

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, derde lid, van de Mededingingswet.

Nummer 6957 / 27

Betreft zaak: Transdev / Veolia

I MELDI NG*

1. Op 12 augustus 2010 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een melding in behandeling genomen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Veolia Environnement S.A. (hierna: Veolia Environnement) en Caisse des Dépôts et Consignations (hierna: CDC) voornemens zijn gezamenlijke zeggenschap te verwerven over hun respectievelijke dochterondernemingen Veolia Transport S.A. (hierna: Veolia Transport) en Transdev S.A. (hierna: Transdev) door middel van de oprichting van een volwaardige gemeenschappelijke onderneming die duurzaam alle functies vervult van een zelfstandige economische eenheid, in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet.
2. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 13041 van 18 augustus 2010. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn zienswijzen naar voren gebracht door derden. Aan deze zienswijzen zijn geen overwegingen ontleend die dragend zijn voor dit besluit als gevolg waarvan deze niet nader uiteengezet worden.
3. De NMa heeft de beschikking gekregen over de antwoorden van marktpartijen in het onderzoek dat door de Europese Commissie in het kader van deze voorgenomen concentratie is uitgevoerd voordat de zaak naar de NMa is verwezen.¹ De NMa heeft geen aanvullende vragen gesteld aan marktpartijen.

II PARTI J EN

4. Veolia Environnement is een vennootschap naar Frans recht die aan het hoofd staat van een groep internationale ondernemingen die zich bezig houden met het beheer van diensten op het gebied van watervoorziening en waterzuivering, schoonmaak- en afvalverwerkingsdiensten, energie en transport.

* 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 geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

¹ Zie punt 16.

5. Veolia Environnement is via haar dochteronderneming Veolia Transport actief op het gebied van transport. In Nederland heeft Veolia Transport een dochteronderneming, Veolia Transport Nederland Holding B.V. (hierna: Veolia), die actief is op het gebied van openbaar personenvervoer en taxidiensten.
6. CDC is een vennootschap naar Frans recht die in het kader van haar taken van algemeen belang bepaalde diensten levert, waaronder het beheren van particuliere gelden waaraan de Franse overheid bijzondere bescherming wenst te bieden (zoals pensioenen en deposito's op spaargeld) en het doen van investeringen en het verstrekken van leningen. CDC is daarnaast onder meer actief op het gebied van personenverzekeringen, vastgoed, ontwikkeling van ondernemingen en investeringskapitaal en levering van diensten als transport, engineering en recreatievoorzieningen.
7. Eén van de onderdelen van de CDC Groep is de Transdev Groep met aan het hoofd Transdev. Transdev heeft in Nederland een dochteronderneming, Connexion Holding N.V. (hierna: Connexion). Connexion is actief op het gebied van openbaar personenvervoer, ambulancevervoer, vervoer per touringcar en taxivervoer.
8. Transdev Veolia is de op te richten gemeenschappelijke onderneming (hierna: G.O.). De G.O. zal actief zijn op het gebied van openbaar personenvervoer, ambulancevervoer, vervoer per touringcar en vervoer per taxi.

I I I DE GEMELDE OPERATIE

9. De gemelde operatie betreft het voornemen van Veolia Environnement en CDC gezamenlijke zeggenschap te verwerven over hun dochterondernemingen Veolia Transport en Transdev door middel van de oprichting van de G.O. De hierover tussen partijen gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten van 4 mei 2010 ('*Protocole de Rapprochement*' en '*Protocole de Sortie*'), die als bijlagen (2a) bij de melding zijn overgelegd.

I V TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

10. Ter beoordeling van de toepasselijkheid van het concentratietoezicht, wordt in het navolgende onderzocht of de gemelde operatie resulteert in de totstandkoming van een gemeenschappelijke onderneming waarin Veolia Environnement en CDC gezamenlijke zeggenschap hebben, en vervolgens of deze gemeenschappelijke onderneming duurzaam alle functies vervult van een zelfstandige economische eenheid.

1) Gezamenlijke zeggenschap

11. Er is sprake van gezamenlijke zeggenschap indien zowel Veolia Environnement als CDC de mogelijkheid heeft om beslissende invloed uit te oefenen op de G.O. Beslissende invloed betekent dit verband

dat de betrokkenen bij machte zijn maatregelen te blokkeren die het strategische commerciële gedrag van een onderneming bepalen.²

12. Veolia Environnement en CDC hebben volgens de overeenkomsten van 4 mei 2010 elk 50% van het kapitaal en 50% van het stemrecht in de G.O. De Raad van Bestuur van de G.O. zal bestaan uit zeven leden, waarvan er vier door Veolia Environnement worden benoemd en drie door CDC. Strategische beslissingen zullen worden genomen bij tweederde meerderheid van stemmen binnen de Raad van Bestuur. Op grond van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat CDC en Veolia Environnement gezamenlijke zeggenschap zullen uitoefenen over de G.O.

2) Duurzame zelfstandige economische eenheid

13. Voor de toepassing van artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet dient voorts te worden vastgesteld dat de G.O. duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult. De G.O. kan als 'volwaardige' gemeenschappelijke onderneming worden gekwalificeerd indien zij in operationeel opzicht zelfstandig is.³ Uit de melding en de overeenkomsten van 4 mei 2010 blijkt genoegzaam dat het de bedoeling van de G.O. is om op duurzame en zelfstandige basis op de markt werkzaam te zijn, in het bijzonder gelet op het feit dat zij over een bestuur zal beschikken dat zich aan haar dagelijkse bedrijfsvoering zal wijden en dat zij over voldoende middelen zal beschikken.

Conclusie

14. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de gemelde operatie een concentratie is in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet. De hierboven onder punt 10 omschreven transactie leidt er toe dat een gemeenschappelijke onderneming tot stand wordt gebracht die duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult.

15. Betrokken ondernemingen zijn Veolia Environnement, CDC en de G.O. (hierna gezamenlijk: partijen).

16. Gelet op de omzetgegevens van de betrokken ondernemingen moet de transactie worden beschouwd als een concentratie met een communautaire dimensie in de zin van artikel 1 van Verordening (EG) Nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen.⁴ Op 25 juni 2010 hebben partijen de transactie gemeld bij de Europese Commissie (hierna: de Commissie).⁵ Op 29 juni 2010 heeft de NMa een afschrift van deze melding ontvangen. Op 16 juli 2010 heeft de NMa de Commissie op grond van artikel 9 van

² Zie de Geconsolideerde Mededeling van de Commissie over Bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: Geconsolideerde Mededeling van de Commissie), punt 62.

³ Zie de Geconsolideerde Mededeling van de Commissie, reeds aangehaald, punt 93.

⁴ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (*PbEG* 2004, L 24/1), (hierna: Concentratieverordening).

⁵ De zaak is bij de Commissie geregistreerd onder nummer COMP/M.5741- CDC / Veolia Environnement / Transdev / Veolia.

de Concentratieverordening verzocht om gedeeltelijke verwijzing van de zaak met het oog op de toepassing van de Mededingingswet omdat de concentratie in significante mate gevolgen dreigt te hebben voor de mededinging op (een) markt(en) in Nederland welke alle kenmerken van een afzonderlijke markt vertoont. Bij beschikking van 12 augustus 2010 heeft de Commissie op grond van artikel 9, derde lid, onder b, van de Concentratieverordening de zaak verwezen naar de NMa voor wat betreft het gedeelte van de transactie dat betrekking heeft op Nederland.⁶ Als gevolg hiervan is het in Hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht van toepassing op de onderhavige transactie.

V. BEOORDELING

17. Zoals hiervoor genoemd, overlappen de activiteiten van partijen op het gebied van (i) openbaar personenvervoer en (ii) vervoer per taxi. In het hiernavolgende wordt de melding van de voorgenomen concentratie beoordeeld. Allereerst zal worden ingegaan op de afbakening van de relevante markt(en) voor openbaar personenvervoer en vervolgens op de markt(en) voor taxivervoer.

A. RELEVANTE MARKTEN

RELEVANTE PRODUCTMARKT(EN)

Openbaar vervoer

18. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) in 2001 wordt het Nederlandse openbaar vervoer gekenmerkt door een systeem van concessies⁷ die openbaar worden aanbesteed door lokale en regionale overheden. Een concessiehouder heeft het exclusieve recht om gedurende de concessieperiode (in de regel 5-15 jaar) openbaar vervoer in zijn gebied te verzorgen. Met uitzondering van de concessie voor openbaar reizigersvervoer op het Nederlandse hoofdrailnet, en de concessies voor openbaar vervoer in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht (vervoerder GVV is overgenomen door Connexxion) en Nijmegen (vervoerder Novio is overgenomen door Connexxion), zijn sinds 2001 alle concessies voor openbaar vervoer in Nederland openbaar aanbesteed; sommige concessies inmiddels meer dan eens.⁸

19. Momenteel voorziet het systeem in de opdeling van Nederland in totaal 50 regionale concessiegebieden, 18 lijndienstconcessiegebieden en 4 concessiegebieden voor openbaar vervoer over water.

⁶ Beschikking van de Europese Commissie van 12 augustus 2010 inhoudende een verwijzing van zaak COMP/M.5741 – CDC / Veolia Environnement / Transdev / Veolia naar de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden, in de zin van artikel 9 van de Concentratieverordening (hierna: het verwijzingsbesluit).

⁷ Het betreft hier het begrip "concessie" zoals gedefinieerd in de Wp2000.

⁸ Per jaar wordt het openbaar vervoer in gemiddeld 10-11 concessiegebieden opnieuw aanbesteed (inclusief lijnconcessies). In 2010 zijn acht concessiegebieden betwistbaar, in 2011 en 2012 beide twaalf. Op dit moment is in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat strekt tot aanpassing van de Wp2000 en dat de verplichte aanbesteding van de concessie voor het hoofdrailnet en de concessies voor het openbaar vervoer in de drie grote Nederlandse steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) uitstelt tot 2017. Na de val van het kabinet Balkenende IV eerder dit jaar is het wetsvoorstel echter controversieel verklaard en wordt het aangehouden tot een nieuw kabinet is aangetreden.

Veel concessies hebben alleen betrekking op busvervoer, maar in sommige concessiegebieden gaat het om meerdere vervoermodaliteiten (bus, trein en/of tram).

Betwistbaar openbaar (bus)vervoer

20. De NMa is in eerdere zaken met betrekking tot openbaar vervoer uitgegaan van de volgende aparte productmarkten, onderverdeeld in zeven (mogelijke) markten naar type vervoer:⁹

- (i) *De totale openbaar vervoermarkt*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) inclusief de gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's), tram, metro en het vervoer via het regionale spoor en het hoofdrailnet per trein.
- (ii) *De op termijn betwistbare openbaar vervoermarkt*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) inclusief de GVB's, tram, metro en het regionale spoor.
- (iii) *Stads- en streekvervoermarkt*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) inclusief de GVB's, tram en metro.
- (iv) *Openbaar vervoermarkt over de weg en per spoor*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) inclusief de GVB's, en het regionale spoor.
- (v) *Openbaar busvervoermarkt*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) inclusief de GVB's.
- (vi) *Betwistbare openbaar vervoermarkt over de weg en per spoor*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) exclusief de GVB's, en inclusief het regionale spoor.
- (vii) *Betwistbare openbaar busvervoermarkt*: deze mogelijke markt bestaat uit openbaar busvervoer (stad en streek) exclusief de GVB's.

21. De activiteiten van partijen overlappen op alle voornoemde (mogelijke) openbaar vervoermarkten. Als gevolg van onderhavige concentratie worden met name de (mogelijke) markten genoemd onder (vi) en (vii) beïnvloed. Het is daarbij aannemelijk dat de (mogelijke) markt genoemd onder (vi) naast openbaar vervoer over de weg en per spoor ook openbaar vervoer over water betreft. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de huidige houders van concessies op "captieve" markten, dat wil zeggen de houders van concessies voor de netwerken in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag vanwege de clausules van reciprociteit in de wetgeving niet aan aanbestedingen buiten hun huidige netwerken deelnemen. Op dezelfde manier zijn de voorwaarden waaronder "captieve" markten volledig kunnen worden opengesteld voor de concurrentie waardoor deze markten zouden behoren tot de relevante productmarkt vooralsnog niet vervuld.¹⁰ Hierna zal dan ook, in navolging van de Commissie, worden uitgegaan van een markt voor betwistbaar openbaar vervoer over de weg, per spoor en over water (hierna: de markt voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer) en van een mogelijk daarvan te onderscheiden markt voor betwistbaar openbaar busvervoer.

⁹ Het besluit van de NMa van 18 november 2005 in zaak 5159/*HTM - Novio*, het besluit van 19 december 2006 in zaak 5840/*Connexion - GVVU*, het besluit van 21 december 2006 in zaak 5899/*Connexion - Novio*, het besluit van 10 april 2008 in zaak 6340/*Veolia Cargo - Rail4Chem* en het besluit van 9 november 2009 in zaak 6785/*SNCF - Veolia Cargo*.

¹⁰ Zie randnummer 18 van het verwijzingsbesluit.

Besloten vervoer

22. Partijen zijn beide actief op het gebied van besloten vervoer. Onder besloten vervoer vallen verschillende vormen van kleinschalig personenvervoer. De belangrijkste hiervan zijn: gecontracteerd taxivervoer, straattaxivervoer en touringcarvervoer (onder andere evenementenvervoer).

23. In eerdere besluiten¹¹ heeft de NMa aangegeven dat de markt voor besloten vervoer mogelijk nader kan worden onderscheiden in een markt voor touringcarvervoer en een markt voor taxivervoer. Op de (mogelijke) markt voor touringcarvervoer bestaat geen overlap tussen de activiteiten van partijen. Hierop wordt daarom niet nader ingegaan.

24. De (mogelijke) markt voor taxivervoer is in voornoemde besluiten nader onderscheiden in onder meer Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV), Wet Voorzieningen Gehandicaptenvervoer (WVG), groepsvervoer (onder meer leerlingenvervoer), AWBZ-vervoer, zittend ziekenvervoer, directievervoer en straattaxivervoer.

25. De hierboven genoemde typen taxivervoer, met uitzondering van het straattaxivervoer, betreffen contractuele taxidiensten wat inhoudt dat lokale, regionale of nationale taxicontracten worden aanbesteed door gemeenten, regionale overheden, rijksoverheid, bedrijven of zorgverzekeraars in Nederland. Contractuele taxidiensten en straattaxivervoer behoren tot verschillende markten gelet op de geringe mate van onderlinge uitwisselbaarheid.¹² Binnen de markt voor contractuele taxidiensten is er een tendens naar steeds grotere contracten als gevolg waarvan er mogelijk nog een onderscheid naar de omvang van het contract moet worden gemaakt. Hieronder wordt daarom uitgegaan van aparte markten voor straattaxivervoer en contractuele taxidiensten. In deze zaak kan in het midden blijven of de markt voor contractuele taxidiensten nader te onderscheiden is naar de omvang van het contract aangezien dit voor de beoordeling van de concentratie in deze fase van de procedure geen verschil maakt.

RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT(EN)

Betwistbaar openbaar (bus)vervoer

26. In de hiervoor aangehaalde concentratiebesluiten is de NMa ervan uitgegaan dat de geografische omvang van de mogelijke markt(en) voor openbaar vervoer minimaal Nederland omvat.¹³ Daarbij is de precieze afbakening van de geografische markt in het midden gelaten, omdat dit voor de materiële beoordeling van de betreffende concentraties niet uitmaakte. Partijen onderschrijven de eerdere veronderstelling dat de

¹¹ Zie het besluit in zaak 5840/*Connexion* - *GVU*, reeds aangehaald, punt 22, het besluit in zaak 5159/*HTM* - *Novio*, reeds aangehaald, punt 20, en het besluit in zaak 5899/*Connexion* - *Novio*, reeds aangehaald, punt 22.

¹² Straattaxivervoer betreft taxivervoer op basis van een eenmalige opdracht door de eindgebruiker. Met contractuele taxidiensten wordt bedoeld frequent taxivervoer op contractuele basis in opdracht van een aanbestedende dienst die doorgaans niet de eindgebruiker is. Straattaxivervoer en contractuele taxidiensten zijn vanuit de vraagzijde gezien daarom geen structurele alternatieven. Aanbieders van straattaxivervoer en contractuele taxidiensten zijn daarnaast, gelet op de gestelde (wettelijke) kwaliteitseisen, eveneens niet in staat om binnen de daarvoor gebruikelijke tijdsperiode te *switchen* van het ene type taxivervoer naar het andere.

¹³ Zie de besluiten genoemd in voetnoot 9.

geografische markten voor openbaar vervoer ten minste nationaal zijn omdat openbaar vervoer exploitanten kunnen deelnemen aan aanbestedingen in heel Nederland. Er zijn echter aanwijzingen in het marktonderzoek dat er relevante geografische markten bestaan voor het aanbieden van de door partijen aangeboden vervoerdiensten die regionaal van omvang zijn, bijvoorbeeld omdat de aanbestedende diensten regionale overheden zijn als gevolg waarvan er per regio specifieke voorwaarden zouden kunnen gelden.

27. In het onderhavige geval zijn er sterke aanwijzingen dat de relevante geografische markt(en) ten hoogste nationaal is/zijn. De eerste aanwijzing hiervoor is dat de toepasselijke regelgeving nationaal van karakter is met als gevolg dat er verschillen bestaan met omliggende landen. De tweede aanwijzing is dat de deelname aan aanbestedingen veelal beperkt blijft tot Nederlandse ondernemingen of plaatselijke dochterondernemingen van buitenlandse ondernemingen. Beide omstandigheden maken dat de relevante geografische markt(en) ten hoogste nationaal van omvang zijn.

28. De Europese Commissie bevestigt deze conclusie in het verwijzingsbesluit, onder verwijzing naar de uitkomsten van haar marktonderzoek. Ook wijst zij erop dat de Nederlandse wetgeving voorschrijft dat een dienstverlener op het gebied van openbaar vervoer over een adres in Nederland dient te beschikken.

29. Gelet op het bovenstaande zal vooralsnog worden uitgegaan van (een) markt(en) voor betwistbaar openbaar vervoer die ten hoogste nationaal van omvang is/zijn. In een eventuele vergunningsfase zal de geografische omvang van deze markt(en) nader worden onderzocht.

Besloten vervoer

30. Het contractuele taxivervoer vindt plaats op een geliberaliseerde markt waarbij wordt gewerkt met contracten en niet met publiekrechtelijke concessies die door een decentrale overheid worden verleend. In beginsel kunnen alle bedrijven die in bezit zijn van een taxivergunning zich inschrijven op aanbestedingen voor het uitvoeren van taxivervoer. In het verwijzingsbesluit laat de Europese Commissie, zich baserend op de resultaten van het marktonderzoek, de mogelijkheid open van regionale/lokale markten voor contractueel taxivervoer waar zij stelt dat deze *hoogstens* nationaal is.¹⁴ Bepaalde factoren uit dit marktonderzoek lijken in de richting te wijzen van markten die kleiner dan nationaal zijn, bijvoorbeeld waar het de voorkeuren van aanbestedende diensten betreft en de aanwezigheid van andere regionale/lokale spelers. Andere factoren, zoals het feit dat spelers uit het hele land (succesvol) meedingen naar contracten op het gebied van taxivervoer, wijzen meer in de richting van een markt die nationaal van omvang is.¹⁵ Hieronder zal daarom vooralsnog worden uitgegaan van (een) markt(en) voor contractuele taxidiensten die ten hoogste nationaal van omvang is/zijn. Het is niet uitgesloten dat er sprake zou kunnen zijn van meer regionale markten voor contractuele taxidiensten. Vooralsnog kan echter in het midden blijven of uitgegaan dient te worden van (een) markt(en) voor contractuele taxidiensten die nationaal of regionaal/lokaal van omvang is/zijn aangezien dit voor de beoordeling van de concentratie in deze fase van de procedure geen verschil maakt. In een eventuele vergunningsfase zal de geografische omvang van deze markt(en) nader worden onderzocht.

¹⁴ Paragraaf 30 van het verwijzingsbesluit.

¹⁵ Ook in het eerdere besluit in zaak 5899/*Connexion - Novio*, reeds aangehaald, punt 27, is uitgegaan van een markt voor taxidiensten die nationaal van omvang is.

31. In deze zaak kan in het midden blijven of de (mogelijke) markt voor straattaxidiensten een nationale of een regionale/lokale dimensie heeft aangezien dit voor de beoordeling van de concentratie geen verschil maakt.

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

Betwistbaar openbaar (bus)vervoer

Standpunt van partijen

32. Partijen stellen dat de sterke huidige gezamenlijke positie van partijen op de markt(en) voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer (gemeten in marktaandeelen) dusdanig wordt gerelativeerd dat de concentratie niet zal leiden tot significante negatieve effecten. Hiervoor voeren zij, samengevat, de volgende redenen aan:¹⁶

- a) Marktaandelen in deze markt(en) die te karakteriseren is/zijn als (een) biedmarkt(en) vormen geen goede indicatie van de concurrentiekracht;
- b) De blijvende aanwezigheid van Arriva (onlangs overgenomen door Deutsche Bahn), een speler die volgens partijen net zo efficiënt is als Veolia, garandeert dat unilaterale effecten van onderhavige concentratie (het wegvallen van Veolia als onafhankelijke bidder) hoogstens zeer beperkt zullen zijn;
- c) Van NS (waarbij NS, Syntus en Qbuzz samen als één speler worden gezien¹⁷) gaat steeds meer concurrentiekracht uit hetgeen eventuele negatieve effecten relativeert;
- d) Toetreding is aannemelijk hetgeen een nadere relativering van de mogelijke effecten oplevert;
- e) Het ontstaan van gecoördineerde effecten is niet aannemelijk vanwege het kwaliteitsaspect bij het gunnen van contracten dat (stilzwijgende) afstemming bemoeilijkt en de vergrote asymmetrie tussen concurrenten als gevolg van de concentratie waardoor de interne stabiliteit moeilijk te handhaven zou zijn.

Beoordeling NMa

33. De voorgenomen concentratie zal leiden tot de grootste partij op een markt voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer in Nederland met een marktaandeel van circa [60-70]% in omzet ([40-50]% Connexxion, [10-20%] Veolia) en circa [50-60]% in aantal concessies (circa [40-50]% Connexxion, circa [10-20%] Veolia). Op een markt voor betwistbaar openbaar busvervoer zou dat een gezamenlijk marktaandeel van circa [70-80]% in omzet zijn ([50-60]% Connexxion, circa [10-20%] Veolia).

34. Naast hoge marktaandelen leidt de voorgenomen concentratie ertoe dat het aantal concurrenten op een markt voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer significant vermindert van vier naar drie. Het speelveld bestaat uit één grote speler (Connexxion), twee voorlopig min of meer gelijkwaardige concurrenten (Arriva en Veolia) en een kleinere speler met enige potentie (NS inclusief Syntus en Qbuzz). De tweede

¹⁶ Partijen noemen nog een aantal andere. Deze worden evenwel slechts kort in de melding aangestipt en worden door de NMa vooralsnog als niet doorslaggevend beschouwd.

¹⁷ NS heeft met Keolis gezamenlijke zeggenschap over Syntus en uitsluitende zeggenschap over Qbuzz.

belangrijkste speler op de markt, Arriva, heeft volgens partijen een marktaandeel van [10-20]% in omzet ([10-20]% in concessies) en is daarmee vijf keer kleiner dan partijen gezamenlijk. Twee andere spelers, Syntus en Qbuzz, zijn weliswaar onlangs als nieuwe regionale openbaar vervoerbedrijven toegetreden, maar zijn ook beide dochtervennootschappen van NS. NS is reeds lang in Nederland actief met een monopolie op het Nederlandse hoofdrailnet. Alhoewel Qbuzz op een markt voor betwistbaar openbaar busvervoer een nieuwe toetreders is, is op een markt voor betwistbaar multimodaal vervoer geen sprake van echte toetreding door Qbuzz in de zin van een "green field operation". Het is vooralsnog onduidelijk hoeveel concurrentiedruk er in de toekomst zal uitgaan van Arriva en de kleinere spelers Syntus en Qbuzz. Daar komt bij dat toetreding tot de markten voor betwistbaar openbaar vervoer in Nederland lastig is aangezien dit slechts aannemelijk is door grote spelers die bovendien daartoe een behoorlijke inspanning zullen moeten doen.

35. Voorts is er naar het oordeel van de NMa een risico dat als gevolg van de concentratie gecoördineerde effecten optreden op (een) Nederlandse markt(en) voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer. Hoewel partijen er op wijzen dat het kwaliteitsaspect bij het gunnen van contracten stilzwijgende afstemming bemoeilijkt en de asymmetrie tussen concurrenten als gevolg van de concentratie wordt vergroot waardoor de interne stabiliteit moeilijk te handhaven zou zijn, acht de NMa deze argumenten voorshands niet overtuigend. Op basis van de door partijen naar voren gebracht argumenten kan namelijk niet worden uitgesloten dat voor partijen als gevolg van de concentratie de mogelijkheid ontstaat om (eenvoudiger) tot stilzwijgende afstemming te komen, zeker waar het gaat om (een) geconcentreerde markt(en) waar het aantal spelers door de concentratie zou worden teruggebracht van vier naar drie. In een dergelijke situatie moet er serieus rekening mee worden gehouden dat gecoördineerde effecten optreden. Of en in welke mate zich gecoördineerde effecten zullen voordoen, zal in een eventuele vergunningsfase nader dienen te worden onderzocht.

36. De meerderheid van de aanbestedende overheden op de Nederlandse openbare vervoermarkt(en) heeft in het marktonderzoek van de Europese Commissie of in het marktonderzoek van de NMa, gehouden onder die aanbestedende diensten die (nog) niet richting de Europese Commissie hadden gereageerd, aangegeven dat er concurrentieproblemen ontstaan door het verminderen van het aantal spelers op de aanbestedingsmarkt(en).

37. In een eventuele vergunningsfase dient nader onderzoek te worden verricht naar de effecten van de concentratie. Hierbij moet de vraag beantwoord worden in hoeverre het biedgedrag wordt aangepast als spelers weten dat er een concurrent minder meebiedt. Voor de NMa vormt dit onderdeel van het onderzoek in een eventuele vergunningsfase waarbij met name gekeken zal worden naar het biedproces. Hierbij zal ook gekeken worden in hoeverre eventuele voordelen voor zittende spelers, capaciteit, informatie en reputatie een rol spelen.

38. Vervolgens moet in een eventuele vergunningsfase onderzoek worden verricht naar de stellingen van partijen dat toetreding van spelers die thans nog niet actief zijn op gebied van het openbaar vervoer in Nederland in de (nabije) toekomst aannemelijk is en dat de concurrentiekracht van NS (Qbuzz en Syntus) zal toenemen.

Conclusie op het gebied van openbaar (bus)vervoer

39. De hoge gezamenlijke marktaandelen van partijen van circa [50-60]%% op een markt voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer en circa [70-80]%% op een markt voor betwistbaar openbaar busvervoer zijn een indicatie dat de voorgenomen concentratie kan leiden tot een significante belemmering van de mededinging. Er is vooralsnog onvoldoende overtuigend bewijs dat dit marktaandeel van partijen gerelativeerd kan worden door de concurrentiekracht van andere, bestaande aanbieders of door toetreding van nieuwe aanbieders.

40. Het is derhalve aannemelijk dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op een markt voor betwistbaar multimodaal openbaar vervoer en een markt voor betwistbaar openbaar busvervoer in Nederland op significante wijze zou kunnen worden belemmerd.

Besloten vervoer

Standpunt van partijen

41. Partijen zijn van mening dat er sprake is van een nationale markt voor het aanbieden van contractuele taxidiensten, omdat de structuur van het aanbod zodanig is dat zij met diverse nationale en regionale exploitanten concurreren. De prijzen worden volgens hen op een nationale basis bepaald.

42. Partijen stellen dat zij op een nationale markt voor het aanbieden van contractuele taxidiensten voldoende concurrentiedruk ondervinden van partijen als De Vier Gewesten (hierna: DVG) en ZorgCentrale Nederland (hierna: ZCN). Bovendien wordt deze markt volgens partijen gekenmerkt door lage toetredingsdrempels. Daarnaast is volgens partijen van belang dat er op het gebied van het aanbieden van contractuele taxidiensten door partijen verschil in geografische focus bestaat (Veolia is met name actief in Noord-Brabant, Limburg en Gelderland en Connexion vooral in de Randstad).

43. Partijen stellen dat op een (mogelijke) nationale markt voor straattaxivervoer Connexion en Veolia afzonderlijk een marktaandeel van ten hoogste [0-10]%% hebben. Hun gezamenlijke marktaandeel zou daarmee maximaal [0-10]%% bedragen waardoor deze markt volgens hen geen te onderzoeken markt is.

Beoordeling NMa

44. Met partijen kan worden aangenomen dat hun positie op het gebied van straattaxivervoer op een (mogelijke) landelijke markt beperkt is (ten hoogste [0-10]%%) en dat op (mogelijke) regionale/lokale markten geen overlap bestaat tussen de activiteiten van partijen.¹⁸

45. Op de (mogelijke) nationale markt voor contractueel taxivervoer is Connexion de grootste speler in Nederland met een marktaandeel van circa [30-40]%%.¹⁹ De andere grote speler op deze markt is de

¹⁸ Dit wordt bevestigd door brancheorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV Taxi).

¹⁹ De genoemde marktaandelen zijn berekend op basis van omzet.

franchiseorganisatie DVG met een marktaandeel van circa [20-30]%. Hierna volgen ZCN (Bios-groep) en Veolia met marktaandelen van respectievelijk [10-20]% en [0-10]%. De rest van de markt is versnipperd; er zijn veel kleinere, lokale partijen.

46. Als gevolg van de voorgenomen concentratie zal Connexion haar positie als grootste speler op de (mogelijke) nationale markt voor contractueel taxivervoer versterken, te meer indien zou moeten worden uitgegaan van een nader onderscheid naar omvang van het contract. Het gezamenlijke marktaandeel van Connexion en Veolia op de (mogelijke) nationale markt voor contractueel taxivervoer bedraagt circa [30-40]%. Het overige deel van de markt bestaat vooral uit een zeer groot aantal regionaal en lokaal georiënteerde kleinere spelers die niet in staat zijn om landelijk in te schrijven op aanbestedingen. Wanneer er een onderscheid gemaakt zou moeten worden naar omvang van het contract is nog relevant dat alleen Connexion en Veolia in staat lijken te zijn om mee te dingen naar de grootste contracten op het gebied van contractueel taxivervoer. Voor de uitvoering van grote contracten sluiten partijen in sommige gevallen overeenkomsten met kleinere, lokaal/regionaal georiënteerde ondernemingen die in onderaanneming werken. Als gevolg daarvan zou de concurrentiedruk die van deze spelers uit gaat op partijen in die gevallen waarbij zij daarnaast ook individueel in concurrentie staan met partijen moeten worden gerelativeerd.

47. Ook op (mogelijke) regionale/lokale markten voor contractueel taxivervoer zijn partijen concurrenten of in ieder geval belangrijke potentiële concurrenten.

Conclusie op het gebied van besloten vervoer

48. In een eventuele vergunningsfase dient nader te worden onderzocht of partijen gezamenlijk een te grote positie zullen verkrijgen op het gebied van besloten vervoer, terwijl ze concurrent van elkaar zijn op de (verschillende mogelijke) markt(en) voor contractuele taxidiensten of dat in de toekomst kunnen worden. Als dit het geval zou zijn, kan de concentratie significante mededingingsbeperkende effecten opleveren. Onderzocht zal moeten worden onder welke voorwaarden dit aannemelijk is. Op dit moment is er onvoldoende informatie voorhanden over mogelijke relativerende factoren van het hoge gezamenlijke marktaandeel van partijen op een Nederlandse markt voor contractuele taxidiensten ten opzichte van hun concurrenten zodat nader onderzoek noodzakelijk is.

VI . CONCLUSIE

49. Na onderzoek van deze melding is de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Hij heeft reden om aan te nemen dat die 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.

50. Gelet op het bovenstaande deelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft een vergunning is vereist.

51. Voor zover dit besluit meebrengt dat een oordeel wordt gegeven over feiten of omstandigheden die van belang zijn voor de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet, heeft dit oordeel naar zijn aard een voorlopig karakter en bindt dit de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit niet bij zijn beslissing op die aanvraag.

Datum: 7 september 2010

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

W.g. dr. F.J.H. Don
Lid van de Raad van Bestuur

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de a bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam