



**Besluit**

# Goedkeuring van de concentratie tussen Hutchison Ports Netherlands B.V. en APM Terminals Rotterdam B.V.

Muzenstraat 41  
2511 WB Den Haag  
www.acm.nl  
070 722 20 00

## Goedkeuring van de concentratie tussen Hutchison Ports Netherlands B.V. en APM Terminals Rotterdam B.V.

**Ons kenmerk** : ACM/UIT/543193  
**Zaaknummer** : ACM/20/040727  
**Datum** : 15 oktober 2020  
**Aantal pagina's** : 21

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Melding</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Partijen</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>De gemelde operatie</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Beoordeling</b>	<b>7</b>
7.1	Karakteristieken op het gebied van containeroverslag voor diepzeeschepen	7
7.1.1	Containeroverslag voor diepzeeschepen	7
7.1.2	Rol van het Havenbedrijf Rotterdam	9
7.2	Relevante productmarkten	9
7.3	Relevante geografische markten	10
7.3.1	Markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor doorvoerverkeer	10
7.3.2	Markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor achterlandverkeer	11
7.4	Gevolgen van de concentratie	12
7.4.1	Standpunt van partijen	12
7.4.2	Marktonderzoek	13
7.4.3	Beoordeling door de ACM	14
<b>8</b>	<b>Conclusie</b>	<b>21</b>

## 1 Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) heeft op 15 juni 2020 een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie. Hutchison Ports Netherlands B.V. (hierna: HPN), onderdeel van de Hutchison Ports-groep, is voornemens de zeggenschap te verkrijgen over APM Terminals Rotterdam B.V. (hierna: APMT-R). Beide bieden overslagdiensten aan ten behoeve van diepzeecontainerschepen.
2. De ACM heeft de concentratie onderzocht en stelt vast dat deze geen vergunning vereist. De ACM ziet geen aanwijzingen dat zich mededingingsproblemen voor kunnen doen als gevolg van de concentratie. Voor haar onderzoek heeft de ACM onder meer gebruik gemaakt van informatie van partijen, concurrenten, zeereederijen, belangenorganisatie Logistiek Intermodaal Netwerk.com (hierna: LINc) en van het Havenbedrijf Rotterdam (hierna: HbR). Er zijn geen zienswijzen ingediend bij de ACM.

### Marktafbakening

3. In navolging van de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie onderscheidt de ACM in dit besluit de productmarkten voor het aanbieden van overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor (i) doorvoerkeer en (ii) achterlandverkeer. De ACM acht het aannemelijk dat de geografische markt voor doorvoerkeer minstens de Hamburg – Le Havre range betreft, en mogelijk zo ruim is als Noord Europa. Voor het achterlandverkeer overweegt de ACM een geografische markt die bestaat uit de haven van Rotterdam, de havens in Rotterdam en Antwerpen of de Hamburg – Le Havre range. Deze geografische markten laat zij uiteindelijk in het midden, omdat dit voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie niet uitmaakt.

### Unilaterale effecten

4. De ACM heeft onderzocht of unilaterale effecten kunnen ontstaan als gevolg van de concentratie op de markten voor containeroverslag voor zowel doorvoerkeer als achterlandverkeer. Er is onderzocht of HPN na de overname van APMT-R een sterkere positie verkrijgt om de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op een andere wijze significant te belemmeren.
5. De ACM concludeert dat het niet aannemelijk is dat de concentratie tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden. De ACM licht hieronder kort toe waarom de ACM dit niet aannemelijk acht.
6. De ACM stelt vast dat HPN op basis van marktaandelen reeds een sterke positie heeft in de haven van Rotterdam. De concentratie versterkt de positie van HPN echter niet significant, omdat een groot gedeelte van het volume van APMT-R bestaat uit niet-concurrentieel volume.
7. De ACM stelt tevens vast dat zeereederijen in de onderhandelingen met terminaloperators zoals HPN een sterke onderhandelingspositie hebben. Deze positie relateert de gevolgen van de concentratie op korte en op langere termijn in aanzienlijke mate. De bevroegde zeereederijen staan positief tegenover de concentratie en terminaloperators verwachten een toename in de concurrentie. LINc en HbR voorzien geen significante veranderingen in de concurrentie op de relevante markten als gevolg van de overname.

8. Voor zover in de beoordeling van de gevolgen wordt uitgegaan van een markt voor achterlandverkeer die uitsluitend bestaat uit de haven van Rotterdam, dient daarbij ook rekening te worden gehouden met mogelijke concurrentiedruk uit andere havens. De ACM stelt vast dat het aannemelijk is dat met name van de terminals in de haven van Antwerpen concurrentiedruk uitgaat op de terminals van de haven van Rotterdam, gelet op de overlap van het achterland van beide havens.

#### **Gecoördineerde en niet-horizontale effecten**

9. De ACM heeft eveneens onderzocht of als gevolg van de concentratie op de markten voor containeroverslag voor zowel doorvoerkeer als achterlandverkeer gecoördineerde effecten of niet-horizontale effecten ontstaan of versterkt kunnen worden. De ACM concludeert dat dit niet aannemelijk is.

#### **Conclusie**

10. Op basis van voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat zich significante mededingingsproblemen voor doen als gevolg van de concentratie.

## **2 Leeswijzer**

11. De indeling van dit besluit is als volgt. Hoofdstuk 3 beschrijft de melding, gevolgd door hoofdstuk 4 waarin de betrokken ondernemingen en hun activiteiten uiteengezet worden. De gemelde concentratie is beschreven in hoofdstuk 5, waarna in hoofdstuk 6 ingegaan wordt op de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. De daadwerkelijke beoordeling van de concentratie staat beschreven in hoofdstuk 7, waarna de conclusie volgt in hoofdstuk 8.

## **3 Melding**

12. Op 15 juni 2020 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.<sup>1</sup> HPN, onderdeel van de Hutchison Ports-groep, en APM Terminals B.V. (hierna: APMT) hebben gemeld dat HPN voornemens is de zeggenschap te verkrijgen over APMT-R.
13. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 33101 van 18 juni 2020 gepubliceerd. De ACM heeft geen zienswijzen van derden ontvangen. Zij heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met vier zeereederijen, drie terminaloperators, het HbR en de belangenorganisatie LINc.

## **4 Partijen**

14. HPN is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. HPN is de (indirecte) dochtermaatschappij van CK Hutchison Holdings en maakt daarmee onderdeel uit van de Hutchison Ports groep. Hutchison Ports groep houdt zich bezig met het wereldwijd investeren in en ontwikkelen en exploiteren van havens. Europe Container Terminals B.V. (hierna: ECT) is een

<sup>1</sup> Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

dochtervennootschap van HPN en exploiteert en heeft zeggenschap over twee containerterminals in de haven van Rotterdam, namelijk de ECT Euromax terminal en de ECT Delta terminal. Op beide terminals worden overslagdiensten geleverd ten behoeve van doorvoer- en achterlandverkeer. HPN is daarnaast actief op de markt voor vervoer naar het achterland van de Rotterdamse haven middels haar dochteronderneming European Gateway Services B.V. (hierna: EGS).

15. APMT is een besloten vennootschap naar Nederlands recht en verkopende partij. APMT-R is een dochtermaatschappij van APMT en een onderdeel van de A.P. Moller-Maersk groep. APMT-R houdt zich in Rotterdam bezig met overslagdiensten ten behoeve van doorvoer- en achterlandverkeer.
16. HPN en APMT worden hierna gezamenlijk aangeduid als partijen.

## 5 De gemelde operatie

17. Partijen zijn voornemens om de volgende transactie uit te voeren: APMT zal de door haar gehouden aandelen (100%) in APMT-R verkopen en leveren aan HPN.
18. Als gevolg van de aandelenoverdracht zal HPN uitsluitende zeggenschap verkrijgen over APMT-R.
19. Als onderdeel van de gemelde operatie zijn partijen overeengekomen dat HPN voor een periode van [...] jaar na het voltrekken van de voorgenomen concentratie [...] diepzeemoves zal afhandelen van Maersk Line [...]. Deze containeroverslagen handelt APMT momenteel reeds af op de APMT-R terminal. In navolgende wordt deze overeenkomst tussen partijen aangeduid als de *volume commitment*.
20. De voorgenomen transactie blijkt uit de door zowel APMT als Hutchison Ports Europe Limited<sup>3</sup> ondertekende *term sheet* van 16 december 2019.
21. HPN en APMT hebben aangegeven dat zij ten tijde van de melding bij de ACM op grond van de *term sheet* onderhandelen over de *share purchase agreement* (SPA), een *terminal services agreement* en een *transitional services agreement* (gezamenlijk de TSAs). Zij hebben aangegeven dat APMT uitsluitend met de Hutchison Ports groep op grond van de parameters uit de *term sheet* onderhandelt.
22. Partijen bevestigen dat de structuur van de voorgenomen concentratie niet zal veranderen door de onderhandelingen en dat Hutchison Ports groep voornemens is om de volledige terminal APMT-R over te nemen waartoe ook de *volume commitment* hoort.
23. Finale en concept versies van de SPA en de TSAs zijn niet aan de ACM ter beschikking gesteld.

---

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

<sup>2</sup> [...]diepzeemoves stemmen volgens partijen overeen met circa [...] TEU (de afkorting staat voor de in de containeroverslag veelgebruikte eenheid van *twenty-foot equivalent units*) aan containeroverslagen.

<sup>3</sup> Hutchison Ports Europe Limited is gelieerd aan HPN.

## 6 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

24. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de transactie is dat HPN zeggenschap krijgt over APMT-R.
25. Betrokken ondernemingen zijn HPN en APMT.
26. 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

27. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Hiertoe beschrijft de ACM in paragraaf 7.1 eerst enkele relevante karakteristieken op het gebied van containeroverslag voor diepzeeschepen, vervolgens de relevante productmarkten in paragraaf 7.2 en de mogelijke relevante geografische markten in paragraaf 7.3. Daarna licht de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie in paragraaf 7.4 toe.

### 7.1 Karakteristieken op het gebied van containeroverslag voor diepzeeschepen

#### 7.1.1 Containeroverslag voor diepzeeschepen

28. Hieronder beschrijft de ACM achtereenvolgens kort de economische activiteit die door containerterminals in de haven van Rotterdam wordt uitgeoefend, de positie van Rotterdam in de zogenoemde Hamburg – Le Havre range en de rol van zeereederijen, de belangrijkste afnemers van de containerterminals.

#### **Containeroverslag**

29. HPN en APMT zijn beide terminaloperators en in die hoedanigheid actief op het gebied van containeroverslag voor diepzeeschepen.
30. Containerterminals zorgen voor de overslag, het opslaan, het lossen en het laden van containers die via schepen aankomen in de haven. Diepzeecontainerterminals zijn containerterminals die in verbinding staan met de open zee en die de diepzeecontainerschepen kunnen accommoderen. Diepzeecontainerschepen kunnen door hun omvang en diepgang slechts terecht in havens die voldoende diepgang bieden en bediend worden door terminals van voldoende grootte. Om het achterland te bereiken dienen de containers bij de containerterminal te worden overgeslagen op een ander vervoersmiddel. De modaliteiten die containerterminals bieden voor het vervoer naar het achterland zijn trein, barge en truck.
31. Voor de overslag van containers wordt onderscheid gemaakt tussen containers gebaseerd op de bestemming van de container. Achterlandverkeer heeft betrekking op containers die van een diepzeeschip naar het achterland worden getransporteerd of juist van het achterland naar een diepzeeschip. Doorvoerverkeer heeft betrekking op containers die in de haven van een diepzeeschip worden overgeslagen op een ander (diep)zeeschip.

32. Zowel APMT als HPN bieden in de haven van Rotterdam diensten aan voor containeroverslag voor doorvoerverkeer als achterlandverkeer. HPN is daarnaast actief op de markt voor vervoer naar het achterland van de Rotterdamse haven door middel van haar dochteronderneming EGS.

#### **Rotterdam en andere havens in de Hamburg – Le Havre range**

33. De haven van Rotterdam is de grootste zeehaven van Europa.<sup>4</sup> Naast containeroverslag, een strategisch belangrijke sector binnen de haven, worden goederen in de haven ook op andere wijze overgeslagen. In 2019 werd in de haven van Rotterdam circa 14,8 miljoen TEU aan containers overgeslagen,<sup>5</sup> waarvan circa 35% op doorvoerverkeer ziet.
34. Op het gebied van containeroverslag voor diepzeeschepen zijn in Rotterdam drie terminaloperators actief.<sup>6</sup> Dit zijn ECT (Delta en Euromax), APMT (APMT-R en APMT-MVII) en RWG. De drie terminaloperators hebben allemaal de optie om uit te breiden op Maasvlakte II.
35. De haven van Rotterdam ligt in de zogenoemde Hamburg – Le Havre range.<sup>7</sup> De wat betreft omvang belangrijkste overige havens in de Hamburg – Le Havre range zijn die van Antwerpen en Hamburg. Minder grote havens zijn onder meer Bremerhaven, Le Havre en Zeebrugge.
36. De haven van Antwerpen is de op één na grootste haven in Europa. De totale containeroverslag in 2018 was circa 11 miljoen TEU. Circa 34% (3,7 miljoen TEU) betreft doorvoerverkeer en circa 66% (7,3 miljoen TEU) betreft achterlandverkeer. APMT en Hutchison Ports exploiteren beide geen containerterminals in de haven van Antwerpen.
37. De haven van Hamburg is de op twee na grootste haven van Europa. In 2018 werd een volume aan containeroverslag bereikt van circa 8,7 miljoen TEU. Circa 38% (3,3 miljoen TEU) betreft hiervan doorvoerverkeer en 62% (5,4 miljoen TEU) achterlandverkeer. Zowel APMT als Hutchison Ports exploiteren geen containerterminals in de haven van Hamburg.

#### **Zeereederijen en allianties**

38. Een zeerederij vervoert in opdracht van de verlader<sup>8</sup> of een logistieke dienstverlener containers overzee van en naar diepzeeterminals. Zeereederijen zijn doorgaans zeer grote ondernemingen die wereldwijd actief zijn. Zij sluiten contracten af met terminaloperators en zijn hiermee de voornaamste contractuele afnemers van de diepzeeterminals.<sup>9</sup> Verschillende zeereederijen hebben een aandeel in diepzeeterminals. Zo is RWG gezamenlijk eigendom van een consortium van vier zeereederijen (70%) en terminaloperator DP World (30%). Ook hebben [...] een

<sup>4</sup> In 2019 ontving de haven van Rotterdam 29.491 zeeschepen en werd er in totaal 152,9 miljoen ton overgeslagen. Jaarverslag Havenbedrijf Rotterdam 2019 ([https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download\\_pdf](https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download_pdf)).

<sup>5</sup> Jaarverslag Havenbedrijf Rotterdam 2019, blz. 41 ([https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download\\_pdf](https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download_pdf)).

<sup>6</sup> In maart 2020 is de in omvang kleine Uniport terminal gesloten.

<sup>7</sup> De term komt voor in de beschikking van de Europese Commissie (zie paragraaf 7.3 en voetnoot 15), maar ook in het Jaarverslag Havenbedrijf Rotterdam 2019, blz. 42 ([https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download\\_pdf](https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/download_pdf)).

<sup>8</sup> De verlader is de partij die de goederen wilt laten vervoeren.

<sup>9</sup> Zeereederijen maken doorgaans eerst een keuze voor een bepaalde haven gegeven de bestemming van een container. Belangrijke factoren die een rol spelen in hun keuze zijn onder meer de bereikbaarheid van de achterland van de haven, de aanreistijd, de diepgang van de haven en de havengelden. Nadat er gekozen is voor een bepaalde haven wordt gekozen voor een bepaalde terminal. Belangrijke factoren die een rol spelen in de keuze voor een terminal zijn de prijs, verblijftijd, beschikbaarheid van gewenste afhandeltijd en mogelijkheden om toekomstige groei te accommoderen.



minderheidsbelang in ECT of in haar terminals. APM is tot slot een volle dochter van de A.P. Moller-Maersk Groep, waaronder ook zeereederij Maersk valt.

39. De zeereederijen die containers laten overslaan in de haven van Rotterdam zijn (voor het veruit grootste gedeelte) georganiseerd in drie allianties, te weten: 2M, OCEAN en THE Alliance. Deze allianties opereren wereldwijd. Zij stellen zeereederijen in staat om scheepscapaciteit te delen en te optimaliseren, hun netwerken te verbreden en om kostenefficiëntie te realiseren. In sommige gevallen voeren de allianties de onderhandelingen over de tarieven met de containerterminals. Allianties spelen ook een rol in de keuze van de haven en van de terminal.
40. Zeereederijen kunnen van alliantie wisselen. Zo was Hyundai Merchant Marine Europe (hierna: HMM) tot maart 2020 gelieerd aan de alliantie 2M samen met Maersk en MSC. Sinds maart 2020 maakt HMM deel uit van de alliantie THE Alliance. Als gevolg van de wisseling van alliantie, heeft HMM haar volumes van APMT-R verplaatst naar RWG.

### 7.1.2 Rol van het Havenbedrijf Rotterdam

41. HbR heeft twee kerntaken. De eerste kerntaak is de duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven en het handhaven van de vlotte en veilige afhandeling van de scheepvaart.<sup>10</sup> In dit kader verstrekt zij onder meer leases (door middel van erfpacht of verhuur) voor de grond van de terminals. De tweede kerntaak ziet op de uitbreiding van Maasvlakte II en het toezien op de infrastructuur en bereikbaarheid van de haven. ECT was lange tijd de enige terminal in de haven van Rotterdam. Het HbR heeft toen bewust gestuurd op het bevorderen van concurrentie.
42. Door middel van de leasecontracten stelt het HbR voorwaarden aan de terminals. Deze voorwaarden worden contractueel met de containerterminals overeengekomen. Verschillende containerterminals hebben de optie om extra grond te leasen op Maasvlakte II. De looptijd van de leasecontracten is doorgaans 25 jaar, met een optie tot verlenging. Volgens het HbR is er op dit moment schaarste op het terrein en wordt 80% van het gebied in verhuur of erfpacht gegeven. De grondprijs kan in de tijd en sector variëren en is mede afhankelijk van marktomstandigheden.

## 7.2 Relevante productmarkten

43. In de recente beschikkingspraktijk<sup>11</sup> van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is de markt voor het aanbieden van overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen op basis van de goederenstroom onderverdeeld in: (i) overslagdiensten voor doorvoerkeer en (ii) overslagdiensten voor achterlandverkeer.
44. De Commissie stelt dat de productmarkt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen zich onderscheidt van overslagdiensten voor andere vrachttypes doordat

<sup>10</sup> Zie <https://www.portofrotterdam.com/nl/havenbedrijf/over-het-havenbedrijf>.

<sup>11</sup> Zie onder meer zaak COMP/M.8459 TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017; zaak COMP/M.8472 Nippon Yusen Kabushiki Kaisha/Mitsui Osk Lines/Kawasaki Kisen Kaisha/JV, Commissie beschikking van of 28 juni 2017; zaak COMP/M.8594 Cosco Shipping/OOIL, Commissie beschikking van 5 december 2017; zaak COMP/M.9016 CMA CGM/Container Finance, Commissie beschikking van 22 oktober 2018; zaak COMP/M.9093 DP World Investments/Unifeeder, Commissie beschikking van 4 december 2018.

niet-containerschepen andere eisen aan dienstverlening en faciliteiten stellen dan diepzeecontainerschepen.<sup>12</sup>

45. Zowel partijen als de in het kader van het marktonderzoek geconsulteerde terminaloperators en zeereederijen herkennen het onderscheid tussen overslagdiensten voor doorvoerkeer en overslagdiensten voor achterlandverkeer. Uit het marktonderzoek komen geen afwijkende geluiden naar voren ten aanzien van de productmarkten.
46. De ACM stelt vast dat het marktonderzoek het beeld van de beschikkingspraktijk van de Commissie bevestigt. In dit besluit gaat de ACM in op de productmarkten voor het aanbieden van overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen met een onderscheid tussen (i) doorvoerkeer en (ii) achterlandverkeer.

### 7.3 Relevante geografische markten

47. In de haven van Rotterdam bieden HPN en APMT hun diensten voor containeroverslag aan. Buiten de haven van Rotterdam, maar in de Hamburg – Le Havre range, is de Hutchison Ports groep niet actief met andere diepzeecontainerterminals. APMT is daarentegen actief in zowel Bremerhaven als Wilhelmshaven door middel van joint ventures met Eurogate.
48. In paragraaf 7.3.1 behandelt de ACM de markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor doorvoerkeer. In paragraaf 7.3.2 behandelt de ACM de markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor achterlandverkeer.

#### 7.3.1 Markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor doorvoerkeer

49. De Commissie heeft in diverse zaken de geografische markt bepaald. Daarbij heeft zij zowel alle zeehavens in Noord-Europa<sup>13,14</sup> als de havens in de Hamburg – Le Havre range overwogen.<sup>15</sup> De uiteindelijke marktafbakening wordt in drie recente besluiten in het midden gelaten.<sup>16</sup> De meest nauwe markt bestaat steeds uit de zeehavens in de Hamburg – Le Havre range.
50. Volgens partijen bestaat de relevante geografische markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor doorvoerkeer uit ten minste alle diepzeeterminals in Noord-Europa. Partijen geven tevens aan dat zij ook enige mate van concurrentiedruk ervaren uit havens buiten Noord-Europa, zoals de havens in Algeciras (Spanje) en Tanger (Marokko).
51. De in het marktonderzoek geraadpleegde zeereederijen geven aan dat de relevante geografische markt op het gebied van doorvoerkeer op zijn minst bestaat uit de zeehavens in de Hamburg –

<sup>12</sup> Zie COMP/JV.55 Hutchison/RCPM/ECT, Commissie beschikking van 3 juli 2001, rnd. 25.

<sup>13</sup> Naast de zeehavens in de Hamburg – Le Havre range omvat Noord-Europa onder meer ook havens in het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

<sup>14</sup> Zie onder andere COMP/M.8120 Hapag-Lloyd/United Arab Shipping Company, Commissie beschikking van 23 november 2016, rnd. 22 en COMP/M.8459 COSCO SHIPPING/OOIL Commissie beschikking van 5 december 2017, rnd. 19.

<sup>15</sup> Zie onder andere COMP/JV 55 - Hutchison/RCPM/ECT, Commissie beschikking van 3 juli 2001, rnd. 46-47, COMP/M.5066 - EUROGATE/ APMM, Commissie beschikking van 5 juni 2008 rnd. 21 en COMP/M.8459 – TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 21.

<sup>16</sup> Zie COMP/M.8120 Hapag-Lloyd/United Arab Shipping Company, Commissie beschikking van 23 november 2016, rnd. 22, COMP/M.8459 COSCO SHIPPING/OOIL Commissie beschikking van 5 december 2017, rnd. 19 en COMP/M.8459 – TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 21.

Le Havre range. Uit het onderzoek komt naar voren dat containeroverslag ten behoeve van doorvoerverkeer onafhankelijk is van de achterlandinfrastructuur die een haven of terminal biedt en kunnen zeereederijen in vergelijking met achterlandverkeer gemakkelijker de keuze maken om containers voor het doorvoerverkeer in een andere haven te laten overslaan.

52. De ACM stelt vast dat het marktonderzoek het beeld van de beschikkingspraktijk van de Commissie bevestigt. De ACM acht het om deze redenen aannemelijk dat de geografische markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor doorvoerverkeer minstens de Hamburg – Le Havre range betreft, en mogelijk zo ruim is als Noord Europa.

### 7.3.2 Markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor achterlandverkeer

53. In haar beschikkingspraktijk overweegt de Commissie verschillende geografische markten. Daarbij laat zij de definitieve afbakening doorgaans in het midden. Als meest ruime markt geldt de Hamburg – Le Havre range,<sup>17</sup> als meest nauwe markt gaat de Commissie uit van een markt die bestaat uit meerdere zeehavens in een land<sup>18</sup> of die relatief dicht bij elkaar zijn gelegen en een bepaalde mate van overlap in het achterland kennen (Antwerpen en Rotterdam).<sup>19</sup> In geen van de beschikkingen is een geografische markt bepaald die uit slechts een enkele haven bestaat.<sup>20</sup>
54. Partijen zijn van mening dat de geografische markt voor het aanbieden van containeroverslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor het achterland ten minste ruimer is dan nationaal en de gehele Hamburg – Le Havre range zou moeten omvatten.
55. Partijen hebben gegevens aangedragen van overstapgedrag van achterlandvolumes tussen terminals in Rotterdam en andere havens. Uit een analyse van de gegevens blijkt dat de meeste overstappen hebben plaatsgevonden binnen de haven van Rotterdam [80-90]%.<sup>20</sup>
56. Zeereederijen hebben aangegeven dat overstappen van haven ingewikkelder is dan overstappen naar een andere terminal in dezelfde haven omdat hiervoor vaak het vaarschema moet worden aangepast en omdat de bestemming van een container vast staat. Zij merken evenwel ook op dat hun schepen op een route meerdere havens in de Hamburg – Le Havre range aandoen. Daarbij wordt Rotterdam doorgaans als eerste aangedaan en Antwerpen als laatste.
57. Uit het marktonderzoek blijkt verder dat het achterland van de verschillende havens en de mate van overlap van belang is in de keuze van een haven. Andere factoren die een rol bij spelen bij de keuze van een haven zijn de aanwezige overslagcapaciteit, de diepgang van de haven, de prijs en de kwaliteit van de verbinding naar een specifiek gebied in het achterland.

<sup>17</sup> Zie COMP/JV 55 – Hutchison/RCPM/ECT, Commissie beschikking van 3 juli 2001, rnd. 37.

<sup>18</sup> Zie COMP/M.5066 – EUROGATE/APMM, Commissie beschikking van 5 juni 2008, rnd. 17 tot en met rnd. 19. In deze beschikking onderzoekt de Commissie of de zeehavens in Duitsland tot dezelfde geografische markt behoren.

<sup>19</sup> Zie COMP/M.8459 – TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 20. In deze beschikking onderzoekt de Commissie onder meer of de geografische markt zo nauw moet worden genomen als enkel de haven van Antwerpen.

<sup>20</sup> Zie COMP/M.8459 – TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 46. Daarin merkt de Commissie op een geografische afbakening gelimiteerd tot de haven van Antwerpen onnodig smal en ongegrond is. Een marktdefinitie die gelimiteerd is tot één enkele haven loopt in tegen de gevestigde besluitvormingspraktijk van de Commissie en wordt ook niet onderbouwd door het marktonderzoek.

58. De haven van Rotterdam bedient volgens terminaloperators en zeereederijen het gebied Noord-West Europa via de modaliteiten trein, truck en barge. Dit geldt ook voor de overige havens in de Hamburg – Le Havre range. De havens in deze range bedienen daarmee een deels gezamenlijk achterland.<sup>21</sup> De havens van Rotterdam en Antwerpen bedienen beiden het Rijngebied waarbij voornamelijk barges worden ingezet als modaliteit. Daarnaast bedienen Rotterdam en Antwerpen een deel van Oost-Frankrijk. De havens van Hamburg en Bremerhaven bedienen het Rijngebied (niet per barge, maar per trein en truck), Zuid en Oost Duitsland, Tsjechië en Polen.
59. Eén zeerederij heeft bevestigd dat het achterland van Rotterdam bediend kan worden vanuit meerdere havens. Zeereederijen en terminals hebben daarnaast aangegeven dat met name het achterland van de havens van Rotterdam en Antwerpen overlapt. Twee zeereederijen geven aan dat Rotterdam de beste connectiviteit met het achterland heeft, in combinatie met voldoende diepgang. Het achterland van Rotterdam overlapt in mindere mate met het achterland van de andere havens uit de Hamburg – Le Havre range. Naast Antwerpen is Hamburg het belangrijkste alternatief voor Rotterdam. In het marktonderzoek bevroegde terminaloperators geven in dat verband aan dat de havens van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg met elkaar concurreren. De meerderheid van de terminaloperators en zeereederijen zag dan ook op zijn minst de haven van Antwerpen als duidelijk alternatief voor de haven van Rotterdam met betrekking tot het achterlandverkeer.
60. Gelet op het voorgaande overweegt de ACM een geografische markt die bestaat uit alleen de haven van Rotterdam, een geografische markt van de havens in Rotterdam en Antwerpen of de Hamburg – Le Havre range als geografische markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor achterlandverkeer.
61. Uit het navolgende zal blijken dat de voorgenomen concentratie ongeacht de exacte geografische marktafbakening niet tot mededingingsrisico's leidt. Daarom laat de ACM een definitieve geografische marktafbakening in het midden voor de markt voor overslagdiensten ten behoeve van diepzeecontainerschepen voor achterlandverkeer.

## 7.4 Gevolgen van de concentratie

62. In deze paragraaf gaat de ACM in op de gevolgen van de concentratie. Zij concludeert daarin dat de concentratie niet zal leiden tot een significante vermindering van de effectieve mededinging.

### 7.4.1 Standpunt van partijen

63. Partijen stellen dat de voorgenomen concentratie niet zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging. Zij stellen dat er als gevolg van de concentratie geen significante concurrentiedruk wordt weggenomen. Tevens stellen zij dat er in de haven van Rotterdam en in andere havens in de Hamburg – Le Havre range veel mogelijkheden tot toekomstige uitbreiding zijn. Daarnaast zijn zeereederijen in staat te kiezen uit verschillende containerterminals en hebben meerdere zeereederijen zeggenschap in containerterminals. Bovendien wordt er volgens partijen door zeereederijen aanzienlijk overgestapt tussen

<sup>21</sup> Zie: <https://www.portofrotterdam.com/nl/havenbedrijf/over-het-havenbedrijf/havenbedrijf-in-de-samenleving/european-affairs/gelijk-speelveld>, geraadpleegd op 6 oktober 2020.

containerterminals in de Hamburg – Le Havre range en is er sprake van aanbods substitutie tussen doorvoer- en achterland volumes.

#### 7.4.2 Marktonderzoek

64. Uit het marktonderzoek onder zeereederijen, terminaloperators, belangenorganisatie LINc en het HbR komt het beeld naar voren dat de concentratie geen negatieve effecten tot gevolg heeft. Op korte termijn wordt niet veel verandering verwacht. Op langere termijn is er meer onzekerheid. Zeereederijen benadrukken evenwel de positieve ontwikkeling door de extra vrije capaciteit die op de langere termijn ontstaat. Eén terminaloperator is daarentegen sceptisch.
65. Uit het marktonderzoek onder zeereederijen en terminaloperators komt naar voren dat APMT-R als een relatief onaantrekkelijke containerterminal wordt beschouwd. Zeereederijen zouden beducht zijn voor een vermeende benadeling ten opzichte van haar moeder Maersk. Ook behoeft APMT-R modernisering.<sup>22</sup>
66. Alle bevroegde zeereederijen zijn van mening dat de concentratie geen negatief effect zal hebben op de concurrentie op de hiervoor onderscheiden markten. Twee zeereederijen geven expliciet aan dat zij de concentratie zien als een positieve ontwikkeling voor de haven en haar klanten. Ook geven zij aan dat de concentratie zal bijdragen aan de concurrentie tussen de terminals. Drie van de vier zeereederijen verwachten tevens dat de overname zal leiden tot extra capaciteit in de haven van Rotterdam. Een zeereederij licht toe dat de extra capaciteit een positieve ontwikkeling is gezien vanuit zeereederijen, omdat de haven van Rotterdam met meer capaciteit de markt beter kan faciliteren.
67. Een terminaloperator merkt op dat de concurrentie in de Rotterdamse haven mogelijk geschaad zou kunnen worden, doordat voor de terminaloperators verschillende grondprijzen gelden en doordat vraag en aanbod verder uiteen gaan lopen door de extra capaciteit in de haven.<sup>23</sup> Een terminaloperator buiten de haven van Rotterdam meldt juist dat er door de overname extra capaciteit op de markt komt, wat niet alleen zal leiden tot een toename in concurrentie binnen de haven van Rotterdam, maar ook tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen.
68. Volgens het HbR is de concurrentie tussen de terminals momenteel stevig. Het HbR is eveneens positief over de gevolgen van de concentratie. Het HbR verwacht met name dat de terminals van HPN efficiënter zullen worden en daarmee beter in staat zullen zijn om te concurreren met terminals in andere havens. Aan de inbreng van het HbR komt betekenis toe doordat zij onder meer de belangen van de haven van Rotterdam borgt. Daarnaast probeert zij de haven van Rotterdam zo aantrekkelijk mogelijk te maken.<sup>24</sup> Indien het HbR verwacht zou hebben dat de transactie tot

---

<sup>22</sup> [...].

<sup>23</sup> Onderzoek door de ACM bevestigt dat er voor de containerterminals verschillende grondprijzen gehanteerd worden. In het bijzonder zijn de grondprijzen die gelden voor terminals op Maasvlakte II hoger dan de grondprijzen die gelden voor terminals op Maasvlakte I. Het HbR merkt in dat kader op dat de grondprijzen in de tijd en sector kan variëren, afhankelijk van de marktomstandigheden en de desbetreffende sector. Ook is van belang dat betreffende terminals op Maasvlakte II een grotere diepgang hebben en dat de grondprijzen voor een beperkt deel doorwerkt in de omzet. Op de middellange termijn zouden de genoemde zorgen pro-competitieve effecten kunnen hebben en op de lange termijn is het aannemelijk dat zeereederijen en het HbR belang hebben bij voldoende keuze.

<sup>24</sup> Het HbR heeft als doelstelling om de positie van Rotterdam als marktleider te behouden en te versterken. Expliciet rapporteert het HbR over de positie van Rotterdam in de Hamburg – Le Havre range. Zie:

negatieve gevolgen voor de concurrentie in de haven van Rotterdam zou hebben geleid (zich uitend in hogere tarieven voor overslag of het weghalen van overslagcapaciteit in de haven), dan zou het in de rede hebben gelegen dat zij dit kenbaar zou hebben gemaakt. Daarvan is geen sprake.

69. LINc heeft aangegeven dat de transactie geen specifieke gevolgen heeft voor de binnenvaartoperators. Er zal sprake zijn van een verschuiving van capaciteit wat leidt tot een grotere speler in de markt.

### 7.4.3 Beoordeling door de ACM

70. In deze paragraaf gaat de ACM in op de gevolgen van de concentratie voor de markt voor overslagdiensten ten behoeve van containerschepen voor achterlandverkeer en voor doorvoerkeer. In paragraaf 7.4.3.1 behandelt zij de unilaterale effecten van de concentratie. Vervolgens gaat zij in respectievelijk paragraaf 7.4.3.2 en paragraaf 7.4.3.3 in op de gecoördineerde effecten en de verticale effecten. In paragraaf 7.4.3.4 concludeert de ACM over de gevolgen van de concentratie op de mededinging.

#### 7.4.3.1 Unilaterale effecten

71. De ACM concludeert in deze paragraaf dat de transactie niet zal leiden tot een significante vermindering van de effectieve mededinging ten aanzien van mogelijke unilaterale effecten. De ACM licht dat hierna toe aan de hand van (i) de beperkte toevoeging aan de positie van HPN in de eerste [...] jaar na voltrekking van de concentratie, (ii) de verandering in de positie van HPN op langere termijn na afloop van de *volume commitment*, (iii), de onderhandelingspositie van zeereederijen, (iv) de mogelijke concurrentiedruk van terminals in andere havens en (v) het beeld van geconsulteerde marktpartijen, die nagenoeg allemaal geen significante negatieve effecten verwachten.
- i. Beperkte toevoeging aan positie HPN in de eerste [...] jaar*
72. Als gevolg van de voorgenomen concentratie neemt het marktaandeel van HPN op de voornoemde markten beperkt toe. De ACM maakt deze analyse op basis van gegevens over het daadwerkelijk afgehandeld overslagvolume in de jaren voorafgaand aan de concentratie.
73. De ACM acht het om twee redenen minder van belang om in de gegeven situatie ook te letten op de capaciteitsaandelen van HPN en APMT-R.
74. Ten eerste komt een groot deel van de capaciteit van de APMT-R gedurende [...] jaar niet beschikbaar vanwege de door HPN en APMT afgesloten *volume commitment*. Dit betreft geen volume waar HPN en RWG met APMT om concurreren.
75. Ten tweede heeft APMT-R het laagst afgehandeld volume ten opzichte van de capaciteit van alle diepzeeterminals in de haven van Rotterdam, zie ook Tabel 1. Zoals aangegeven in randnummer 65 is de capaciteit van APMT-R voor zeereederijen minder aantrekkelijk dan de capaciteit van andere containerterminals. Een marktaandeel gebaseerd op capaciteit zou dus leiden tot een aanzienlijke overschatting van de mate van concurrentie die APMT-R met zich meebrengt.

Terminal	HPN/ECT	APMT-R	APMT-MV2	RWG	Totaal
Volumes	[6.000–7.000]	[1.000–2.000]	[1.000–2.000]	[2.000–3.000]	[12.000–13.000]
Capaciteit	[8.000–9.000]	[2.000–3.000]	[1.000–2.000]	[2.000–3.000]	[15.000–16.000]
Volume als % van capaciteit	[80-90]%	[60-70]%	[100-110] <sup>25</sup> %	[90-100]%	[80-90]%

Tabel 1 Bezettingsgraad, volumes en capaciteit (in 1.000 TEU) in de haven van Rotterdam in 2019.<sup>26</sup>

76. De Commissie maakt in haar beschikkingspraktijk onderscheid naar productie waarbij er integratie bestaat tussen afnemer en producent (*captive*) en productie waarbij deze integratie niet bestaat (*non-captive*). De Commissie geeft hierbij aan dat *captive* volumes niet meegenomen moeten worden in het bepalen van de marktaandelen.<sup>27</sup>
77. Zoals eerder<sup>28</sup> opgemerkt is het gebruikelijk dat zeereederijen een aandeel hebben in terminals. Daarbij is het voor onderhavige concentratie van belang dat in de haven van Rotterdam enkel zeereederij Maersk zeggenschap heeft over terminals, zijnde APMT-R en APMT-MVII. Deze zeggenschap leidt ertoe dat de levering van overslagdiensten door deze terminals aan Maersk gezien moet worden als productie die *captive* is en dus buiten de berekening van de marktaandelen moet worden gehouden.
78. Het onderzoek onder marktpartijen bevestigt ook het non-concurrentiële karakter van *captive* volumes. Containerterminals geven aan dat het niet goed mogelijk is om volumes aan te trekken die bij andere containerterminals *captive* geleverd worden. Voorts komt in het marktonderzoek naar voren dat zeereederijen een voorkeur hebben voor de diensten van *non-captive* terminals omdat de indruk is dat de zeereederij die eigenaar van is van de terminal op de terminal een voorkeurspositie geniet.<sup>29</sup>
79. Uit het marktonderzoek in deze zaak is naar voren gekomen dat zeereederijen die volumes laten afhandelen op hun eigen terminal in de praktijk ook volumes betrekken van hun alliantiepartners bij de afhandeling op *captive* terminals.<sup>30</sup> Voor de beoordeling van de gevolgen van deze zaak beschouwt de ACM de volumes van deze alliantiepartners dus evenmin als *non-concurrentieel*.<sup>31</sup>
80. Op basis van zowel de beschikkingspraktijk van de Commissie als de resultaten van het marktonderzoek, beschouwt de ACM deze *captive* volumes als niet-relevant voor de concurrentie en neemt zij deze zodoende niet mee in de bepaling van de marktaandelen. Terminaloperators concurreren immers niet om deze *captive* volumes.

<sup>25</sup> Partijen merken in dit kader op dat het geschatte volume ([1.000 – 2.000] duizend TEU) licht kan afwijken door gehanteerde TEU-omrekenfactor die zij hanteren. Als gevolg hiervan overstijgt het geschatte volume de gepresenteerde capaciteit.

<sup>26</sup> Gebaseerd op inschattingen van partijen.

<sup>27</sup> Zie COMP/JV.55 Hutchison/RCPM/ECT, Commissie beschikking van 3 juli 2001, rnd. 71 en COMP/M.8459 TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 44 en 71.

<sup>28</sup> Zie randnummer 38.

<sup>29</sup> Zie ook randnummer 65.

<sup>30</sup> [...].

<sup>31</sup> Non-concurrentiële volumes omvatten hiermee zowel *captive* volumes als de volumes van de alliantiepartners. Middels *vessel sharing agreements* delen alliantiepartners capaciteit op een schip waarbij het volume op één terminal wordt overgeslagen.

81. De ACM stelt vast dat APMT-R voornamelijk de eigen volumes van de APMM Groep (in het bijzonder Maersk) en haar partners in de 2M-alliantie afhandelt. In de periode 2017 tot en met 2019 zijn MSC en HMM<sup>32</sup> onderdeel van de 2M-alliantie. Deze volumes van MSC en HMM op de terminals van APMT zijn net zo min als de *captive* volumes van Maersk als concurrentieel te beschouwen. In lijn met de omgang met de *captive* volumes abstraheert de ACM ook van de volumes van MSC en HMM. In navolgende schaaft de ACM onder de non-concurrentiële volumes zowel de *captive* volumes van Maersk als de volumes van MSC en HMM op de terminals van APMT. Zoals hierna zal blijken, leidt het abstraheren van de hierboven beschreven volumes van APMT-R tot een significante verkleining van de (relevante) volumes van de APMT. Hierdoor is de toevoeging aan het marktaandeel van HPN als gevolg van de transactie zeer beperkt.

#### *Doorvoerverkeer*

82. Op basis van volume bedraagt de toevoeging van APMT-R aan het marktaandeel van HPN ten hoogste **[0-5]**% met betrekking tot het doorvoerverkeer.<sup>33</sup> De gezamenlijke marktaandelen van partijen bedragen op de mogelijke geografische markten Noord-Europa en de Hamburg – Le Havre range in de periode van 2016 tot en met 2019 steeds stabiel respectievelijk circa **[20-30]**% en circa **[20-30]**%.<sup>34</sup>

Geografische Markt	HPN/ECT	Overig Hutchison Ports	APMT-R	Gezamenlijk
Noord-Europa	<b>[10-20]</b> %	<b>[0-5]</b> %	<b>[0-5]</b> %	<b>[20-30]</b> %
Hamburg - Le Havre	<b>[10-20]</b> %	-	<b>[0-5]</b> %	<b>[20-30]</b> %

Tabel 2 Marktaandelen op basis van doorvoervolumes in 2019.<sup>35</sup>

83. Op grond van deze marktaandelen en het ontbreken van aanwijzingen uit het onderzoek onder marktpartijen dat de concentratie mogelijk tot mededingingsrechtelijke problemen zou kunnen leiden, stelt de ACM vast dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zou kunnen leiden tot een significante vermindering van de mededinging op het gebied van doorvoerverkeer.

#### *Achterlandverkeer*

84. Voor de geografische markt voor het aanbieden van containeroverslagdiensten ten behoeve van het achterlandverkeer overweegt de ACM drie mogelijke markten: de Hamburg – Le Havre Range, de haven van Rotterdam en Antwerpen gezamenlijk en enkel de haven van Rotterdam.<sup>36</sup> Hieronder licht de ACM per mogelijke geografische markt het gezamenlijke marktaandeel en de toevoeging van APMT-R aan het marktaandeel van HPN toe. Zie ook Tabel 3.

85. In het geval van een geografische markt die de Hamburg – Le Havre range omvat, leidt de concentratie in de periode 2016 tot en met 2019 tot een gezamenlijk marktaandeel van **[10-20]**% tot

<sup>32</sup> HMM was *container operator* in de 2M alliance. HMM is momenteel niet langer verbonden aan de 2M-alliantie. Dientengevolge verplaatst zij haar volumes van APMT-R naar een andere terminaloperator.

<sup>33</sup> Niet uitgesplitst naar *non-concurrentieel* en *concurrentieel* volume. Indien dat wel zou gebeuren, zou de toevoeging van APMT-R aan het marktaandeel van HPN naar verwachting lager zijn. De ACM heeft evenwel geen inzicht in de non-concurrentiële volumes van terminals in andere havens.

<sup>34</sup> Gebaseerd op gegevens van partijen, Drewry-rapporten, rapporten van diverse havenautoriteiten, Port of Rotterdam, e.a.

<sup>35</sup> Gebaseerd op inschattingen van partijen.

<sup>36</sup> Zie randnummer 60.



[20-30]%. Het gezamenlijk marktaandeel is stabiel gedurende de genoemde periode. De toevoeging van APMT-R aan het marktaandeel van HPN bedraagt in geen enkel jaar meer dan [0-5]%.<sup>37</sup>

86. In het geval van een geografische markt die enkel de havens van Antwerpen en Rotterdam omvat, leidt de concentratie in de periode 2016 tot en met 2019 tot een gezamenlijk marktaandeel dat in die periode daalt van circa [30-40]% naar [30-40]%. De toevoeging van APMT-R aan het marktaandeel van HPN bedraagt in geen enkel jaar meer dan [5-10]%.<sup>38</sup>
87. Op basis van voorgaande stelt de ACM vast dat de concentratie niet zal leiden tot een significante vermindering van de mededinging op het gebied van het aanbieden van containeroverslagdiensten ten behoeve van achterlandverkeer voor een geografische markt met de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen of van een nog grotere omvang.
88. In het geval van een geografische markt die enkel de haven van Rotterdam omvat, leidt de concentratie in de periode 2016 tot en met 2019 tot een gezamenlijk marktaandeel dat in die periode daalt van circa [70-80]% naar [60-70]%.<sup>39</sup> Deze daling is voornamelijk te verklaren door de toegenomen volumes op de RWG-terminal. De toevoeging van APMT-R aan HPN in termen van volume bedraagt in deze periode ongeveer [10-20]% tot [10-20]%.<sup>40</sup>
89. APMT-R is evenwel, zoals hiervoor is opgemerkt, vooral een terminal die *non-concurrentiële* volumes overslaat.<sup>41</sup> Op basis van door partijen verstrekte gegevens bedraagt het volume dat in 2019 op de terminal van APMT-R werd overgeslagen en niet aan Maersk of haar alliantiepartners kan worden gerelateerd ongeveer [10-20]% van het totale volume van APMT-R.<sup>42</sup> Dit volume is het aan de concentratie verbonden increment, een maatstaf voor het concurrentieverlies ofwel de toename van de concurrentiekracht van HPN. Het aldus in marktaandelen vastgestelde increment bedraagt in 2019 tussen de [0-5]% en [0-5]%.<sup>43</sup>

Geografische Markt	HPN/ECT	APMT-R	Gezamenlijk
Hamburg - Le Havre	[10-20]%	[0-5]%	[20-30]%
Rotterdam - Antwerpen	[20-30]%	[5-10]%	[30-40]%
Rotterdam	[50-60]%	[10-20]%	[60-70]%
Rotterdam (enkel niet aan Maersk gerelateerd)	[50-60]%	[0-5]%	[50-60]%

Tabel 3 Marktaandelen op basis van achterlandvolumes in 2019.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> Niet uitgesplitst naar *non-concurrentieel* en *concurrentieel* volume.

<sup>38</sup> Zie voetnoot 37.

<sup>39</sup> Zie voetnoot 37.

<sup>40</sup> Zie voetnoot 37.

<sup>41</sup> Zie ook randnummer 81.

<sup>42</sup> Zoals al aangegeven in randnummer 81, schaaft de ACM onder *non-concurrentieel* volume de volumes op APMT-R en APMT-MVII van Maersk, Hamburg Süd en de volumes van MSC en HMM. Maersk behoort net als Hamburg Süd tot dezelfde groep als APMT-R en APMT-MVII en is daarnaast lid van de 2M-alliantie. MSC is thans lid van de 2M-alliantie en HMM is voormalig lid van de 2M-alliantie.

<sup>43</sup> Hierbij merkt de ACM dat door het abstraheren van *non-concurrentiële* volumes ook het totale marktvolume daalt. Zo abstraheert de ACM ook van de *non-concurrentiële* volumes van de aan Maersk gerelateerde volumes op APMT-MVII.

<sup>44</sup> Gebaseerd op inschattingen van partijen.

90. Daar komt bij dat uit het onderzoek onder marktpartijen is gebleken dat de beschikbare capaciteit op APMT-R als minder aantrekkelijk wordt beschouwd als gevolg van een mogelijke voorkeurspositie van leden van de 2M-alliantie. Zie ook randnummer 65. Daarnaast geven drie van de vier bevraagde zeereederijen aan dat de omvang en faciliteiten van de APMT-R terminal niet aan hun wensen voldoen en dat APMT-R in hun ogen daarom ook geen alternatief is voor een terminal van de andere terminaloperators.<sup>45</sup> Dit illustreert de beperkte concurrentiedruk van APMT-R. De concurrentiedruk die de terminal van RWG uitoefent op de terminals van HPN is dan ook aanzienlijk groter dan de concurrentiedruk die APMT-R op HPN uitoefent.
- ii. Gevolgen op langere termijn
91. Na afloop van de *volume commitment*, [...] jaar na voltrekking van de transactie, zijn de gevolgen van de concentratie anders. Door de transactie verkrijgt HPN in essentie een uitbreidingsmogelijkheid na 2025.<sup>46</sup> Om deze uitbreidingsmogelijkheid te realiseren dient HPN te investeren in APMT-R en deze te moderniseren, zoals blijkt uit interne stukken van partijen en het onderzoek onder marktpartijen. Of deze investeringen zullen plaatsvinden en APMT-R een aantrekkelijke *niet-captive* terminal wordt, is evenwel onzeker en afhankelijk van de marktomstandigheden van dat moment.
92. De gevolgen van de concentratie na afloop van de *volume commitment* zijn te vervatten in een tweetal scenario's. In het eerste scenario kiest HPN er voor te investeren in APMT-R, blijft de capaciteit beschikbaar en neemt haar concurrentiekracht toe. In het tweede scenario kiest HPN er voor om niet te investeren in APMT-R en verdwijnt de capaciteit van de markt.
93. In het geval HPN investeert in APMT-R verwerft zij hiermee in absolute zin een grotere positie in de Rotterdamse haven dan op dit moment. In de praktijk betekent dat voor afnemers meer beschikbare, want niet *captive*, capaciteit ten opzichte van de huidige situatie. In dat scenario (waarin de vraag naar overslagcapaciteit toeneemt) is het verder aannemelijk dat niet alleen HPN investeringen zal plegen, maar ook de terminals van RWG en APM op Maasvlakte II zullen worden uitgebreid. Op basis van reeds nu bekende plannen/vergunningen zouden die uitbreidingen om bijna evenveel capaciteit gaan als de extra capaciteit die HPN verwerft met de overname van APMT-R.
94. In het scenario waarin HPN niet gaat investeren en de capaciteit van APMT-R niet beschikbaar is voor containeroverslag, verandert er ten opzichte van de huidige situatie betrekkelijk weinig. Het grootste gedeelte van APMT-R was al niet beschikbaar voor niet aan Maersk gelieerde afnemers. Het gedeelte dat wel beschikbaar was vertegenwoordigt een zeer beperkt en onaantrekkelijk deel van de markt.<sup>47</sup>
- iii. Aanwezigheid compenserende afnemersmacht
95. Naast het eerdergenoemde beperkte increment is van belang dat zeereederijen, de afnemers van de containeroverslagdiensten, grote, wereldwijd opererende en kapitaalkrachtige ondernemingen zijn.

<sup>45</sup> Partijen hebben aangegeven dat APMT-R verouderd is. Dit blijkt ook uit de door de ACM opgevraagde interne documenten. Zeereederijen hebben in het onderzoek onder marktpartijen aangegeven APMT-R niet te overwegen vanwege de verouderde infrastructuur.

<sup>46</sup> Van belang is ook nog de mogelijkheid dat HPN de APMT-R zou kunnen hebben verworven zonder de huidige transactie. In dat scenario [...].

<sup>47</sup> Zie ook randnummers 89 en 90.

Zij zijn bovendien verenigd in allianties wat voor verdere concentratie aan de zijde van de zeereederijen zorgt. In de beschikkingenpraktijk van de Commissie wordt dan ook gewezen op de onderhandelingsmacht die zeereederijen kunnen uitoefenen op containerterminals.<sup>48</sup>

96. De allianties 2M, THE Alliance en Ocean Alliance zijn goed voor ongeveer 96% van de volumes in de haven van Rotterdam. Deze hoge concentratie vormt een sterke aanwijzing voor het bestaan van compenserende afnemersmacht.<sup>49</sup> Diverse zeereederijen laten bovendien hun volumes op meerdere terminals in de haven van Rotterdam overslaan. Voor het uitoefenen van onderhandelingsmacht is het dus niet noodzakelijk om met het hele volume te switchen tussen terminals, maar is het voldoende om bestaande volumes te verplaatsen (of daarmee te dreigen).
97. De zeereederijen hebben daarnaast (minderheids)belangen in de terminals in de Rotterdamse haven. Zie ook onderstaande Tabel 4. Deze minderheidsbelangen dragen bij aan de afhankelijkheid van terminaloperators richting zeereederijen.

Terminaloperator	Terminal	Zeereederij (verbonden aan alliantie)
ECT	Delta	[...] <sup>50</sup>
ECT	Euromax	[...]
RWG	RWG	<ul style="list-style-type: none"><li>• APL (Ocean Alliance)</li><li>• CMA CGM (Ocean Alliance)</li><li>• MOL/ONE (THE Alliance)</li><li>• HMM (THE Alliance)</li></ul>

**Tabel 4** Per terminal de zeereederijen met aandelen in betreffende terminal en de alliantie waarin zij actief zijn.

98. Als belangrijke afnemer en eventueel participant in terminals, is het niet aannemelijk dat zeereederijen met een belang in een terminal een eventuele verslechtering van de voorwaarden als gevolg van de concentratie zonder meer zouden accepteren.
- iv. Concurrentiedruk vanuit andere zeehavens
99. Bovenstaande analyse gaat uit van een geografische markt waarin enkele de terminaloperators in de haven van Rotterdam opereren. Dit is de nauwst denkbare geografische markt. Uitgaande van die markt moet evenwel onderkend worden dat er op zijn minst enige mate van concurrentiedruk op de haven van Rotterdam wordt uitgeoefend door andere havens in de Hamburg – Le Havre range. Voor alle havens geldt dat er sprake is van enige mate van overlap van het achterland. Vanuit Rotterdam bezien is er met name betekenisvolle overlap met het achterland van Antwerpen.<sup>51</sup>
100. Het met de haven van Antwerpen overlappende achterland vormt daarmee op zijn minst een belangrijke relativering van de marktpositie van HPN in de haven van Rotterdam. Overstappen dan wel verplaatsingen van volume tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen zijn mogelijk en doen zich in de praktijk zo nu en dan voor.

<sup>48</sup> Zie ook COMP/M.8459 – TIL/PSA/PSA DGD, Commissie beschikking van 31 juli 2017, rnd. 48.

<sup>49</sup> De sterke onderhandelingspositie van allianties wordt onderschreven in het rapport 'The Impact of Alliances in Container Shipping' uit 2018 van het aan de OECD gelieerde International Transport Forum.

<sup>50</sup> [...].

<sup>51</sup> Zie randnummers 58 en 59.

- v. Marktonderzoek bevestigt het beeld dat concentratie niet zal leiden tot negatieve gevolgen
101. De ACM ziet haar conclusie bevestigd in het marktonderzoek. Zeereederijen en HbR geven aan te verwachten dat de concentratie een positief effect heeft en verwachten dat de concentratie leidt tot extra capaciteit in de markt. Terminaloperators binnen en buiten de Rotterdamse haven verwachten dat de onderlinge concurrentie als gevolg van de concentratie zal intensiveren.
- vi. Conclusie
102. Op grond van het bovenstaande stelt de ACM vast dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zal leiden tot significante negatieve unilaterale effecten, zowel op de korte als op langere termijn.

#### 7.4.3.2 Gecoördineerde effecten

103. De ACM heeft onderzocht of er als gevolg van de concentratie gecoördineerde effecten kunnen ontstaan op de markten voor containeroverslag voor zowel doorvoerkeer als achterlandverkeer. De terminaloperators zouden in dat geval na de concentratie sterker geneigd kunnen zijn hun marktgedrag te coördineren en de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op een andere wijze significant te belemmeren.
104. De ACM acht het niet aannemelijk dat in significante mate gecoördineerde effecten kunnen ontstaan als gevolg van deze concentratie. Een belangrijk argument hiervoor is dat de concentratie zelfs in het geval van de meest nauwe geografische markt leidt tot een beperkt increment<sup>52</sup> en de structuur van de markt dientengevolge niet heel anders zal zijn dan voorheen. Dit betekent dat de mogelijkheden tot afstemming ook slechts in beperkte mate kunnen worden beïnvloed.
105. Bovendien kent de markt verschillende omstandigheden die stilzwijgende afstemming bemoeilijken. Contracten tussen terminal en afnemer worden doorgaans onderhands gesloten. Hierdoor ontbreekt de voor stilzwijgende afstemming benodigde transparantie grotendeels. Daarnaast dient te worden gewezen op de bijzondere situatie waarin afnemers van de terminals belangen in terminals hebben. Ook dit is een factor die stilzwijgende afstemming tussen terminals (ten koste van afnemers) bemoeilijkt.
106. Op grond van het bovenstaande stelt de ACM vast dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zal leiden tot significante gecoördineerde effecten.

#### 7.4.3.3 Niet-horizontale effecten

107. HPN heeft zeggenschap over EGS, een intermodale transportoperator die gespecialiseerd is in achterlandtransport. In die hoedanigheid exploiteert EGS barge- en spoordiensten.
108. De ACM heeft onderzocht in hoeverre de concentratie zou kunnen leiden tot (een vergrote mate van) bron- of klantafscherming voor concurrenten van EGS. Zoals aangegeven in paragraaf 7.4.3.1 heeft de ACM geconstateerd dat de toevoeging aan de positie van HPN beperkt is. Ook heeft zij vastgesteld dat er ook na de concentratie afdoende alternatieven zijn voor concurrenten van EGS. Als gevolg hiervan is het niet aannemelijk dat er als gevolg van de concentratie veel verandert op het gebied van het achterlandverkeer. Belangenorganisatie LINc heeft in dat verband gesteld dat ze als gevolg van de concentratie weinig tot geen veranderingen verwacht voor de binnenvaart.

<sup>52</sup> Zoals geconstateerd in paragraaf 7.4.3.1.

109. De ACM acht het vanwege bovenstaande onaannemelijk dat de concentratie zal leiden tot een significante vergroting van bron- of klantafscherming.

#### 7.4.3.4 Conclusie

110. Op basis van voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zal leiden tot een significante beperking van de mededinging.

## 8 Conclusie

111. HPN en APMT hebben bij de ACM het voornemen gemeld tot overname van APMT-R door HPN. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht.

112. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat deze operatie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. Daarom stelt de ACM vast dat HPN en APMT geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt, 15 oktober 2020  
namens deze,

mr. drs. K.A. Schuiling  
Teammanager Directie Mededinging

*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](http://www.rechtspraak.nl).*