege de verschillen in de manier van verkrijging van het afval ook gemaakt zou kunnen worden voor de *verwerking* van niet-gevaarlijk afval.[52] Marktpartijen bevestigen de verschillen in de verkrijging van het huishoudelijk afval en het bedrijfsafval.[53]

64. Verder volgt de ACM het standpunt van Partijen dat de volumes huishoudelijk afval die exclusief zijn ondergebracht bij publieke afvalverwerkers niet behoren tot de mogelijke markt voor de verwerking van *non-captive* volumes huishoudelijk afval. Vast staat dat om die volumes niet wordt geconcurreerd. Het marktonderzoek bevestigt dit.[54] Overigens zal de ACM de (nu nog) *captive* volumes van AEB wél meenemen bij de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie, omdat de *captive* volumes van AEB na de overname *non-captive* worden gezien het

[46] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 5).

[47] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 5).

[48] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6).

[49] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 5) en ACM/UIT/569901 (p. 7).

[50] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 3).

[51] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 2) en ACM/UIT/569895 (p. 3-4).

[52] Zaak M.4586 – AVR/Van Gansewinkel (punt 10); zaak M.5901 – Montagu/GIP/Greenstar (punt 15-16); en zaak 16.1044.22 – Shanks/Van Gansewinkel (voetnoot 6).

[53] Gespreksverslagen met kenmerk 569823 (p. 3), ACM/UIT/569895 (p. 4) en ACM/UIT/569901 (p. 4).

[54] Gespreksverslag met kenmerk 569823 (p. 3) en ACM/UIT/569895 (p. 4).

voornemen van de gemeente Amsterdam om AEB te verkopen.[55] AEB zal het deel van haar verwerkingscapaciteit dat zij momenteel inzet voor de verwerking van *captive* volumes huishoudelijk afval na de overname dan ook kunnen inzetten voor de verwerking van *non-captive* volumes huishoudelijk afval. De ACM zal dit in randnummer 104 van het Besluit nader toelichten.

65. Gezien het voorgaande gaat de ACM bij de beoordeling van de voorgenomen concentratie in dit besluit uit van (i) een mogelijke markt voor de verwerking van *non-captive* huishoudelijk afval, (i) een mogelijke markt voor de verwerking van bedrijfsafval, en (iii) een mogelijke markt voor de verwerking van geïmporteerd afval.

7.4.2 Geografische markt

7.4.2.1 Opvattingen van Partijen

66. Partijen stellen zich op het standpunt dat de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval – dan wel de mogelijke markten voor de verwerking van huishoudelijk afval en de mogelijke markt voor de verwerking van bedrijfsafval – in lijn met eerdere beschikkingspraktijk van de ACM en de Commissie ten minste nationaal[56], maar tegenwoordig mogelijk zelfs grensoverschrijdend regionaal (te weten Nederland, België en delen van Duitsland) is.[57] Wat betreft de mogelijke markt voor de verwerking van geïmporteerd afval menen Partijen dat de geografische dimensie ten minste grensoverschrijdend regionaal en waarschijnlijk zelfs EU-wijd is.[58]

67. Ter onderbouwing van het voorgaande wijzen Partijen op het feit dat Duitse afvalverwerkers in de periode 2009-2021 aan 32 procent van de aanbestedingen (op basis van de aanbestede volumes) voor de verwerking van huishoudelijk afval in Nederland hebben deelgenomen.[59] Daarnaast stellen Partijen dat zij voor de verbranding van bedrijfsafval concurrentie ondervinden van verbrandingsinstallaties uit België en Duitsland.[60] Wat betreft geïmporteerd afval geven Partijen aan te concurreren met conventionele verbrandingsinstallaties in landen of regio's met overcapaciteit (i.e. Zweden, Denemarken, Noorwegen en bepaalde delen van Duitsland) en met partijen die alternatieve verbrandingsfaciliteiten exploiteren (zoals cementovens).[61] Partijen onderbouwen dit met een overzicht van afval dat vanuit het Verenigd Koninkrijk naar andere landen wordt geëxporteerd. Uit dat overzicht volgt dat het gezamenlijk marktaandeel van Partijen de afgelopen jaren is afgenomen en het aandeel van onder meer Zweedse afvalverwerkers is gestegen.[62]

---

[55] Zie in dit kader bijvoorbeeld het persbericht '*Alle seinen op groen voor verkoop AEB*' d.d. 19 januari 2021 van de gemeente Amsterdam, https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/marieke-doorninck/persberichten/alle-seinen-groen-verkoop-aeb/; en de Raadsinformatiebrief d.d. 29 april 2021, https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10077333/1/210429+Raadsbrief+start+verkoopproces+AEB.

[56] Zaak 1905 - AVR/Coppens; Zaak M.4576 - AVR/Van Gansewinkel.

[57] Randnummer 77 van de Melding.

[58] Randnummer 11 en voetnoot 35 van de Melding, en randnummer 3 van de Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022.

[59] Randnummer 76 van de Melding; randnummer 38 van de Antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022.

[60] Randnummer 76 van de Melding.

[61] Randnummers 11 en 76 van de Melding.

[62] Randnummer 4 van de Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022.

68. Volgens Partijen kan de geografische marktafbakening evenwel in het midden blijven, omdat mededingingsbezwaren zijn uit te sluiten voor elke aannemelijke marktdefinitie.

7.4.2.2 Opvattingen van marktpartijen

69. Uit het marktonderzoek volgt dat aanzienlijke volumes afval worden geïmporteerd.[63] Daarentegen wordt Nederlands huishoudelijk afval en bedrijfsafval slechts beperkt geëxporteerd.[64]

70. Ten aanzien van de concurrentiedruk van buitenlandse partijen bij de verwerking van huishoudelijk afval en bedrijfsafval heeft een marktpartij verklaard dat er enige concurrentie uitgaat van buitenlandse afvalverwerkers in het grensgebied met Duitsland. Deze marktpartij geeft aan dat de afstand vanuit Limburg makkelijk te overbruggen is en vaak korter is dan de afstand tot Nederlandse afvalverwerkers.[65] Een andere marktpartij geeft aan dat de markt als deels Europees kan worden gezien, omdat Duitse afvalverwerkers ook mee kunnen doen aan Nederlandse aanbestedingen.[66] Weer een andere marktpartij heeft verklaard dat voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval geen concurrentie vanuit het buitenland wordt ervaren.[67]

71. Meerdere marktpartijen hebben aangegeven dat transportkosten een belangrijke rol spelen bij de keuze voor een afvalverwerker.[68] Er wordt bij de verwerking van afval voornamelijk geconcurreerd op prijs[69], waarbij enkele marktpartijen hebben aangegeven dat de prijs van niet-gevaarlijk afval een optelsom is van de kosten voor het verwerken van het afval (de *gate fee*) en de kosten voor het transport van het afval van de plaats van herkomst naar de vestigingslocatie van een afvalverwerker.[70] Bovendien heeft een marktpartij verklaard dat het lastig is om de volumes van AEB, die vrij zullen komen door het aflopen van bepaalde verwerkingscontracten, te bemachtigen vanwege de afstand tussen de plaats van herkomst van het afval en de locatie van de afvalverwerkingsinstallatie van deze marktpartij.[71]

7.4.2.3 Beoordeling ACM

72. In eerdere besluiten hebben de ACM en de Commissie geoordeeld dat de markt voor de verbranding van niet-gevaarlijk afval nationaal is.[72] De Commissie ging uit van een nationale markt, omdat uit haar onderzoek naar voren kwam dat niet-gevaarlijk afval alleen in Nederland

---

[63] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 3), ACM/UIT/569895 (p. 3) ,ACM/UIT569901 (p. 6 en 7) en ACM/UIT/569900 (p. 5).

[64] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6) en ACM/UIT/569832 (p. 4).

[65] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 4).

[66] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 5).

[67] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6).

[68] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 3), ACM/UIT/569901 (p. 2 en 3) en ACM/UIT/570153 (p. 3).

[69] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 3), ACM/UIT/569895 (p. 2).

[70] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT 569895 (p. 2), ACM/UIT/569900 (p. 5) en ACM/UIT/569901 (p. 3).

[71] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 8).

[72] Zaak 1905 - AVR/Coppens (randnummer 18) en zaak M.4576 - AVR/Van Gansewinkel (randnummer 17).

verbrand kon worden vanwege exportbelemmeringen en capaciteitstekorten in aangrenzende landen.[73] Er gelden thans geen exportbelemmeringen meer.

73. De ACM merkt op dat het voor de geografische marktafbakening in de onderhavige zaak relevant is om rekening te houden met import- en exportstromen van afval en in hoeverre Nederlandse afvalverwerkers concurrentiedruk uitoefenen op afvalverwerkers uit het buitenland en andersom. Gelet op de resultaten van het onderzoek kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds (Nederlands) huishoudelijk afval en bedrijfsafval en anderzijds geïmporteerd afval.

Huishoudelijk afval en bedrijfsafval

74. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat in de afgelopen jaren buitenlandse afvalverwerkers bij de verwerking van huishoudelijk afval en bedrijfsafval slechts beperkte concurrentiedruk uitoefenen op Nederlandse afvalverwerkers.[74] Concurrentiedruk van buitenlandse afvalverwerkers wordt met name ervaren wanneer deze dicht bij de Nederlandse grens gevestigd zijn. Dit wordt bevestigd in het aanbestedingsoverzicht dat Partijen bij de Melding hebben gevoegd.[75] Uit het aanbestedingsoverzicht volgt dat sinds 2014 de Duitse afvalverwerker EVI Abfallverwertung BV & Co. KG (hierna: **EVI**) de enige buitenlandse partij is geweest die heeft deelgenomen aan Nederlandse aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval. Van de in totaal zestien aanbestedingen in de periode 2014-2021 heeft EVI deelgenomen aan twee aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval, namelijk die voor de regio Arnhem en voor de Achterhoek. Deelname van buitenlandse partijen is kortom minimaal en beperkt tot aanbestedingen in regio's nabij de grens met Duitsland. Dat Duitse afvalverwerkers aan 32 procent van de aanbestedingen in de periode 2009-2021 zouden hebben deelgenomen, zoals Partijen stellen, zit gelet op het voorgaande dus voornamelijk in de jaren vóór 2014. Bovendien kan voornoemd percentage (verder) worden genuanceerd, omdat Partijen zich bij de berekening daarvan hebben gebaseerd op het aanbestede volume.[76] Hierdoor is het volume van aanbestedingen waarbij meer dan één Duitse afvalverwerker heeft ingeschreven meer dan één keer meegenomen.

75. Daarnaast merkt de ACM op dat EVI niet een volledig buitenlandse partij is. EVI is gevestigd op de Nederlands-Duitse grens, waarbij haar afvalverbrandingsinstallatie is gebouwd op Duits grondgebied en haar turbine in Nederland staat.[77] Bovendien wordt circa 70 procent van de capaciteit van EVI (dat is volgens Partijen meer dan 300.000 ton) met huishoudelijk afval en bedrijfsafval gevuld door de Nederlandse afvalinzamelaar en -verwerker PreZero. PreZero heeft zich als aandeelhouder van EVI hieraan gecommitteerd.[78]

---

[73] Zaak M.4576 - AVR/Van Gansewinkel (randnummer 17).

[74] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 4) en ACM/UIT/569901 (p. 6).

[75] Bijlage 3 bij de Melding.

[76] Antwoorden van Partijen d.d. 14 februari 2022, randnummer 38.

[77] Randnummer 104 van de Aanvullende antwoorden d.d. 14 februari 2022.

[78] Partijen geven aan dat PreZero als minderheidsaandeelhouder van EVI een garantie heeft verstrekt voor de vulling van ongeveer 70 procent van de capaciteit van EVI, zie randnummer 105 van de Aanvullende antwoorden d.d. 14 februari 2022.

76. Er mag vanuit worden gegaan dat Partijen onderschrijven dat EVI niet als een volwaardige buitenlandse concurrent kan worden gezien, nu zij EVI zelf meenemen in hun overzicht van marktaandelen op nationaal (Nederlands) niveau.[79]

77. Daarenboven volgt uit het onderzoek van de ACM dat zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval nauwelijks wordt geëxporteerd.[80] Als gezegd levert PreZero jaarlijks meer dan 300.000 ton afval aan EVI. Een groot deel hiervan is afkomstig uit Nederland.[81] Nu reeds hierboven is vastgesteld dat EVI niet als een volwaardige buitenlandse concurrent kan worden gezien, kan het toch al beperkte exportvolume nog verder worden genuanceerd.

78. Verder spelen transportafstanden een belangrijke rol bij de keuze voor een afvalverwerker, zo volgt uit het marktonderzoek van de ACM. Dit wordt onderschreven door het aanbestedingsoverzicht van Partijen. Daaruit volgt namelijk dat in de periode 2009-2021 meer dan 80 procent van de aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval is gegund aan een afvalverwerker binnen een straal van 100 kilometer. Bovendien volgt uit het aanbestedingsoverzicht dat sinds 2016 in meer dan 90 procent van de aanbestedingen is gekozen voor de dichtstbijzijnde afvalverwerker.

79. Kort en goed wordt slechts beperkt huishoudelijk afval en bedrijfsafval geëxporteerd. Bovendien is de concurrentiedruk van buitenlandse partijen zeer beperkt. Sinds 2014 hebben buitenlandse partijen niet of nauwelijks deelgenomen aan aanbestedingen voor de verwerking van huishoudelijk afval. Daar komt bij dat transportafstanden zowel bij de verwerking van huishoudelijk afval als bedrijfsafval een belangrijke rol spelen, wat ten aanzien van huishoudelijk afval ook wel blijkt uit het feit dat veruit de meeste aanbestedingen worden gegund binnen een straal van 100 kilometer en aan de dichtstbijzijnde afvalverwerker.

Geïmporteerd afval

80. Zowel Partijen als marktpartijen geven aan dat aanzienlijke volumes afval worden geïmporteerd. In Nederland is namelijk meer verwerkingscapaciteit dan dat er binnenlands afval is en dus wordt met behulp van buitenlands afval het tekort aangevuld. Volgens Partijen werd in 2020 ongeveer 1 miljoen ton buitenlands afval naar Nederland geïmporteerd.[82]

81. De ACM heeft geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van Partijen dat de geografische omvang van de mogelijke markt voor de verwerking van geïmporteerd afval waarschijnlijk ten minste grensoverschrijdend regionaal is.

Conclusie

82. Gelet op het voorgaande – en meer in het bijzonder de belangrijke rol die transportafstanden spelen bij de keuze voor een afvalverwerker bij zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval – gaat de ACM voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie in dit besluit uit van een regionale markt voor de verwerking van huishoudelijk afval en een regionale markt voor de verwerking van bedrijfsafval. Nu Partijen regionaal bezien beide actief zijn in het westen van Nederland, zal de ACM zich bij de beoordeling van de voorgenomen overname dan ook richten op de markt voor de verwerking van huishoudelijk afval in het westen van Nederland en de markt voor de verwerking

[79] Randnummer 44 van de Aanvullende antwoorden d.d. 14 februari 2022.

[80] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 6) en ACM/UIT/569832 (p. 4).

[81] Randnummer 108 van de Aanvullende antwoorden d.d. 14 februari 2022.

[82] Randnummer 6 van de Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022.

van bedrijfsafval in het westen van Nederland. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de omvang van de geografische markt. De geografische dimensie van de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval kan in de onderhavige zaak in het midden blijven, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

7.4.3 Gevolgen van de concentratie

83. Partijen zijn groot in het westen van Nederland. Op de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval in het westen van Nederland zijn vier partijen gevestigd, namelijk AEB met twee installaties in Amsterdam, AVR met haar installatie in Rozenburg, Attero met haar installatie in Moerdijk en HVC met haar installaties in Alkmaar en in Dordrecht. Daarbij verdient het de opmerking dat de prioriteit van HVC de verwerking van de (*captive*) volumes huishoudelijke afval van haar aandeelhouders is.[83] De restcapaciteit zet HVC in voor de verwerking van bedrijfsafval. Gezien het voorgaande kan het marktaandeel van HVC, zoals opgenomen in onderstaande tabel, worden genuanceerd. Verder merkt de ACM op dat aangezien de afvalverwerkingsinstallatie van PreZero in Roosendaal op (relatief) beperkte afstand is gelegen van de installaties van Attero, AVR en HVC in respectievelijk Moerdijk, Rozenburg en Dordrecht, betrekt de ACM de installatie van PreZero bij haar beoordeling van de gevolgen voor het westen van Nederland.

84. Partijen hebben voor (i) de markt voor de verwerking van huishoudelijk afval, (ii) de markt voor de verwerking van bedrijfsafval, en (iii) de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval, uitsluitend de marktaandelen op nationaal niveau aangeleverd. Onderstaande tabel geeft de marktaandelen op de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval in het westen van Nederland weer op basis van de operationele verwerkingscapaciteit. Marktaandelen op basis van operationele verwerkingscapaciteit representeren naar het oordeel van de ACM in deze fase het meest reële beeld van het concurrentiespeelveld. Bij de berekening van de marktaandelen is uitgegaan van de data van Omgevingsweb voor het jaar 2019, zoals ook door Partijen aangeleverd.[84]

Afvalverbrandingsinstallatie	**Operationele verwerkingscapaciteit**	**Marktaandeel o.b.v. operationele verwerkingscapaciteit**
AEB Amsterdam	1.092 kt	24%
AVR Rozenburg	1.222 kt	27%
Attero Moerdijk	993 kt	22%
HVC Alkmaar	665 kt	14%
HVC Dordrecht	268 kt	6%
PreZero Roosendaal	363 kt	8%
Totaal	**4.603 kt**	**100%**

85. Uit bovenstaande tabel volgt dat Partijen op basis van hun operationele verwerkingscapaciteit een gezamenlijk marktaandeel hebben van 51 procent op het gebied van de verwerking van niet-gevaarlijk afval in het westen van Nederland.

[83] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 2).

[84] Rijkswaterstaat, 'Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2019', <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/586884.pdf>, p. 58.

86. Op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval hebben Partijen zowel op grensoverschrijdend regionaal niveau als op EU-wijd niveau een gezamenlijk marktaandeel van minder dan [10-20] procent.

7.4.3.1 Opvattingen Partijen

Non-captive huishoudelijk afval

87. Partijen voeren aan dat de voorgenomen concentratie geen aanleiding geeft tot mededingingsbezwaren op de markt voor de verwerking van *non-captive* huishoudelijk afval. Deze bezwaren zijn volgens Partijen uit te sluiten vanwege (i) de beperkte activiteiten van AEB, (ii) de aanwezigheid van voldoende geloofwaardige concurrenten, (iii) recente marktontwikkelingen die zouden leiden tot meer concurrentie tussen afvalverwerkers, en (iv) de strategieën die gemeenten zouden kunnen gebruiken om zich te verzekeren van een concurrerend biedproces.

88. Ten eerste geven Partijen aan dat daar waar AVR in 2020 een nationaal marktaandeel had van 41 procent, het nationale marktaandeel van AEB slechts 2 procent was. In laatstgenoemd percentage zijn de volumes die AEB op dit moment nog exclusief verwerkt voor de gemeente Amsterdam en de omringende gemeenten niet meegenomen.[85] In dit kader geven Partijen aan dat de *captive* volumes van AEB (ongeveer [300-400] kiloton) na de voorgenomen overname deel zullen gaan uitmaken van de *non-captive* markt. Volgens Partijen is het resulterende hogere gezamenlijke marktaandeel van Partijen echter slechts tijdelijk van aard, omdat dit mogelijk verloren zal gaan wanneer de contracten aflopen. De contracten met de huidige partnergemeenten eindigen [vertrouwelijk] en het contract met de gemeente Amsterdam eindigt [vertrouwelijk]. Verder blijkt uit het aanbestedingsoverzicht[86] van Partijen dat AEB in de periode 2009-2021 slechts aan drie aanbestedingen voor de verwerking van *non-captive* huishoudelijk afval heeft deelgenomen, wat neerkomt op 5 procent van het totale aantal aanbestedingen in de betreffende periode. Partijen beargumenteren op basis hiervan dat door de concentratie geen belangrijke concurrent van AVR verdwijnt op deze markt.

89. Ten tweede stellen Partijen dat na de concentratie voldoende geloofwaardige concurrenten zullen blijven deelnemen aan toekomstige aanbestedingen, waardoor aanzienlijke concurrentiedruk zal worden uitgeoefend op de gefuseerde entiteit. Zo namen Attero, PreZero en EEW deel aan respectievelijk 89 procent, 56 procent en 23 procent van de aanbestedingen in de periode tussen 2009 en 2021. Partijen voeren daarbij aan dat de concurrentiedruk van deze partijen in de toekomst verder zal toenemen, omdat transportkosten steeds meer een ondergeschikte rol zullen spelen door de afnemende afvalvolumes en de daardoor steeds toenemende overcapaciteit. Dit geldt temeer voor EEW en Attero die relatief meer afhankelijk waren van geïmporteerde volumes die sterk aan het afnemen zijn. Hierdoor zullen deze partijen zich noodzakelijkerwijs meer moeten richten op de binnenlandse markt om de benodigde volumes te bemachtigen, wat volgens Partijen ertoe zal leiden dat ze agressief zullen bieden op toekomstige aanbestedingen. Verder verwachten Partijen dat PreZero ook een geloofwaardige concurrent zal zijn voor de gefuseerde entiteit gelet op de noodzaak om volumes veilig te stellen in een krimpende markt. Dit met name vanwege haar contractuele verplichting om EVI te vullen en de geplande capaciteitsuitbreiding van haar installatie in Roosendaal (van 360 kiloton naar 460 kiloton).

---

[85] Voetnoot 66 van de Melding.

[86] Bijlage 3 bij de Melding.

90. Ten derde voeren Partijen aan dat de marktontwikkelingen omschreven in paragraaf 7.1.4 van dit Besluit en het feit dat prijs het belangrijkste gunningscriterium is tot zeer competitieve aanbestedingen zullen leiden met aanzienlijk lagere *gate fees*. Partijen merken in dit kader op dat een aantal factoren rondom toekomstige aanbestedingen onzeker is. Momenteel zijn er aanbestedingscontracten die gezamenlijk een volume van 1,7 miljoen ton huishoudelijk afval vertegenwoordigen en in 2023 of 2024 af zullen lopen. Het is onduidelijk of deze contracten zullen worden verlengd, welke gunningscriteria de gemeenten zullen hanteren en of de gemeenten het huishoudelijk afval zullen overhevelen naar de *captive* markt wat tot nog meer overcapaciteit zal leiden. In het kader van deze laatste mogelijkheid verwachten Partijen dat een aanzienlijk deel van het volume dat AEB op dit moment voor partnergemeenten verwerkt mogelijk van de *non-captive* markt zal verdwijnen nu sommige van deze gemeenten overwegen aandeelhouder te worden van HVC. Los van het voorgaande staat volgens Partijen vast dat de overcapaciteit zal toenemen omdat de hoeveelheden huishoudelijk afval in de komende jaren zullen afnemen en afvalverwerkers niet langer in dezelfde mate een beroep kunnen doen op geïmporteerd afval om het afvaltekort aan te vullen. Vanwege hun aanzienlijke vaste kosten zorgen deze factoren ervoor dat afvalverwerkers agressief zullen moeten blijven concurreren om binnenlandse volumes, om zo kostbare onderbezetting van hun installaties te voorkomen.

91. Ten slotte stellen Partijen dat gemeenten diverse strategieën kunnen toepassen om zich te verzekeren van een concurrerend biedproces. Zo zullen gemeenten naar de verwachting van Partijen hun optie om bestaande aanbestedingscontracten te verlengen niet uitoefenen, vanwege de verwachte verlaging van de *gate fees*. Daarnaast hebben gemeenten het afvalbeheer vaak ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten, waardoor gezamenlijke aanbestedingen tot stand komen waar veel afvalverwerkers zich voor inschrijven. Daarbij komt dat gemeenten ook meer inschrijvingen kunnen aantrekken door de aanbestedingen op te splitsen in afzonderlijke percelen. Tot slot hebben gemeenten de mogelijkheid om prijsplafonds op te nemen en door middel van gunningscriteria (en het gewicht dat daaraan wordt toegekend) de concurrentie tussen afvalverwerkers te vergroten.

92. Op basis van voornoemde argumenten concluderen Partijen dat de voorgenomen concentratie niet zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging in Nederland (of een deel daarvan) in het bijzonder, of op een bredere grensoverschrijdende regio inzake de verwerking van *non-captive* huishoudelijk afval.

Bedrijfsafval

93. Ook op de markt voor de verwerking van bedrijfsafval zijn mededingingsbezwaren volgens Partijen uit te sluiten. Ten eerste omdat volgens Partijen voldoende geloofwaardige concurrenten concurrentiedruk zullen blijven uitoefenen op de gefuseerde entiteit. Zo schatten Partijen hun gezamenlijk landelijk marktaandeel in 2020 op [40-50] procent (AEB had een marktaandeel van [20-30] procent en AVR [10-20] procent), waarbij Attero en HVC als twee grootste concurrenten van Partijen een marktaandeel hadden van respectievelijk 22 procent en 17 procent. Het overige deel van deze potentiële markt is volgens Partijen in handen van vijf andere afvalverwerkers die momenteel kleinere volumes binnenlands bedrijfsafval verwerken. Partijen geven echter aan dat deze marktaandelen geen accuraat beeld geven van de concurrentiedynamiek, omdat ze niet de impact tonen van de plotselinge en recente daling van 27 procent van de importvolumes en de steeds meer afnemende volumes van huishoudelijk afval. Deze ontwikkelingen zullen naar de verwachting van Partijen ertoe leiden dat Partijen toenemende concurrentiedruk zullen ervaren van zowel grote als kleine afvalverwerkers, waarbij dit met name zal gelden voor afvalverwerkers die zich specifiek richtten op geïmporteerd afval. Partijen onderbouwen dit door te wijzen op de afname van de gemiddelde duur van de contracten tussen afvalverwerkers en inzamelaars en te

stellen dat dit het gevolg is van de wens van inzamelaars om te kunnen profiteren van de verwachte daling van de *gate fees*. Daarbij komt dat Partijen verwachten dat *Waste-to-Fuel* installaties in de nabije toekomst (namelijk vanaf 2023-2024 wanneer meerder installaties operationeel zullen zijn) aanvullende concurrentiedruk zullen uitoefenen op de gefuseerde entiteit.

94. Ten tweede voeren Partijen ook aan dat de concentratie de mededinging op deze potentiële markt niet significant zal belemmeren vanwege de bestaande en groeiende afnemersmacht van afvalinzamelaars. Partijen onderbouwen dit door te stellen dat de vijf grootste inzamelaars (Renewi, PreZero, Remondis, Van Happen en GP Groot) 78 procent van de totale ingezamelde volumes bedrijfsafval voor hun rekening nemen. Deze compenserende afnemersmacht wordt versterkt om dat Partijen in hoge mate afhankelijk zijn van binnenlands bedrijfsafval. Deze afhankelijkheid is bovendien toegenomen door de plotselinge daling van geïmporteerde afvalvolumes. Zo vertegenwoordigen de volumes die Partijen voor Renewi en PreZero verwerken in 2020 ongeveer [20-30] procent van de gecombineerde vergunningscapaciteit van Partijen. Het commerciële belang van bedrijfsafvalvolumes moet volgens Partijen worden bezien in het licht van de hoge vaste kosten van afvalverbrandingsinstallaties, die gecompenseerd moeten worden met een hoge bezettingsgraad om rendabel te blijven. Hierdoor zal zelfs de dreiging van een gedeeltelijke reductie van de volumes voldoende zijn om de gefuseerde entiteit te disciplineren in het geval van een hypothetische prijsverhoging of verslechtering van de voorwaarden

95. Daarbij komt dat dat afvalinzamelaars volgens Partijen eenvoudig (een deel van) hun volumes kunnen onderbrengen bij andere afvalverbrandingsinstallaties. Partijen geven aan dat de macht van afnemers niet noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de relatieve omvang van een afnemer, maar uit zijn vermogen om over te kunnen stappen op alternatieve leveranciers.[87] De toegenomen concurrentie om binnenlandse afvalvolumes zal afvalinzamelaars voldoende geloofwaardige alternatieven bieden voor de gefuseerde entiteit. Partijen geven aan dat de mogelijkheid om over te stappen wordt versterkt door het feit dat afvalinzamelaars doorgaans met meerdere afvalverwerkers contracten afsluiten om volumes te splitsen en hun risico's te spreiden. Overstappen is volgens Partijen ook een reële optie, aangezien inzamelaars doorgaans geen nieuwe infrastructuur hiervoor hoeven op te zetten (inzamelaars hebben doorgaans reeds overslagstations en transportvoertuigen) en de gemiddelde looptijd van contracten met afvalverwerkers aan het afnemen is. Deze flexibiliteit zal verder toenemen nu transportkosten vanwege de groeiende overcapaciteit steeds meer een ondergeschikte rol zullen spelen bij de keuze voor een afvalverwerker. Daarbij komt dat volgens Partijen de verwachte centrale voorbehandeling van bedrijfsafval (als gevolg van nieuwe recyclinginitiatieven vanuit de overheid in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bedrijfsafval, die in 2023 in werking treedt) de overstap naar alternatieve afvalverwerkers zal vergemakkelijken en de vervoerskosten voor afvalverbranding zal verminderen.

96. Om de compenserende afnemersmacht verder te onderbouwen voeren Partijen aan dat, naast de grote inzamelaars, de regionale afvalinzamelaars ook zullen profiteren van de structurele overcapaciteit. Partijen onderbouwen dit door te stellen dat ook regionale afvalinzamelaars gezien hun kleinere volumes en hun doorgaans kortlopende contracten meer flexibiliteit genieten om te profiteren van de huidige marktomstandigheden op het gebied van prijzen, voorwaarden en condities. Dit komt volgens Partijen tot uiting in hun vermogen tijdens de heronderhandelingen gunstigere contractclausules te bedingen, waaronder clausules inzake de allocatie van potentiële

[87] Zoals de Commissie heeft erkend in zaak M.5046 – Friesland/Campina, randnummer 278.

belastingverhogingen of prijsonderhandelingsclausules (indien de prijzen niet langer marktconform zijn). Bovendien geven Partijen aan dat de compenserende afnemersmacht van de grote afvalinzamelaars tot op zekere hoogte zal overslaan op kleinere afvalinzamelaars, aangezien het in het belang van de gefuseerde entiteit is om haar afhankelijkheid van grote afvalinzamelaars te beperken.

97. Op basis van bovenstaande argumenten, namelijk de aanwezigheid van voldoende geloofwaardige concurrenten en de compenserende afnemersmacht van afvalinzamelaars, concluderen Partijen dat mededingingsbezwaren op het gebied van de verbranding van bedrijfsafval kunnen worden uitgesloten.

Geïmporteerd afval

98. Partijen schatten hun gezamenlijke marktaandeel op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval zowel op grensoverschrijdend regionaal niveau als op EU-niveau op minder dan [10-20] procent.[88] Partijen verwachten dat dit gezamenlijk marktaandeel de komende jaren verder zal dalen vanwege de effecten van de importheffing en mogelijke verdere overheidsinterventies die de export van afval naar Nederland beperken. Gezien het voorgaande gaan Partijen in de Melding niet nader in op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval.

7.4.3.2 Opvattingen van marktpartijen

99. Een afvalinzamelaar heeft zijn vrees uitgesproken dat na de concentratie te weinig alternatieven over zullen blijven. Dit komt omdat de andere overgebleven afvalverwerkers niet over voldoende capaciteit zouden beschikken. De marktpartij geeft aan hierdoor, met name voor het afval dat in de Randstad vrijkomt, op dit moment sterk afhankelijk te zijn van AEB en AVR. Na de concentratie zal deze marktpartij kortom erg afhankelijk zijn van slechts één partij. De marktpartij verwacht dat hij hierdoor de mogelijkheid zal verliezen om goede afspraken met Partijen te maken, wat zijn eigen concurrentiepositie op de markt voor de inzameling van afval zal schaden. Daarnaast heeft de marktpartij zorgen geuit over het feit dat als Partijen ervoor kiezen om de markt voor de inzameling van afval te betreden, Partijen de betreffende marktpartij dan mogelijk zouden kunnen uitsluiten. Dit zou grote negatieve gevolgen hebben omdat de marktpartij maar beperkt kan uitwijken naar buitenlandse afvalverwerkers en de Nederlandse afvalverwerkers niet over voldoende capaciteit beschikken.[89]

100. Een afvalverwerker verwacht dat een aantal van de gemeenten die op dit moment hun huishoudelijk afval exclusief door AEB laten verwerken na de voorgenomen overname voor de publieke afvalverwerker HVC zullen kiezen.[90] De betreffende volumes huishoudelijk afval zullen daarmee volgens deze marktpartij dus niet op de *non-captive* markt terechtkomen. Daarnaast geeft de marktpartij aan dat de gemeenten die hun huishoudelijk afval exclusief door AEB laten verwerken ook een na-scheidingscontract met AEB hebben. Hierdoor zijn de mogelijkheden beperkt voor afvalverwerkers die geen na-scheidingsinstallatie hebben om de vrijgekomen volumes huishoudelijk afval op de *non-captive* markt te verwerven. Deze marktpartij acht daarom de kans groot dat de volumes huishoudelijk afval die nu door AEB worden verwerkt en na de concentratie op de *non-captive* markt worden gebracht, alsnog door AEB verwerkt zullen worden.

[88] Voetnoot 35 van de Melding.

[89] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 8 en 9)

[90] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 8).

De marktpartij verwacht overigens niet dat Partijen na de concentratie in staat zullen zijn om alles in de markt te bepalen, omdat ook na de concentratie voldoende concurrentie overblijft.[91]

101. Ook een andere marktpartij, die zowel afvalinzamelaar als -verwerker is, verwacht niet dat Partijen de mogelijkheid zullen hebben om de markt te bepalen en geeft aan dat hoewel Partijen na de concentratie een bovengemiddeld groot gezamenlijk marktaandeel zullen hebben, zij niet in staat zullen zijn om nadelige voorwaarden aan afnemers op te leggen (bijv. het verhogen van de *gate fees*) of om concurrenten uit de markt te drukken. Deze marktpartij bevestigt dat dit komt omdat het voor afvalverwerkers momenteel een grote uitdaging is om de installaties op volle capaciteit te laten draaien.[92]

102. Tot slot heeft een andere afvalverwerker zijn zorgen geuit dat Partijen na de concentratie een groot gezamenlijk marktaandeel zullen krijgen.[93] De afvalverwerker geeft daarbij aan dat dit nog hoger zal zijn in het geval geïmporteerd afval niet wordt meegerekend. In dat geval schat deze marktpartij dat Partijen een marktaandeel van 70-80 procent zullen krijgen in het westen van Nederland. De marktpartij maakt zich met name zorgen over de concurrentieverhoudingen in het westen van Nederland, ook vanwege de rol die na-scheiding speelt in het verwerkingsproces van huishoudelijk afval. Vanwege duurzaamheidsdoelstellingen zouden gemeenten namelijk steeds vaker na-scheiding als eis opnemen in aanbestedingsbestekken.[94] Na de concentratie zijn Partijen de enige afvalverwerker in het westen van Nederland die na-scheiding aanbiedt.[95]

7.4.3.3 Beoordeling ACM

Non-captive huishoudelijk afval en bedrijfsafval

103. Partijen hebben hun gezamenlijk marktaandeel voor de markt voor de verwerking van huishoudelijk afval en de markt voor de verwerking van bedrijfsafval uitsluitend op landelijk niveau gepresenteerd. Zoals hiervoor in paragraaf 7.4.2 reeds is aangegeven, heeft het onderzoek van de ACM aanwijzingen opgeleverd dat de markt regionaal is, in het geval van deze zaak: het westen van Nederland.

104. Regionaal bezien worden Partijen door de voorgenomen concentratie veruit de grootste speler op de markt voor verwerking van huishoudelijk afval in het westen van Nederland, en de markt voor de verwerking van bedrijfsafval in het westen van Nederland. In het westen van Nederland hebben Partijen een gezamenlijke operationele verwerkingscapaciteit van meer dan 2.750 kiloton voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval. Partijen hebben daarmee 51 procent van de verwerkingsmarkt in handen. Voor de verwerking van huishoudelijk afval neemt de ACM daarbij ook het deel van de verwerkingscapaciteit van AEB in beschouwing dat wordt ingezet voor de verwerking van de (nu nog) *captive* volumes. Niet ter discussie staat dat de *captive* volumes van AEB na de voorgenomen overname *non-captive* zullen worden. Partijen bevestigen dit. Volgens de ACM kan het eindigen van de contracten die AEB met de gemeente Amsterdam en de partnergemeenten heeft gesloten echter geen reden zijn om de betreffende volumes niet mee te nemen bij de beoordeling van de concentratie. Dan zou immers het deel van de

[91] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 8).

[92] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p.9).

[93] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 6-7).

[94] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 2).

[95] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT569832 (p. 2) ACM/UIT569895 (p. 8).

verwerkingscapaciteit van AEB dat momenteel wordt ingezet voor de verwerking van de *captive* volumes, maar dat na de overname zal kunnen worden ingezet voor de verwerking van *non-captive* volumes, buiten beschouwing blijven. En dat zou resulteren in een vertekend beeld van het concurrentiespeelveld na de overname. Feit is dat de verwerkingscapaciteit van AVR door de overname van AEB aanzienlijk zal toenemen. In dat kader is relevant dat zowel Partijen als marktpartijen hebben aangegeven dat afvalverbrandingsinstallaties hoge vaste kosten hebben, die gecompenseerd moeten worden met een hoge bezettingsgraad om rendabel te blijven. Het zal AVR er na de overname van AEB dus alles aan gelegen zijn om (ook) de installaties van AEB zo vol mogelijk te houden.

105. En hoewel Partijen en een marktpartij verwachten dat een aantal partnergemeenten de volumes huishoudelijk afval na afloop van het contract met AEB door middel van inbesteding bij een andere (publieke) afvalverwerker zullen onderbrengen, heeft de ACM hier thans geen concrete aanwijzingen voor. De ACM merkt in dit kader op dat een deel van de partnergemeenten niet aan bronscheiding doet en dus voor het scheiden van afval afhankelijk is van een afvalverwerker met een na-scheidingsinstallatie. Dat zou maken dat zij na de voorgenomen overname voor de verwerking van hun huishoudelijk afval afhankelijk zullen zijn van Partijen. Het marktonderzoek bevestigt dit.[96]

106. Naast Partijen blijven drie concurrenten over in het westen van Nederland, namelijk Attero, HVC en PreZero. Afnemers van Partijen zullen niet of nauwelijks kunnen uitwijken naar HVC, omdat zij primair afvalvolumes van haar aandeelhouders verwerkt en enkel eventuele (beperkte) restcapaciteit beschikbaar heeft. Ook de ruimte bij Attero en PreZero, met een operationele capaciteit van circa 993 kiloton respectievelijk 363 kiloton, is beperkt. PreZero heeft daarbij aangegeven dat uitbreiding van haar verwerkingscapaciteit slechts beperkt mogelijk is.[97] Daar komt bij dat Partijen de enige zijn met een na-scheidingsinstallatie in het westen van Nederland. Uit het marktonderzoek volgt dat na-scheiding in bepaalde aanbestedingsbestekken als eis wordt opgenomen.[98] In dat geval gaat kortom minder concurrentiedruk uit van Attero, HVC en PreZero, omdat zij ofwel niet in het westen van Nederland over een na-scheidingsinstallatie beschikken (Attero), ofwel beschikken over een na-scheidingsinstallatie in het westen van Nederland die vol zit (HVC), ofwel niet beschikken over een na-scheidingsinstallatie (PreZero).

107. Partijen en een marktpartij stellen dat de daling van de Nederlandse afvalvolumes (met het oog op verduurzaming en circulariteit) en van geïmporteerde afvalvolumes (door de invoering van de importheffing) ervoor zullen zorgen dat de prijzen van het huishoudelijk afval en bedrijfsafval concurrerend zullen (moeten) blijven. Daar staat echter tegenover dat in het westen van Nederland verhoudingsgewijs de meeste mensen wonen en de meeste bedrijven zijn gevestigd, waardoor in het westen van Nederland verhoudingsgewijs ook het meeste huishoudelijke afval en bedrijfsafval wordt geproduceerd. In hoeverre de overcapaciteit op het gebied van verwerking in het westen van Nederland aan de orde is zal de ACM in een eventuele vergunningsfase nader onderzoeken.

108. Het onderzoek in deze zaak heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat transportkosten steeds meer een ondergeschikte rol spelen bij de keuze voor een afvalverwerker. In tegendeel, hiervoor in paragraaf 7.4.2.3 heeft de ACM reeds toegelicht dat uit zowel het marktonderzoek als door

---

[96] Gespreksverslag met kenmerken ACM/UIT/569895 (p. 8) en kenmerk ACM/UIT/569832 (p. 2).

[97] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569901 (p. 8).

[98] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569895 (p. 2) en ACM/UIT/569900 (p. 3).

Partijen overgelegde informatie volgt dat transportafstanden en de daarmee gepaard gaande kosten tot op heden een belangrijke rol spelen bij die keuze.

109. Een andere relativerende factor ten aanzien van de verwerking van bedrijfsafval zou volgens Partijen de compenserende afnemersmacht zijn. De ACM acht het vooralsnog niet aannemelijk dat de grote afvalinzamelaars, zoals Renewi en PreZero, voldoende compenserende afnemersmacht zouden hebben. Na de voorgenomen concentratie hebben zij in het westen van Nederland beperkte uitwijkmogelijkheden aangezien er slechts drie alternatieven overblijven waarvan één enkel restcapaciteit beschikbaar heeft (HVC) en de andere twee beperkte operationele verwerkingscapaciteit hebben (Attero en PreZero). Ook volgt, in tegenstelling tot hetgeen Partijen stellen, uit het marktonderzoek dat inzamelaars niet eenvoudig en/of binnen korte termijn hun volumes elders kunnen onderbrengen.[99] In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de compenserende afnemersmacht.

Geïmporteerd afval

110. Op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval hebben Partijen een gezamenlijk marktaandeel van minder dan [10-20] procent, zowel op grensoverschrijdend niveau als op EU-wijd niveau. Gelet op het beperkte gezamenlijke marktaandeel van Partijen op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval, ziet de ACM geen risico's voor de mededinging als gevolg van de onderhavige concentratie.

Conclusie

111. Gezien het voorgaande, het hoge gezamenlijke marktaandeel, de aanwezigheid van slechts een beperkt aantal kleine(re) concurrenten in het westen van Nederland, en het feit dat Partijen na de voorgenomen concentratie de enige zijn in het westen van Nederland die na-scheiding aanbieden, concludeert de ACM dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de mededinging op de markt voor de verwerking van huishoudelijk afval en de markt voor de verwerking van bedrijfsafval significant zou kunnen worden beperkt. Dat zou ertoe kunnen leiden dat Partijen na de overname de prijzen voor de verwerking van huishoudelijk afval en bedrijfsafval kunnen verhogen. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM het risico op significante prijsverhogingen voor de verwerking van huishoudelijk afval en de verwerking van bedrijfsafval nader onderzoeken. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat ook andere concurrentieparameters van belang zijn. Zo wordt duurzaamheid door meerdere marktpartijen genoemd en ook in de bestekken staan aan duurzaamheid gerelateerde eisen. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM daarom ook onderzoeken welke gevolgen de voorgenomen concentratie heeft op andere concurrentieparameters dan prijs.

112. Gelet op het beperkte gezamenlijke marktaandeel van Partijen op de markt voor de verwerking van geïmporteerd afval, ziet de ACM geen risico's voor de mededinging als gevolg van de onderhavige concentratie.

7.5 Verwerking van gevaarlijk afval

113. AVR en AVB verwerken beide ook gevaarlijk afval. Dit doen zij door het mee verbranden van kleine hoeveelheden gevaarlijk afval samen met niet-gevaarlijk afval. Voor de verwerking van gevaarlijk afval is een vergunning nodig. Partijen mogen op basis van hun vergunningen [vertrouwelijk] deel, maximaal [vertrouwelijk] procent, van hun capaciteit gebruiken voor de

[99] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 4) en ACM/UIT/569901 (p. 3-4).

verbranding van gevaarlijk afval. In Nederland is slechts één andere afvalverwerkingscentrale (ARN) van betekenis die ook gevaarlijk afval mag mee verbranden samen met het niet-gevaarlijke afval. Het gevaarlijke afval dat in Nederland wordt verbrand is enkel licht verontreinigd. Het gaat dan bijvoorbeeld om poetsdoeken met olieresten, of verpakkingsmateriaal waar zwaar verontreinigd afval in gezeten heeft. Zwaar verontreinigd afval wordt verwerkt in het buitenland (zoals Duitsland, België en Frankrijk) in meer gespecialiseerde ovens, zoals draaitrommelovens, cementovens, of door middel van pyrolyse of fysisch chemische behandelingen. Afvalverwerkers verkrijgen gevaarlijk afval via bilaterale contracten met binnen- en buitenlandse particuliere afvalinzamelaars.

114. Zoals reeds opgemerkt in randnummer 54 van dit besluit, staat het onderscheid tussen gevaarlijk afval enerzijds en niet-gevaarlijk afval anderzijds in deze zaak niet ter discussie. In eerdere zaken[100] is dit onderscheid gemaakt en Partijen sluiten zich daarbij aan. Aangezien de verwerking van licht en zwaar verontreinigd afval op verschillende manieren plaatsvindt, door andere aanbieders wordt gedaan en in Nederland enkel het lichte verontreinigde afval wordt verwerkt, heeft de ACM onderzocht of er aanwijzingen zijn om de markt voor de verwerking van gevaarlijk afval nader onder te verdelen in licht versus zwaar verontreinigd afval. Dit is van belang om te kunnen bepalen van welke marktpartijen concurrentiedruk uitgaat op Partijen.

7.5.1 Productmarkt

7.5.1.1 Opvattingen Partijen

115. Partijen geven aan dat in het midden kan blijven of sprake is van sub-markten per afvalsoort. Onderscheid op basis van verwerkingsmethode is niet nodig volgens Partijen omdat het gevaarlijke afval dat door Partijen wordt verwerkt, het licht verontreinigde afval, op verschillende manier kan worden verwerkt. Zo kan licht verontreinigd afval samen met huishoudelijk afval en bedrijfsafval worden mee verbrand in conventionele roosterovens, in gespecialiseerde ovens (zoals cementovens) en afhankelijk van het type afval (vast of vloeibaar) ook worden verwerkt door middel van pyrolyse of fysisch-chemische behandelingen. Dit in tegenstelling tot zwaar verontreinigd afval dat doorgaans moet worden verbrand in gespecialiseerde ovens die niet (meer) in Nederland te vinden zijn.

116. Op basis hiervan gaan Partijen uit van een markt voor de verwerking van gevaarlijk afval.

7.5.1.2 Beoordeling door ACM

117. Gevaarlijk afval is een breed begrip. Er zijn veel verschillende soorten gevaarlijk afval dat op allerlei verschillende manieren verwerkt kan worden. Het marktonderzoek in deze zaak levert aanwijzingen op dat licht verontreinigd afval zich onderscheidt van het overige gevaarlijk afval.

118. Alleen licht verontreinigd afval kan worden verwerkt door de installaties van Partijen. Daarvoor moeten zij wel aan bepaalde randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden zijn neergelegd in de vergunning die nodig is om dit afval te mogen verwerken. Deze randvoorwaarden zijn makkelijker te vervullen door grotere afvalverbrandingsinstallaties.[101] In Nederland is er naast

[100] Zaak 1905 – AVR/Coppens (randnummer 14) onder verwijzing naar zaak 1690 – AVR/RCM (randnummer 25). Zie bijvoorbeeld zaak M.1059 – Suez Lyonnaise de Eaux/BFI (randnummer 12), Zaak M.2987 – SITA Sverige AB/Sydkraft Ecoplus (randnummer 10).

[101] Gespreksverslag met kenmerken ACM/UIT/569900 (p. 7)

Partijen nog één andere afvalverbrandingsinstallatie met een vergunning voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval.

119. Zwaar verontreinigd gevaarlijk afval kan niet verwerkt worden door mee verbranding in een conventionele afvalverbrandingsinstallatie zoals Partijen hebben. Hiervoor zijn andere verwerkingsmethoden nodig. De gevaarsaspecten (giftigheid, schade voor gezondheid en milieu) bij dit afval zijn groter. Dit heeft bijvoorbeeld effect op de gassen die vrijkomen bij de verwerking en die gefilterd moeten worden. Ook kan de verwerking van zwaar verontreinigd afval met grotere hitte gepaard gaan dan de conventionele afvalverbrandingsinstallaties aan kunnen. [102] De verwerking van zwaar verontreinigd gevaarlijk afval wordt door andere marktpartijen aangeboden en vindt niet in Nederland plaats. De verwerkingsmethoden die daarbij gebruikt worden zijn bijvoorbeeld draaitrommelovens, cementovens en pyrolyse.

120. Deze verwerkingsmethodes worden door marktpartijen niet als alternatief voor Partijen gezien. Technisch is het mogelijk om licht verontreinigd gevaarlijk afval te verwerken met de hiervoor genoemde methodes. Licht verontreinigd gevaarlijk afval heeft echter een lagere verbrandingswaarde waardoor het niet aantrekkelijk is voor installaties die zwaar verontreinigd gevaarlijk afval verwerken. Dit vertaalt zich in de prijs die betaald moet worden. Die is hoger dan bij de conventionele afvalverbrandingsinstallaties, waardoor het in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt.[103]

121. De ACM acht het op basis van bovenstaande aannemelijk dat licht verontreinigd gevaarlijk afval zich onderscheidt van de rest van het gevaarlijke afval. [104] Een eerste aanwijzing is dat verschillende aanbieders actief zijn in het licht verontreinigde segment enerzijds en het zwaar verontreinigde segment anderzijds. Daarbij komt dat de verwerkingsmethodes voor zwaar verontreinigd gevaarlijk afval geen volwaardig substituut vormen voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval. Voor de verwerker van zwaar verontreinigd afval is licht verontreinigd afval niet aantrekkelijk, want het is minder brandbaar en de speciale voorzieningen zoals filters voor gevaarlijke gassen zijn daarvoor niet nodig. Voor de inzamelaar zijn de gespecialiseerde afvalverwerkers geen aantrekkelijk alternatief omdat zij een hogere prijs vragen dan de conventionele afvalverbrandingsinstallaties.

122. De ACM gaat in dit besluit derhalve uit van een aparte markt voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval.

7.5.2 Geografische markt

123. Partijen verwerken licht verontreinigd gevaarlijk afval in hun afvalverbrandingsinstallaties waar ook het niet-gevaarlijke afval in verbrand wordt. Partijen importeren een [vertrouwelijk] deel van het licht verontreinigd gevaarlijk afval dat zij verbranden. In 2020 was [50-60] procent van het door AVR verwerkte gevaarlijk afval afkomstig uit het buitenland ([vertrouwelijk]) en voor AEB was dat [20-30] procent ([vertrouwelijk]).

---

[102] Gespreksverslagen met kenmerken ACM/UIT/569900 (p. 2 en 7), ACM/UIT/570153 (p. 3).

[103] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 7).

[104] Zie ook zaak M.4318 – *Veolia/Cleanaway* (2006), punt 30, waarin de Commissie tot een nadere segmentatie binnen de markt voor gevaarlijk afval kwam vanwege de afwezigheid van alternatieve verwerkingsmethodes voor een bepaald type gevaarlijk afval.

7.5.2.1 Opvattingen Partijen

124. Partijen voeren in het kader van de onderhavige concentratie aan dat de relevante geografische markt ten minste grensoverschrijdend regionaal is.[105] Partijen onderbouwen dit door te stellen dat na het ACM-besluit in 2000[106], waarin van een nationale markt uitgegaan werd, de relevante wetgeving die de uitvoer van gevaarlijk afval verbood in 2005 is opgeheven. Volgens Partijen is sindsdien in Nederland sprake van aanzienlijke export- en importstromen van gevaarlijk afval. Zoals hiervoor ook weergegeven importeren AVR en AEB beide een aanzienlijk deel van het gevaarlijk afval dat zij verbranden. Wat de exportvolumes betreft schatten Partijen dat ongeveer 14-16 procent van het binnenlands geproduceerde gevaarlijk afval dat in conventionele ovens zou kunnen worden verbrand (i.e. licht verontreinigd gevaarlijk afval) wordt geëxporteerd naar andere lidstaten. De aanzienlijke export- en importstromen maken volgens Partijen dat de huidige situatie in Nederland verschilt van de situatie die de ACM in voornoemd besluit beoordeelde. Hetzelfde geldt voor het besluit van de Commissie over het Verenigd Koninkrijk waarin de Commissie eveneens tot een nationale geografische markt concludeerde.[107]

125. De verklaring voor de aanwezigheid van enerzijds significante importstromen en anderzijds de export van binnenlands gevaarlijk afval naar buitenlandse afvalverwerkers ligt volgens Partijen in het feit dat de locatie van afvalverbrandingsinstallatie niet bepalend is voor de keuze van klanten, gelet op de kenmerken van de grensoverschrijdende markt voor de verwerking van gevaarlijk afval. Zo wordt het grensoverschrijdend transport van gevaarlijk afval volgens Partijen gefaciliteerd door de relatief beperkte transportkosten ten opzichte van de *gate fees* voor de verbranding van gevaarlijk afval. [vertrouwelijk]. Daarbij komt dat afvalverwerkers uit verschillende landen zoals België, Duitsland en Nederland met elkaar concurreren om zowel binnenlandse als buitenlandse volumes. Deze internationale concurrentie heeft mede als oorzaak dat zowel binnenlandse als buitenlandse inzamelaars van gevaarlijk afval een *multi-source* strategie hanteren om hun orders te splitsen tussen verschillende afvalverwerkers in het binnen- en buitenland. Deze strategie geeft inzamelaars meer flexibiliteit en stelt hen in staat hun risico te spreiden, waardoor ze op een effectieve wijze kunnen reageren op een eventuele prijsstijging of een verslechtering van de voorwaarden.

126. Op basis van het bovenstaande, voeren Partijen aan dat de relevante geografische markt voor gevaarlijk afval ten minste grensoverschrijdend regionaal is.

7.5.2.2 Beoordeling door ACM

127. Tot 2005 stuurde de overheid op basis van het zogenaamde zelfvoorzieningsbeginsel, aan op verbranding van gevaarlijk afval in Nederland. Alleen indien er tijdelijk onvoldoende capaciteit in Nederland bleek te zijn, of als het afval vanuit technisch oogpunt niet in Nederland kon worden verbrand, was uitvoer naar het buitenland toegestaan. Voor de ACM was dit in het verleden de belangrijkste reden om de omvang van de geografische markt nationaal te zien.[108] De Commissie kwam op basis van een vergelijkbare reden tot dezelfde conclusie.[109]

---

[105] Met inbegrip van België, Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland.

[106] Zaak 1905 – AVR/Coppens (2000), punt 17, onder verwijzing naar zaak 1244 – AVR/RCM (1999), punt 41.

[107] Zaak M.4318 – Veolia/Cleanaway (2006), punt 33.

[108] Zaak 1905 – AVR/Coppens (2000), punt 17, onder verwijzing naar zaak 1244 – AVR/RCM (1999), punt 41.

[109] Zaak M.4318 – Veolia/Cleanaway (2006), punt 33.

128. Sinds 2005 is er geen regelgeving meer die drempels opwerpen voor import en export van gevaarlijk afval. Uit de cijfers van Partijen blijkt dat een groot deel van het licht verontreinigd gevaarlijk afval dat zij verwerken afkomstig is uit het buitenland.[110] Andersom blijkt uit de informatie van marktpartijen dat buitenlandse afvalverwerkers geen concurrentiedruk op Nederlandse afvalverwerkers uitoefenen als het gaat om de verwerking van licht verontreinigd afval.[111]

129. Partijen schatten dat 14-16 procent van het totaal in Nederland geproduceerd licht verontreinigd afval naar het buitenland wordt geëxporteerd. Dit beeld wordt niet bevestigd door de marktpartijen die de ACM heeft gesproken. Uit de informatie van Partijen blijkt dat deze export vooral richting spelers gaat die uitgerust zijn voor het verwerken van zwaar verontreinigd afval. Partijen noemen vooral draaitrommelovens en cementovens, bijvoorbeeld van Indaver en Geocycle (België). Zoals eerder aangegeven in randnummer 121 blijkt uit het marktonderzoek in deze zaak dat het verbranden van licht verontreinigd afval in dergelijke specialistische ovens geen optimale situatie is en volgens marktpartijen zou dat in de praktijk nauwelijks voorkomen.

130. Hoewel AEB en AVR respectievelijk [20-30] procent en [50-60] procent van hun verwerkte licht verontreinigd afval in 2020 vanuit het buitenland hebben geïmporteerd, levert het marktonderzoek vooralsnog geen aanwijzingen op voor concurrentiedruk van buitenlandse spelers op Partijen en ARN voor wat betreft licht verontreinigd gevaarlijk afval. De buitenlandse spelers die Partijen noemen vormen geen volwaardig substituut voor de verbranding van licht verontreinigd gevaarlijk afval, evenmin zijn andere buitenlandse spelers naar voren gekomen als substituut voor Partijen.

131. De ACM gaat derhalve vooralsnog uit van een nationale markt voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoeken welke substituten de inzamelaars die licht verontreinigd gevaarlijk afval naar Nederland transporteren hebben.

7.5.3 Gevolgen van de concentratie

132. Op de markt voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval in Nederland zijn vier partijen actief. AVR is de grootste partij qua volume. Met de toevoeging van AEB komen Partijen gezamenlijk uit op een marktaandeel van circa 80 procent. Onderstaande tabel geeft de volumes en marktaandelen weer.

Naam	Vergunde capaciteit 2020	Marktaandeel o.b.v. vergunde capaciteit	Verwerkte capaciteit 2020	Marktaandeel
AVR	105 kt	64%	[90-100]kt	[60-70]%
AEB	25 kt	15%	[10-20]kt	[10-20]%
ARN	35 kt	21%	[20-30]kt	[20-30]%

[110] Ook worden er substantiële volumes geëxporteerd naar landen als België, Denenmarken, Frankrijk en Duitsland. Dit is ook genoemd in het besluit van de Commissie in zaak M.4576 – AVR -Van Gansewinkel (2007), punt 18. Uit het marktonderzoek blijkt echter dat dat voornamelijk wordt gedreven door de afwezigheid van specialistische verwerkingsmethodes voor zwaar verontreinigd afval in Nederland. De ACM heeft in randnummer 121 geoordeeld dat dit soort afval niet tot dezelfde relevante markt behoort. Daarom gaat de ACM hier niet verder in op deze export stroom.

[111] Gespreksverslagen met kenmerk ACM/UIT/570153 (p. 4) en met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 8).

EEW	-[112]	-[113]	[0-10]kt	[0-10]%

7.5.3.1 Opvattingen Partijen

133. Partijen voeren aan dat de voorgenomen concentratie geen aanleiding geeft tot mededingingsbezwaren op de markt voor de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval. Deze bezwaren zijn volgens Partijen uit te sluiten vanwege (i) de beperkte activiteiten van AEB, (ii) de aanwezigheid van voldoende geloofwaardige concurrenten en (iii) de compenserende afnemersmacht van klanten.

134. Ten eerste geven Partijen aan dat de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval een nevenactiviteit is. AVR en AEB verwerken een beperkte hoeveelheid en de overlap tussen de activiteiten van Partijen is ook nog eens gering. Slechts een deel van de volumes van AEB [vertrouwelijk] kiloton ziet op het soort afval dat ook door AVR verwerkt zou kunnen worden. AVR mag op grond van haar vergunning enkel gevaarlijk afval in bulkvorm verwerken.

135. Ten tweede voeren Partijen aan dat de gefuseerde entiteit concurrentiedruk zal ervaren van geloofwaardige concurrenten. Binnen Nederland zijn Renewi en ARN de voornaamste concurrenten volgens Partijen. Renewi verwerkt via haar twee dochterondernemingen, CFS en ATM, jaarlijks meer dan tien maal zoveel licht verontreinigd afval dan AEB. Voor ARN is de verwerking van licht verontreinigd afval net als voor Partijen een nevenactiviteit. Daarnaast verwerkt EEW kleine hoeveelheden licht verontreinigd afval. Tevens zal AVR, na de overname van AEB, volgens Partijen concurrentiedruk ervaren van geloofwaardige concurrenten in het buitenland, namelijk vanuit België de Indaver groep, Veolia groep (ook actief in Frankrijk), Geocycle en Revatech en vanuit Duitsland Currenta of grote gevestigde partijen als Remondis (marktleider in Duitsland) en AVG (onderdeel van de Indaver groep). Ook geven Partijen aan dat AVR na de overname van AEB concurrentiedruk zal blijven ondervinden van de cementindustrie in België en Frankrijk, die gevaarlijk (bulk)afval gebruikt als brandstof. Voor de verbranding van afval in cementovens is namelijk geen verbrandingsbelasting verschuldigd waardoor de cementindustrie scherp met andere verwerkingsmethodes kan concurreren voor afvalvolumes.

136. Tot slot voeren Partijen aan dat de afvalinzamelaars ervoor zullen zorgen dat de mededinging op de markt niet significant wordt belemmerd door de concentratie. Buitenlandse inzamelaars van licht verontreinigd afval kunnen namelijk eenvoudig overstappen op alternatieve aanbieders. Daarnaast hanteren zowel binnenlandse als buitenlandse inzamelaars van licht verontreinigd gevaarlijk afval een *multi-source* strategie op basis waarvan ze hun orders splitsen tussen verschillende verwerkers. Bovendien beschikken sommige inzamelaars ook over eigen verwerkingsinstallaties. Dit maakt volgens Partijen dat inzamelaars eenvoudig hun volumes elders kunnen onderbrengen en daarmee de mogelijkheid hebben om op effectieve wijze te reageren op een hypothetische prijsstijging of verslechtering van de voorwaarden. Daarbij komt dat Partijen van het grootste gedeelte van hun Nederlandse klanten naast licht verontreinigd gevaarlijk afval ook bedrijfsafval geleverd krijgen. Hierdoor hebben deze binnenlandse inzamelaars een aanvullende mogelijkheid (i.e. het reduceren van de bedrijfsafvalvolumes) om op effectieve wijze te reageren op een hypothetische prijsstijging of verslechtering van de voorwaarden met betrekking tot de verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval. Ook voeren Partijen aan dat de compenserende afnemersmacht van de grote afvalinzamelaars tot op zekere

[112] De ACM beschikt niet over deze informatie.

[113] De ACM beschikt niet over deze informatie.

hoogte over zal slaan op inzamelaars die nu relatief kleinere volumes licht verontreinigd gevaarlijk afval bij Partijen onderbrengen. Het is namelijk in het belang van het gefuseerde entiteit om haar afhankelijkheid van grote afvalinzamelaars te beperken.

7.5.3.2 Beoordeling ACM

137. Door de voorgenomen concentratie worden Partijen veruit de grootste speler op de markt voor verwerking van licht verontreinigd afval in Nederland. Daar komt bij dat [vertrouwelijk].

138. Een marktpartij geeft aan dat AVR en AEB de hoofdrolspelers zijn in de markt en dat er sprake is van concurrentie tussen hen.[114] De enige concurrent van omvang is ARN. Met een marktaandeel van ca. 20 procent is het niet aannemelijk dat zij voldoende concurrentiedruk uitoefent om Partijen na de voorgenomen concentratie te disciplineren. Uitbreiding van de capaciteit vergt investeringen en aanpassing van de vergunning. Hoe moeilijk en tijdrovend het is om een aangepaste vergunning te krijgen daarover verschillen Partijen en marktpartijen van mening. De ACM acht het op dit moment in ieder geval niet aannemelijk dat de concurrentiedruk vanuit ARN groter is dan haar marktaandeel doet vermoeden door de mogelijkheid om uit te breiden.

139. De ACM laat ATM buiten beschouwing als concurrent van Partijen, omdat zij zelf aangeeft geen licht verontreinigd afval te verwerken.[115] Zij ziet zichzelf niet als concurrent van Partijen en ook door ARN wordt ATM niet als een concurrent beschouwd.[116]

140. De buitenlandse concurrenten die door Partijen genoemd worden oefenen volgens de ACM eveneens geen concurrentiedruk uit op Partijen. Hiervoor in randnummer 130 heeft de ACM reeds toegelicht waarom deze spelers geen volwaardige substituten voor Partijen zijn.

141. Het marktonderzoek in deze zaak heeft evenmin aanwijzingen opgeleverd dat toetreding van andere partijen aannemelijk is. Voor kleinere aanbieders is het moeilijker om te voldoen aan de vereisten die daaraan gesteld worden. Een marktpartij heeft aangegeven het weinig waarschijnlijk te vinden dat kleinere aanbieders in de toekomst zullen voldoen aan alle vereisten en beheersaspecten om ook licht verontreinigd gevaarlijk afval te kunnen verwerken.[117]

142. Een andere relativerende factor zou volgens Partijen de compenserende afnemersmacht zijn. De ACM acht het vooralsnog niet aannemelijk dat de grote afvalinzamelaars, zoals Renewi, PreZero en Remondis, voldoende compenserende afnemersmacht zouden hebben. Momenteel kunnen deze inzamelaars nog kiezen tussen AVR en AEB en hen zo nodig tegen elkaar uitspelen. Na de voorgenomen concentratie hebben zij nauwelijks uitwijkmogelijkheden, aangezien er slechts één alternatieve afvalverwerker overblijft die aangegeven heeft vol te zitten. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de compenserende afnemersmacht.

143. Gezien het voorgaande, het hoge gezamenlijke marktaandeel, de aanwezigheid van slechts één concurrent en de drempels die worden genoemd voor uitbreiding van de capaciteit, dan wel toetreding, concludeert de ACM dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de mededinging op de markt voor verwerking van licht verontreinigd gevaarlijk afval significant zou kunnen worden beperkt.

---

[114] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 8).

[115] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 8).

[116] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/570153 (p. 4).

[117] Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/569900 (p. 7 en 8).

7.6 Verwerking van biomassa

144. AVR en AEB verwerken allebei biomassa. AVR verwerkt niet-recyclebaar afvalhout (zogenoemd B-hout) en AEB verwerkt schone biomassa, te weten hout dat onbehandeld of ongeverfd is (zogenoemd A-hout), laagwaardige houtspaanders en snippers. Biomassa wordt in andere verbrandingsinstallaties verwerkt dan niet-gevaarlijk en gevaarlijk afval, namelijk in zogeheten biomassa-energiecentrales. Partijen wekken ook in hun biomassa-energiecentrales met de verbranding van biomassa stoom op, die vervolgens wordt omgezet in elektriciteit en thermische energie (warmte).

145. Zowel de ACM als de Commissie hebben in het verleden niet eerder de markt voor de verwerking van biomassa afgebakend. In de onderhavige zaak zijn er aanwijzingen dat de verwerking van biomassa niet tot de markt voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval behoort. Immers, de verwerking betreft een ander type input (i.e. plantaardig en dierlijk materiaal) en deze wordt bovendien verbrandt in een ander type installatie. Daarom beoordeelt de ACM de verwerking van biomassa in het kader van de onderhavige concentratie hieronder afzonderlijk.

7.6.1 Opvattingen van Partijen

146. Volgens Partijen leidt de voorgenomen concentratie op het gebied van de verwerking van biomassa niet tot mededingingsproblemen, omdat er vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt geen overlap bestaat tussen hun activiteiten. In dit kader voeren Partijen aan dat zij vanwege technische en economische redenen de biomassa die door de ander als input wordt gebruikt niet op een rendabele wijze kunnen verwerken. Zo kan AEB volgens Partijen geen B-hout in haar biomassa-energiecentrale verwerken, omdat haar centrale, in tegenstelling tot de biomassa-energiecentrale van AVR in Rozenburg, niet is voorzien van een rookgasinstallatie om de verontreinigde stoffen op te vangen die bij de verbranding van B-hout vrijkomen.

147. Naast deze technische beperking zijn er ook bedrijfseconomische redenen die ervoor zorgen dat AEB geen B-hout in haar centrale kan verwerken. [vertrouwelijk]. En hoewel AVR weliswaar op grond van haar SDE+ subsidie ook verse biomassa zou kunnen verwerken, wordt dit volgens Partijen vanwege bedrijfseconomische redenen niet gedaan. De energie-inhoud van B-hout is namelijk hoger dan van schone biomassa. Hierdoor zou AVR bij de verbranding van schone biomassa het inputvolume moeten verhogen om dezelfde energie-input als bij de verbranding van B-hout te behalen. Bovendien zullen de brandstofkosten exorbitant hoger zijn dan bij de verbranding van B-hout, terwijl de opbrengst gelijk blijft, aldus Partijen. Daarbij komt dat volgens Partijen ook aanzienlijke verschillen bestaan tussen de *gate fees* voor het verwerken van schone biomassa enerzijds en B-hout anderzijds. [vertrouwelijk].

148. Tot slot gaan Partijen nog in op het feit dat AVR een thermische conversie-installatie heeft, die in theorie gebruikt zou kunnen worden voor de verbranding van verse biomassa. Partijen stellen zich op het standpunt dat ook dit niet rendabel zou zijn. Hiertoe dragen Partijen aan dat papierslib, dat in de thermische conversie-installatie wordt verwerkt, in tegenstelling tot verse biomassa (net zoals B-hout) een positieve *gate fee* heeft. Bovendien wordt papierslib verwerkt tot een gepatenteerd kalkproduct genaamd ‘TopCrete’, dat vervolgens aan bouwbedrijven wordt verkocht.

149. Andersom is het AEB op basis van haar vergunning weliswaar toegestaan om papierslib in haar biomassa-energiecentrale te verwerken, maar AEB zou volgens Partijen dan alleen goed gezuiverd papierslib kunnen verwerken omdat de rookgasreiniging van AEB’s biomassa-energiecentrale zeer beperkt is. De verwerking van niet goed gezuiverd papierslib zou hierdoor in ongewenste emissies kunnen resulteren. Bovendien, zo stellen Partijen, dient de verbranding van

vervuild papierslib gemeld te worden aan de Omgevingsdienst, waarbij inzichtelijk moet zijn dat sprake is van een milieu-neutrale wijziging. AEB heeft op dit moment gemeld houtige biomassa te verbranden. Voor het verbranden van vervuild papierslib zou de biomassa-energiecentrale van AEB een afvalinstallatie moeten worden, wat volgens Partijen een uitgebreide aanpassing van de vergunning en grote investeringen vergt.[118]

150. Daarnaast kan enkel een beperkte hoeveelheid (goed gezuiverde) papierslib worden meeverbrand. Dit vanwege het verschil in de stookwaarde van houtige biomassa ten opzichte van papierslib en het feit dat de biomassa-energiecentrale is ingesteld op een bepaalde stookwaarde. Er zou dan relatief veel hoogwaardig hout moeten worden aangevoerd om, door deze te mengen met het papierslib, op de juiste stookwaarde uit te komen.

151. Los van het voorgaande menen Partijen dat de verwerking van papierslib in AEB's biomassa-energiecentrale niet rendabel zou zijn. In dit kader merken Partijen op dat papierslib een hoog vochtgehalte en een relatief hoge asrest van circa 25 procent heeft.[119] Partijen geven aan dat de thermische conversie-installatie van AVR specifiek is ingericht om deze afvalstroom te verwerken. De biomassa-energiecentrale van AEB is daarentegen bedoeld om zoveel mogelijk duurzame energie in de vorm van warmte en elektriciteit te produceren.[120] Dit gebeurt door middel van het verwerken van onder meer snoeihout op een roosteroven. De asresten bedragen circa 3 tot 5 procent.[121] Wanneer papierslib zou worden mee gestookt in de biomassa-energiecentrale van AEB dan heeft dit tot gevolg dat (i) de kosten voor vliegassen en bodemassen zullen toenemen aangezien de asresten van papierslib minimaal vijf keer hoger zijn (3 tot 5 procent versus 25 procent), (ii) onderdelen van de installatie van AEB aangepast zullen moeten worden, omdat deze van onvoldoende kwaliteit zijn c.q. niet geschikt zijn om papierslib te verwerken, en (iii) de rookgasreiniging zal moeten worden uitgebreid, omdat deze naar verwachting onvoldoende capaciteit heeft om papierslib te verwerken.[122] Gezien het voorgaanden menen Partijen dat het niet rendabel zou zijn voor AEB om papierslib in haar biomassa-energiecentrale te verwerken.[123]

7.6.2 Beoordeling door ACM

152. Gelet op de technische beperkingen en de door Partijen aangedragen bedrijfseconomische redenen, op basis waarvan naar het oordeel van de ACM voldoende vast is komen te staan dat Partijen de biomassa die door de ander als input wordt gebruikt niet (op een rendabele wijze) kunnen verwerken, ziet de ACM voor de verwerking van biomassa geen risico's voor de mededinging als gevolg van de voorgenomen concentratie.

7.7 Productie elektriciteit en thermische energie

153. Zowel AVR als AEB gebruiken de warmte die bij het verbrandingsproces vrijkomt om stoom op te wekken, die vervolgens wordt omgezet in elektriciteit en thermische energie (warmte).

---

[118] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummers 36 en 37.

[119] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummer 39.

[120] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummer 40.

[121] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummers 39 en 40.

[122] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummer 40.

[123] Antwoorden van Partijen d.d. 24 maart 2022, randnummer 41.

7.7.1 Productie van elektriciteit

154. De elektriciteit die door middel van het verbrandingsproces wordt opgewekt wordt verkocht op de groothandelsmarkt voor elektriciteit of door middel van rechtstreekse contracten met grote industriële afnemers in de omgeving van de betreffende verbrandingsinstallatie. De ACM heeft eerder aangenomen dat de markt voor elektriciteitsproductie nationaal is, maar dat veranderende marktomstandigheden op termijn mogelijk ertoe kunnen leiden dat de markt voor elektriciteitsproductie internationaal wordt.[124] In de onderhavige zaak kan in het midden blijven of de markt voor de productie en levering van elektriciteit nationaal of internationaal is, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloedt.

155. Partijen geven aan dat hun gezamenlijk marktaandeel op de meest nauw afgebakende markt (de nationale markt voor de productie van elektriciteit) ongeveer [nihil] procent is. Op een potentiële internationale markt zal dit gezamenlijke marktaandeel nog geringer zijn. Gezien het voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat als gevolg van de onderhavige concentratie mededingingsproblemen zullen ontstaan op de markt voor de productie van elektriciteit.

7.7.2 Productie van thermische energie (warmte)

156. De thermische energie die Partijen bij het afvalverbrandingsproces opwekken wordt gebruikt om objecten in omliggende gebieden te verwarmen. De ACM en de Europese Commissie hebben in eerdere besluiten geconcludeerd dat de markt voor de productie van thermische energie een lokale markt is vanwege het rendementsverlies door transport over lange afstanden.[125] Deze marktafbakening staat in de onderhavige zaak niet ter discussie.

157. De verbrandingsinstallaties van AVR zijn gevestigd in Rozenburg (Zuid-Holland) en Duiven (Gelderland) en de verbrandingsinstallaties van AEB in Amsterdam (Noord-Holland). In verband met de lokale dimensie van de markt voor de productie van thermische energie bestaat er vanuit mededingingsrechtelijk perspectief op dit vlak geen overlap tussen de activiteiten van Partijen. Daarom concludeert de ACM dat als gevolg van de onderhavige concentratie geen mededingingsproblemen zullen ontstaan op het gebied van de productie van thermische energie.

8 Conclusie

158. AVR en AEB hebben aan de ACM gemeld dat AVR van plan is de uitsluitende zeggenschap over AEB te krijgen.

159. De ACM concludeert dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht. Zij heeft reden om aan te nemen dat deze concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. Daarom stelt de ACM vast dat AVR en AEB een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. De ACM wijst er op dat dit een voorlopig standpunt is. Als AVR en AEB besluiten

[124] Zie bijvoorbeeld zaak 1690 – AVR/Avira (2000), punt 19.

[125] Zie bijvoorbeeld zaak 1690 – AVRF/Avira (2000), punt 17; zaak 1331 – PNEM/MEGA-EDON (1999), punt 110; zaak M.7137 EDF/Dalkia en Frankrijk (2014), punt 107.

om een vergunning aan te vragen[126] zal de ACM aanvullend onderzoek uitvoeren. Mogelijk komt de ACM dan tot een ander oordeel.

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze,

mr. T.M. Snoep

Bestuursvoorzitter

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

[126] Op grond van artikel 41 van de Mededingingswet.