

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet.*

Nummer: 6957/202_A

Betreft zaak: 6957/Veolia - CDC-Transdev

* 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 en percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

INHOUDSOPGAVE

I	Procedure.....	3
II	Partijen.....	4
III	Voorgenomen concentratie.....	5
IV	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht.....	5
V	Onderzoek naar aanleiding van vergunningsaanvraag.....	5
A	Eerstefasebesluit.....	5
B	Onderzoeksmethodiek.....	6
VI	Beoordeling openbaar vervoer.....	8
A	Inleiding marktbeschrijving openbaar vervoer.....	8
B	Onderzoek openbaar vervoer.....	11
C	Relevante markt(en).....	12
C.1	Productmarkt(en).....	12
C.2	Geografische markt(en).....	14
D	Gevolgen van de concentratie.....	15
D.1	Positie van Connexion en Veolia op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer.....	15
D.2	Concurrentieproces.....	20
	D.2.1 Inschatting van concurrentie.....	20
	D.2.2 Concurrentiedruk marktspelers.....	23
	D.2.3 Conclusie.....	24
D.3	Toetreding.....	24
D.4	Gecoördineerde effecten.....	25
D.5	Conclusie gevolgen concentratie.....	26
VII	Beoordeling contractuele taxidiensten.....	26
A	Inleiding marktbeschrijving contractuele taxidiensten.....	26
B	Onderzoek contractueel taxivervoer.....	27
C	Relevante markt(en).....	28
C.1	Productmarkt(en).....	28
C.2	Geografische markt(en).....	29
D	Gevolgen van de concentratie.....	30
D.1	Positie Connexion en Veolia/PZN.....	31
D.2	Concurrentieproces.....	32
D.3	Toetreding.....	34
D.4	Conclusie.....	34
VIII	Conclusie.....	35

I PROCEDURE

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.¹ 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. Met het besluit van 7 september 2010² (hierna: het eerstefasebesluit) heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist. Van dit besluit is mededeling gedaan in Staatscourant 2010, 14283 van 13 september 2010.
3. Op 8 september 2010 is van Veolia Environnement en CDC de aanvraag om vergunning ontvangen. Van de aanvraag om vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 2010, 14429 van 15 september 2010. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn zienswijzen van derden ontvangen. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen. Voorts is in opdracht van de NMa advies uitgebracht door een externe deskundige. De in deze zaak ingediende zienswijzen, reacties van marktpartijen en resultaten van het externe onderzoek worden, voor zover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, in het navolgende nader uiteengezet.
4. Op 27 september 2010 zijn nadere vragen ter aanvulling van de aanvraag om vergunning aan partijen gestuurd. Op 30 september 2010 zijn deze aanvullingen van partijen ontvangen. Als

¹ Gelet op de omzetten 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 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (*PbEG* 2004, L 24/1, hierna: de Concentratieverordening). Naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de NMa van 16 juli 2010 heeft de Europese Commissie bij beschikking van 12 augustus 2010 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 (Beschikking 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).

² Besluit van de Raad van Bestuur van de NMa van 7 september 2010 in zaak 6957/Veolia - Transdev.

gevolg hiervan is de in artikel 44, eerste lid, van de Mededingingswet genoemde termijn van 13 weken, ingevolge artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht, 2 dagen opgeschort geweest.

II PARTIJEN

5. 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 transport, watervoorziening en waterzuivering, schoonmaak- en afvalverwerkingsdiensten, en energie.
6. 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 vervoer. Op het gebied van taxidiensten is Veolia in Nederland met name actief via haar dochteronderneming Personenvervoer Zuid-Nederland B.V. (hierna: Veolia/PZN).³
7. CDC is een vennootschap naar Frans recht die in het kader van haar publieke taken 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.
8. 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 vervoer, ambulancevervoer, vervoer per touringcar en taxivervoer.
9. Veolia Transdev S.A. is de op te richten gemeenschappelijke onderneming naar Frans recht (hierna: Veolia/Transdev). Veolia/Transdev zal actief zijn op het gebied van openbaar personenvervoer, ambulancevervoer, vervoer per touringcar en vervoer per taxi. De Nederlandse dochterondernemingen Veolia en Connexion (hierna samen: de combinatie Connexion/Veolia) zullen onderdeel uitmaken van Veolia/Transdev. De activiteiten van Veolia en Connexion overlappen op het gebied van openbaar vervoer en taxivervoer.

³ Naast PZN heeft Veolia nog een aantal kleinere dochterondernemingen die actief zijn op het gebied van taxidiensten, waaronder Taxicentrale Midden-Brabant B.V., Peutrax/Continental-Breda B.V. en Sieswerda Taxi's B.V. Hierna wordt alleen gesproken van Veolia/PZN.

III VOORGENOMEN CONCENTRATIE

10. De operatie ten aanzien waarvan de aanvraag om vergunning is ingediend, behelst het voornemen van Veolia Environnement en CDC om gezamenlijke zeggenschap te verwerven over hun dochterondernemingen Veolia Transport en Transdev. 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 bij de melding van 12 augustus 2010 zijn overgelegd.

IV TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT

11. Zoals reeds in het eerstefasebesluit werd vastgesteld, betreft de operatie ten aanzien waarvan de aanvraag om vergunning is ingediend een concentratie in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet.

12. Als gevolg van het verwijzingsbesluit is op onderhavige concentratie het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht van toepassing.⁴

13. Betrokken ondernemingen zijn Veolia Environnement, CDC en Veolia/Transdev (hierna samen: partijen).

V ONDERZOEK NAAR AANLEIDING VAN VERGUNNINGSAANVRAAG

14. Het onderzoek van de NMa in deze zaak richt zich op het effect van de voorgenomen concentratie op aanbestedingen van openbaar vervoer en aanbestedingen van contractueel taxivervoer, als gevolg van het wegvallen van de concurrentiedruk tussen Connexion en Veolia. De overwegingen uit het eerstefasebesluit, op basis waarvan de Raad een vergunningseis heeft gesteld, dienen daarbij als leidraad voor het onderzoek. Hieronder worden eerst deze overwegingen besproken waarna de opzet van het onderzoek uiteen wordt gezet.

A Eerstefasebesluit

15. In het eerstefasebesluit is vooralsnog uitgegaan van een aparte markt voor betwistbaar openbaar vervoer over de weg, per spoor en over water (hierna: de markt voor betwistbaar openbaar vervoer) met een mogelijk daarvan te onderscheiden markt voor betwistbaar openbaar

⁴ Ibidem, punt 16.

busvervoer.⁵ Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze mogelijke markten ten hoogste nationaal van omvang zijn.⁶

16. Met betrekking tot contractuele taxidiensten is in het eerstefasebesluit vooralsnog in het midden gelaten of de markt voor contractuele taxidiensten nader moet worden onderscheiden naar de omvang van het contract.⁷ Tevens is in het midden gelaten of dient te worden uitgegaan van één of meerdere markten voor contractuele taxidiensten die nationaal of regionaal/lokaal van omvang zijn.⁸

17. Gelet op het bovenstaande is de Raad in het eerstefasebesluit tot de conclusie gekomen dat voor onderhavige concentratie een vergunning is vereist op basis van de volgende overwegingen:

- Volgens de Raad was er vooralsnog onvoldoende overtuigend bewijs dat de vastgestelde hoge marktaandelen van Connexion en Veolia op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer in voldoende mate kan relativeren.
- Volgens de Raad was er vooralsnog onvoldoende informatie voorhanden over mogelijke relativerende factoren met betrekking tot het gezamenlijke marktaandeel van Connexion en Veolia op de markt voor contractuele taxidiensten en de versterking van de positie van Connexion als thans grootste speler op dat gebied ten opzichte van haar concurrenten.

18. Connexion en Veolia zijn ook actief op het gebied van straattaxivervoer waarvan in het eerstefasebesluit reeds is aangegeven dat het niet aannemelijk is dat op deze markt mededingingsbezwaren zullen optreden. Op deze activiteit van Connexion en Veolia wordt derhalve hierna niet ingegaan.

B Onderzoeksmethodiek

19. Op het gebied van betwistbaar openbaar vervoer en contractueel taxivervoer worden concessies respectievelijk contracten via aanbestedingen gegund; dit zijn biedmarkten. Een aanbesteding heeft als doel de inkoop van diensten door de aanbestedende partij tegen een zo

⁵ Ibidem, punt 21.

⁶ Ibidem, punt 29.

⁷ Ibidem, punt 25.

⁸ Ibidem, punt 30.

gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.⁹ Hierdoor wint een onderneming de aanbesteding door het uitbrengen van het gunstigste bod.¹⁰

20. Het effect van een concentratie op een biedmarkt is afhankelijk van het verloop van het concurrentieproces gedurende de aanbesteding. Deze effecten zijn het sterkst indien Connexion en Veolia elkaar als grootste concurrent zien.¹¹ In dat geval is de concurrentiedruk van andere marktpartijen op Connexion en Veolia beperkt, waardoor de mogelijkheid zou ontstaan voor de combinatie Connexion/Veolia om minder scherp te bieden.

21. Voor onderhavige concentratie heeft het onderzoek van de NMa zich daarom gericht op de manier waarop het concurrentieproces bij een aanbesteding verloopt en specifiek op hoe een bod tot stand komt en welke rol de vorming van verwachtingen ten aanzien van concurrenten daarin speelt. Hiervoor heeft de NMa door partijen overgelegde documenten en door derden ingediende zienswijzen bestudeerd. Daarnaast heeft de NMa een analyse gemaakt van eerdere aanbestedingen en een onderzoek onder marktpartijen uitgevoerd.

22. In het kader van het onderzoek onder marktpartijen heeft de NMa (potentiële) concurrenten van Connexion en Veolia op het gebied van openbaar vervoer¹² en op het gebied van taxivervoer¹³ verzocht om informatie. Naar aanleiding van de verstrekte informatie heeft een (telefonisch) interview met deze partijen plaatsgevonden. Aan concessieverleners van openbaar vervoer is eveneens verzocht informatie te verstrekken. Daarnaast is gesproken met de werkgeversvereniging voor het beroepsgoederenvervoer en beroepspersonenvervoer, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV).

23. De NMa heeft tevens een analyse gemaakt van de relevante economische literatuur over biedmarkten.¹⁴ Twee belangrijke publicaties over mogelijke mededingingsgevolgen in biedmarkten betreffen die van Klemperer (2005)¹⁵ en die van het bureau DotEcon (2007)¹⁶. Deze publicaties zijn (mede) tot stand gekomen in opdracht van de Britse mededingingsautoriteiten *Competition Commission* en *Office of Fair Trading*.

⁹ Zie voor een uitgebreide toelichting op aanbestedingen in het openbaar vervoer hierna de punten 25 tot en met 36 en voor aanbestedingen van contractuele taxidiensten de punten 99 tot en met 102.

¹⁰ Dit in tegenstelling tot veilingen in het algemeen waar het hoogste bod bepalend is voor het winnen van de veiling.

¹¹ Zie ook de economische literatuur, zoals genoemd in punt 23.

¹² Het gaat hierbij om Arriva, Syntus, Qbuzz, NS, Keolis en Transit Systems.

¹³ In totaal zijn 25 landelijke en regionale taxiondernemingen bevraagd.

¹⁴ De NMa heeft zich daarbij laten adviseren door de heer dr. A.M. Onderstal die verbonden is aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam.

¹⁵ P. Klemperer, *'Bidding markets'*, (Occasional Paper), Londen: UK Competition Commission, 2005.

¹⁶ DotEcon Ltd. *'Markets with Bidding Processes'* (Economic Discussion Paper), Londen: Office of Fair Trading, 2007.

VI BEOORDELING OPENBAAR VERVOER

24. Voordat tot de daadwerkelijke beoordeling wordt overgegaan, wordt in het navolgende eerst de aanbesteding van het openbaar vervoer besproken, gevolgd door een bespreking van de relevante productmarkt en geografische markt. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de positie van Connexion en Veolia op de relevante markt en de beoordeling van het concurrentieproces op deze markt.

A Inleiding marktbeschrijving openbaar vervoer

Inleiding

25. Het openbaar vervoer in Nederland wordt sinds de inwerkingtreding in 2001 van de Wet personenvervoer 2000¹⁷ (Wp2000) en het Besluit personenvervoer 2000¹⁸ (Bp2000) Europees openbaar aanbesteed via concessies.¹⁹ Uitzondering hierop zijn de concessies voor het hoofdrailnet en voor het stadsvervoer in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (zie ook punt 43) die op dit moment nog niet worden aanbesteed. Een concessie biedt het exclusieve recht aan een vervoerder om het openbaar vervoer in het betreffende gebied gedurende de looptijd van de concessie uit te voeren. Het openbaar vervoer in Nederland is op 1 januari 2010 verdeeld over in totaal 73 concessies.

26. Concessies worden gegund door zogenoemde concessieverleners (in totaal 18 provincies en stadsregio's).²⁰ De vervoersondernemingen die op dit moment actief zijn op het gebied van

¹⁷ Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000), Stb. 2000/314

¹⁸ Besluit van 14 december 2000, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000, Stb 2000/563.

¹⁹ Het betreft hier het begrip 'concessie' zoals gedefinieerd in artikel 1, onder l, van de Wp2000. Een concessie is het "recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak".

²⁰ Artikel 1, onder m, Wp2000.

betwistbaar openbaar vervoer in Nederland zijn: Arriva²¹, Connexion, Qbuzz²², NS, Syntus²³ en Veolia. Daarnaast zijn er ook enkele kleine, gespecialiseerde spelers actief.²⁴

27. Voorafgaand aan het aanbestedingsproces van een concessie stelt de concessieverlener een programma van eisen op met daarin een omschrijving van het gebied, de duur, de gestelde eisen, concessievoorschriften en selectie- en gunningscriteria.²⁵ Na de aankondiging van de aanbesteding in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie²⁶ volgt een inlichtingenbijeenkomst voor geïnteresseerde vervoersondernemingen²⁷.

28. Vervolgens stelt de concessieverlener het bestek op met daarin alle relevante informatie voor vervoersondernemingen om een bod te kunnen uitbrengen. De concessieverlener maakt een beoordeling op basis van de vooraf opgestelde gunningscriteria van alle biedingen.

Kenmerken concessies

29. De kenmerken van de concessies verschillen per geval. Onderscheid is mogelijk in termen van omvang, type vervoer (vervoersmodaliteiten) en looptijd. Qua omvang bestaan er grote verschillen als het gaat om de grootte van het gebied of om de jaarlijkse omzet waarop de concessies betrekking hebben.²⁸ Dit kan variëren van twee provincies (Groningen en Drenthe) tot een stadsregio (bijvoorbeeld Stadsregio Eindhoven) of een deel van een provincie (bijvoorbeeld Zaanstreek). Een concessie kan ook betrekking hebben op één specifieke lijn (bijvoorbeeld Q-liner 315 Lelystad-Groningen).

²¹ Arriva is op 27 augustus 2010 overgenomen door Deutsche Bahn. Zie ook de beschikking van de Europese Commissie van 11 augustus 2010 in zaak COMP/M.5855 - DB/Arriva.

²² De aandeelhouders van Qbuzz zijn voor 49% NS Internationaal B.V., 25,5% Roya Management B.V. en 25,5% Leon Struijk Management B.V.

²³ Syntus is een joint venture van NS en Keolis waarbij NS en Keolis ieder 50% van de aandelen in bezit hebben.

²⁴ Het gaat hierbij met name om aanbieders van ferrydiensten. Omdat het aandeel van deze spelers zeer beperkt is, wordt hierop in het navolgende niet nader ingegaan.

²⁵ Bron: Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV).

²⁶ De online versie van het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie heet Tenders Electronic Daily (TED) en is te raadplegen via <http://ted.europa.eu>.

²⁷ De concessieverlener is verplicht om op vragen gesteld tijdens deze bijeenkomst gemotiveerd antwoord te geven. De antwoorden op deze vragen worden door de concessieverlener verspreid middels een nota van inlichtingen, zodat alle potentiële inschrijvers over dezelfde informatie beschikken. In de praktijk ontvangt een concessieverlener vaak honderden vragen over één aanbesteding

²⁸ Daarbij is geen directe relatie tussen de omvang van het gebied en de jaarlijkse omzet van een concessie. Bijvoorbeeld de concessie voor Regio Utrecht (BRU) kent een jaarlijkse omzet van [...] miljoen euro en de wat betreft gebied veel grotere concessie Groningen Drenthe kent een omzet van [...] miljoen euro per jaar.

30. Binnen de concessiegebieden kan een concessie betrekking hebben op alleen bus, trein of ferry of op meerdere vervoersmodaliteiten ('multimodale' concessies). Multimodale concessies kunnen combinaties zijn van bus-, trein- en/of tramvervoer. De afgelopen jaren zijn concessies samengevoegd en is ook het aantal multimodale concessies toegenomen.

31. De looptijd voor concessies kan verschillen en is voor vervoer per bus, tram of metro en voor multimodale concessies maximaal acht jaar.²⁹ De duur van concessies voor openbaar vervoer per trein bedraagt ten hoogste 5 jaar³⁰. Voor alle concessies geldt dat de looptijd onder voorwaarden kan worden verlengd tot maximaal 15 jaar.³¹ Na verloop van tijd worden concessies opnieuw aanbesteed.

Gunningscriteria

32. De gunningscriteria verschillen per concessie, afhankelijk van de eisen gesteld door de concessieverlener. Zo verschilt de waarde (in aantal punten) die wordt toegekend aan prijs en kwaliteit. De concessieverlener kan punten gunnen op basis van de hoogte van de prijs of de kwantiteit (uitgedrukt in aantal dienstregelingen) van het aanbod. Ook voor de verschillende kwaliteitsaspecten kan de concessieverlener punten toekennen.³²

33. De beoordelingscriteria en puntentelling van de concessies zijn van te voren bekend. Het inschatten door vervoersondernemingen van het aantal te verdienen punten met het betreffende bod blijkt in de praktijk moeilijk, vooral omdat de kwaliteitsaspecten niet in absolute zin meetbaar zijn. Ook blijkt in de praktijk regelmatig dat vervoersondernemingen zich niet kunnen vinden in de uitkomst van de gunning en bezwaar maken tegen de beoordeling door de concessieverlener.

Biedingen

34. Uit het bovenstaande blijkt dat iedere concessie verschilt in termen van kenmerken, eisen en beoordeling. In de bepaling van het bod moeten vervoersondernemingen met al deze aspecten rekening houden. Concessieverleners selecteren het bod dat voldoet aan de gestelde eisen met de beste kwaliteit tegen in principe de economisch meest voordelige prijs.

35. Voor het bepalen van de te bieden prijs is met name de risicoverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder van belang. Er is een verschil tussen kostencontracten

²⁹ Artikel 24 Wp2000.

³⁰ Artikel 24 lid 5 Wp2000 juncto artikel 36 Bp2000.

³¹ De voorwaarden voor verlenging van concessies zijn vastgelegd in artikel 24 Wp2000 juncto artikel 36 Bp2000.

³² Bij de beoordeling van de concessie voor het vervoer in Regio Utrecht (BRU) werden bijvoorbeeld punten toegekend voor de mate waarin de plannen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden waren.

(brutocontracten) en opbrengstencontracten (nettocontracten).³³ Bij het kostencontract draagt de concessieverlener het risico van tegenvallende opbrengsten. De vervoersonderneming ontvangt een van te voren vastgesteld bedrag van de concessieverlener en de opbrengsten uit de kaartverkoop gaan naar de concessieverlener. Indien het bedrag van te voren vast staat, wordt alleen geconcurrerd op kwaliteit en niet op prijs. Bij het opbrengstencontract draagt de vervoersonderneming het risico van tegenvallende opbrengsten. De vervoersonderneming ontvangt een vastgesteld subsidiebedrag³⁴ van de concessieverlener en de opbrengsten uit de kaartverkoop.

36. Bij het opstellen van een bod moeten vervoersondernemingen ook rekening houden met de minimum kwaliteitsaspecten die zijn vastgelegd in het programma van eisen en in het bestek. Daarnaast zijn er kwaliteitsaspecten waaraan vervoersondernemingen hun eigen invulling kunnen geven en waarvoor de concessieverlener extra punten bij de beoordeling van het bod kan toekennen. Hierbij valt te denken aan een marktbeperkingsplan, een organisatieplan en een implementatieplan.³⁵

B Onderzoek openbaar vervoer

37. Voor het onderzoek naar de gevolgen van de concentratie op het gebied van openbaar vervoer is informatie verkregen van partijen zelf, van vier concurrenten (Arriva, NS, Syntus en Qbuzz) en van acht concessieverleners.³⁶ Tevens is gesproken met twee mogelijke toetreders en met KNV.

38. Het onderzoek heeft zich ten eerste gericht op een analyse van de uitkomsten van eerdere aanbestedingen. Hiertoe heeft de NMa voor alle aanbestedingen vanaf 2000 gegevens verzameld over de winnaar van de aanbesteding en de andere bidders. Concessies die sinds 2009 zijn aanbesteed, zijn in meer detail geanalyseerd.

39. Het onderzoek heeft zich daarbij gericht op het biedproces en specifiek op de verwachtingen van de verschillende spelers ten aanzien van elkaar en de mate waarin deze verwachtingen een rol spelen bij het bepalen van het biedgedrag. Daarvoor is gebruik gemaakt van strategische stukken van partijen en interviews met marktpartijen. Indien een bod werd

³³ Er zijn ook tussenvormen mogelijk.

³⁴ Ter vergoeding van onrendabele diensten die conform de voorwaarden van de concessie moeten worden uitgevoerd.

³⁵ Deze voorbeelden komen uit het bestek van de recent aanbestede concessie Regio Utrecht (BRU). Ieder plan kreeg bij deze aanbesteding een beoordeling van 100 (uitstekend), 75 (goed), 50 (voldoende), 25 (matig) en 0 (onvoldoende) punten.

³⁶ OV bureau Groningen Drenthe, Provincie Overijssel, Provincie Gelderland, Provincie Noord-Holland, Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam.

uitgebracht, is gekeken naar de voorwaarden ervan en de mate waarin (de hoogte van) het bod volgens de betrokken marktpartijen afhankelijk was van de verwachtingen ten aanzien van het aantal en de identiteit van andere bidders en hun biedingen. Bij het bestuderen van het biedproces is ook gekeken in hoeverre eventuele voordelen voor zittende spelers een rol spelen. Daarbij is ook de rol van aangrenzendheid van concessiegebieden en het beslag op capaciteit gelet op de uitvoering van huidige concessies onderzocht.

40. Ook is onderzoek gedaan naar eventuele toetredingsbarrières en potentiële toetreders op het gebied van betwistbaar openbaar vervoer in Nederland.

C Relevante markt

C.1 Productmarkt

41. In het eerstefasebesluit is bij de beoordeling uitgegaan van een markt voor betwistbaar openbaar vervoer en van een mogelijk daarvan te onderscheiden markt voor betwistbaar openbaar busvervoer (zie punt 15). Daarbij is geconcludeerd dat het openbaar vervoer in de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam vooralsnog niet tot de relevante productmarkt wordt gerekend.

42. Partijen geven aan dat zij uitgaan van een conservatieve benadering die leidt tot een markt voor (periodiek) betwistbaar openbaar vervoer over de weg, per spoor en binnenlandse waterwegen, maar dat het openbaar vervoer in de drie grote steden, dat op dit moment nog niet betwistbaar is, ook tot de relevante productmarkt zou kunnen worden gerekend. Het openbaar vervoer in de drie grote steden kan volgens hen immers betwistbaar worden indien het wettelijk kader zou veranderen of indien de huidige exploitanten besluiten de ondernemingen over te dragen aan een derde en de concessie voor het stadsvervoer aan te besteden.

Openbaar vervoer in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam

43. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is opgenomen dat er een verplichte aanbesteding komt van het openbaar vervoer in de drie steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.³⁷ Naar verwachting worden de Wp2000 en Bp2000 in lijn gebracht met dit regeerakkoord.³⁸ Het doel is de aanbesteding van het stadsvervoer in de drie grote steden nog

³⁷ Op basis van artikel 36b Bp2000 is de aanbestedingsplicht voor de concessies in de drie grootste steden uitgesteld tot 1 januari 2012. Tot die tijd zijn deze concessies onderhands gegund aan de gemeentelijke vervoersondernemingen GVB, HTM en RET. Eén van de hierbij opgelegde voorwaarden is dat de gemeentelijke vervoersonderneming niet buiten het verzorgingsgebied van de eigen stadsregio actief zal zijn.

³⁸ Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

deze kabinetsperiode te laten plaatsvinden. Op dit moment is echter nog onduidelijk wanneer dit zal zijn, zodat de NMa in dit besluit uitgaat van de bestaande situatie.

44. Indien het openbaar vervoer in de drie grote steden in de (nabije) toekomst alsnog wordt aanbesteed, zal dat een ruimere markt tot gevolg hebben. Uit het onderzoek onder marktpartijen is daarbij gebleken dat het aanbesteden van het openbaar vervoer in de drie grote steden Nederland aantrekkelijk(er) zal maken voor buitenlandse vervoersondernemingen. Ook als wordt uitgegaan van deze ruimere markt zal de beoordeling niet tot een andere conclusie leiden, omdat al op de nauwere markt voor betwistbaar openbaar vervoer zonder het openbaar vervoer in de drie grote steden geen significante mededingingsproblemen worden geconstateerd (zie de punten 53 tot en met 98).

45. Gelet op het voorgaande gaat de NMa in dit besluit uit van een markt voor betwistbaar openbaar vervoer, exclusief het openbaar vervoer in de drie grote steden.

Multimodaal openbaar vervoer

46. Marktpartijen hebben aangegeven dat het weinig zinvol is om een onderscheid te maken naar een mogelijke markt voor betwistbaar openbaar busvervoer binnen een meer algemene markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Arriva, Connexion, Syntus en Veolia exploiteren momenteel meerdere vervoersmodaliteiten.³⁹ Daarbij is uit het onderzoek onder marktpartijen gebleken dat concessieverleners steeds vaker afzonderlijke concessies samenvoegen tot één multimodale concessie (zie punt 30), waarop door meerdere marktpartijen wordt geboden⁴⁰. Bovendien vinden aanbestedingen van verschillende concessies in termen van vervoersmodaliteiten op vergelijkbare wijze plaats, zowel wat betreft inhoud als wat betreft proces. Gelet op het voorgaande wordt in het navolgende geen onderscheid gemaakt naar betwistbaar openbaar busvervoer binnen de markt voor betwistbaar openbaar vervoer.

Conclusie ten aanzien van de relevante productmarkt

47. In het onderhavige besluit gaat de NMa uit van een markt voor betwistbaar openbaar vervoer exclusief het openbaar vervoer in de grote steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, waarbij geen nader onderscheid wordt gemaakt naar vervoersmodaliteit waaronder bus⁴¹, trein⁴², tram en ferry.

³⁹ Qbuzz exploiteert momenteel busdiensten. Door het winnen van de concessie Regio Utrecht (BRU) zal zij ook in de toekomst een tramdienst gaan exploiteren.

⁴⁰ Bijvoorbeeld Arriva, Connexion, Syntus en Veolia hebben geboden op de multimodale concessie Achterhoek/Rivierenland (zie tabel 3).

⁴¹ Inclusief trolleybussen.

C.2 Geografische markt

48. Partijen stellen zich op het standpunt dat de relevante geografische markt voor betwistbaar openbaar vervoer ten minste nationaal is. Hierbij verwijzen partijen naar eerdere besluiten van de NMa over de markt voor openbaar vervoer in Nederland waarin is aangegeven dat openbaar vervoerexploitanten deel kunnen nemen aan aanbestedingen in heel Nederland.⁴³

49. In het eerstefasebesluit is, zoals in punt 15 al is aangegeven, de NMa vooralsnog uitgegaan van een markt voor betwistbaar openbaar vervoer die ten hoogste nationaal van omvang is, waarbij de mogelijkheid is opengelaten van een nadere geografische onderverdeling naar regio (naar concessie).⁴⁴

50. De toepasselijke regelgeving is nationaal van karakter met als gevolg dat de concurrentieomstandigheden verschillen met omliggende landen. De Europese Commissie heeft in het verwijzingsbesluit, onder verwijzing naar de uitkomsten van haar onderzoek onder marktpartijen, aangegeven dat de markt ten hoogste nationaal is. Ook het onderzoek van de NMa onder marktpartijen bevestigt het beeld dat de markt ten hoogste nationaal van omvang is.

51. Uit het onderzoek onder marktpartijen is niet naar voren gekomen dat er specifieke regionale regelgeving is naast de nationale regelgeving die van toepassing is op aanbestedingen van openbaar vervoerconcessies. Bovendien worden, zoals in punt 46 aangegeven, concessies steeds vaker samengevoegd. Voorwaarden verbonden aan een concessie kunnen wel verschillen en volgens marktpartijen van invloed zijn op de beslissing om een bod uit te brengen (zie punt 72). Het onderzoek van de NMa heeft echter geen aanleiding gegeven om op basis hiervan voor de beoordeling van deze concentratie een nadere onderverdeling te maken naar afzonderlijke concessies. Marktpartijen hebben namelijk aangegeven interesse te hebben in de overgrote meerderheid van de concessies die in Nederland worden gegund en indien mogelijk een bod uit te brengen.

Conclusie ten aanzien van de relevante geografische markt

52. Gelet op het feit dat de concurrentieomstandigheden bij aanbestedingen van openbaar vervoerconcessies in Nederland gelijk zijn en dat spelers interesse hebben in, dan wel bieden op de overgrote meerderheid van de openbaar vervoerconcessies in Nederland, is er in deze zaak geen reden om uit te gaan van een nadere onderverdeling naar regio's (concessies). In onderhavige zaak wordt derhalve uitgegaan van een nationale markt voor betwistbaar openbaar vervoer.

⁴² Inclusief de HSL-Zuid.

⁴³ Besluit in zaak 5159/HTM - NOVIO en besluit in zaak 5840/Connexion - GVU.

⁴⁴ Besluit van de Raad van Bestuur van de NMa in zaak 6957/Veolia - Transdev, reeds aangehaald, punt 29.

D Gevolgen van de concentratie

53. Partijen hebben in de melding beargumenteerd dat de voorgenomen concentratie niet leidt tot een beperking van de mededinging, omdat er naast Connexion en Veolia meerdere concurrenten overblijven en omdat er sprake is van perfecte biedmarkten⁴⁵. Gelet op de navolgende argumenten en de daaruit volgende conclusie kan een bespreking van de vraag of er in onderhavige zaak sprake is van perfecte biedmarkten achterwege blijven.

54. Hierna wordt eerst onderzocht hoe het concurrentieproces verloopt op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Daarbij zal worden ingegaan op de positie van Connexion en Veolia. Tevens wordt de totstandkoming van een bod nader besproken waarbij wordt ingegaan op de verwachte concurrentie en de specifieke concurrentiedruk van marktpartijen op elkaar. Dit wordt aangevuld door een bespreking van de mogelijkheden voor toetreding.

D.1 Positie van Connexion en Veolia op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer

55. De markt voor betwistbaar openbaar vervoer kent momenteel een beperkt aantal grote spelers: Arriva, Connexion, NS, Qbuzz, Syntus en Veolia. Er lijkt de facto een verdeling te zijn tussen NS en de ondernemingen Syntus en Qbuzz waarin NS deelneemt. Het is vrijwel nooit voorgekomen dat NS, Qbuzz en Syntus tegelijkertijd op dezelfde concessie bieden, terwijl alle andere spelers elkaar wel regelmatig treffen (zie bijvoorbeeld tabel 3). Syntus biedt vooral op multimodale concessies (bus en trein) en Qbuzz op busconcessies. NS heeft recentelijk alleen meegeboden op de concessie voor de HSL-Zuid.

Marktaandelen

56. Omdat het concurrentieproces op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer via aanbestedingen verloopt, dient daarmee rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de marktaandelen.⁴⁶ Zoals in punt 31 al is aangegeven, worden concessies na verloop van tijd opnieuw aanbesteed waarbij het concurrentieproces opnieuw begint. Als gevolg daarvan treden er regelmatig sterke fluctuaties op in posities van spelers door het winnen of verliezen van één of

⁴⁵ De term perfecte biedmarkt wordt door Klemperer (2005) uitgelegd als een biedmarkt die voldoet aan de voorwaarden: 1) concurrentie kenmerkt zich door *'winner-takes-all'*; 2) concurrentie is *'lumpy'*: de belangen zijn groot; 3) concurrentie begint bij elke aanbesteding en voor elke afnemer volledig opnieuw en 4) toetreding tot de aanbestedingen is eenvoudig.

⁴⁶ Ook de Europese Commissie besteedt in haar beschikkingen inzake biedmarkten aandacht aan de interpretatie van marktaandelen. Zie bijvoorbeeld de beschikking van 2 september 2003 in zaak COMP/M.3083 - GE/Instrumentarium, de beschikking van 20 december 2006 in zaak COMP/M.4336 - MAN/Scania en de beschikking van 5 december 2007 in zaak COMP/M.4647 - AEE/Lentjes. Een recent voorbeeld daarvan specifiek op het gebied van betwistbaar openbaar vervoer is te vinden in de beschikking van 11 augustus 2010 in zaak COMP/M.5855 - DB/Arriva.

meerdere concessie(s). Een marktaandeel is daarom mogelijk geen juiste weergave van de werkelijke concurrentiepositie van Connexion en Veolia.

57. Voor het verkrijgen van een volledig beeld van de positie van Connexion en Veolia op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer heeft de NMa een uitgebreide analyse gemaakt van het verloop van het concurrentieproces (zie de punten 69 tot en met 88). Hieronder worden eerst kort de posities van Connexion en Veolia besproken op basis van marktaandelen.

58. De marktaandelen van Connexion en Veolia en van concurrenten voor de jaren 2002 tot en met 2012 zijn weergegeven in de tabellen 1 en 2.⁴⁷ De aandelen zijn bepaald op basis van omzet en het aantal concessies dat vervoersondernemingen op dat moment uitvoerden. Concessies worden alleen meegenomen indien deze ten minste éénmaal zijn aanbesteed.⁴⁸ Gewonnen concessies die nog niet zijn geïmplementeerd, worden toegerekend aan de zittende vervoerder tot het moment dat de nieuwe concessie ingaat. Omdat de omzet van concessies verschilt, kan het marktaandeel op basis van omzet afwijken van het marktaandeel op basis van aantal concessies.

59. De tabellen 1 en 2 laten zien dat het gezamenlijke marktaandeel van Connexion en Veolia in de komende jaren zal afnemen, maar in 2012 naar verwachting nog steeds boven de 50% ligt. Tabel 3 geeft een overzicht van recente aanbestedingen met een ingangsdatum vanaf 2009⁴⁹ en geeft een verklaring voor deze recente daling in het gezamenlijke marktaandeel van Connexion en Veolia. Uit tabel 3 blijkt dat Connexion recentelijk geen nieuwe concessies heeft weten te winnen. Connexion heeft tevens concessies verloren aan Arriva, Syntus, Qbuzz en Veolia. De positie van Veolia is in elk geval in aantal concessies vanaf 2008 vrij constant. Veolia heeft recentelijk de concessie Veluwe verloren aan Syntus en de concessie Haaglanden Regio gewonnen van Connexion.

⁴⁷ Alle concessies die ingaan in 2011 zijn bekend en gegund waardoor ook voor dat jaar een marktaandeel kan worden berekend. Voor 2012 kan een verwachting worden uitgesproken nu de omvangrijkste concessie die dat jaar ingaat, Regio Utrecht (BRU), al is gegund aan Qbuzz en slechts twee kleinere concessies nog niet gegund zijn (deze concessies zijn vooralsnog toegerekend aan de zittende vervoerder Connexion).

⁴⁸ Een concessie die eenmaal is aanbesteed, kan niet meer onderhands worden gegund en blijft onderdeel uitmaken van de markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Tabel 1 laat zien dat de markt in de beginjaren een groeiproces doormaakte waarbij het aantal betwistbare concessies gestaag toenam. Recentelijk neemt het aantal concessies weer af door samenvoeging van gebieden of vervoersmodaliteiten.

⁴⁹ Dit betreft concessies met een jaarlijkse omzet vanaf EUR 10 miljoen. De aanbesteding van de concessie IJsselmond is niet opgenomen omdat deze opnieuw zal worden aanbesteed.

Tabel 1: Marktaandeelen in omzet

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Connexion	[10-20%]	[20-30%]	[30-40%]	[40-50%]	[50-60%]	[40-50%]	[40-50%]	[40-50%]	[40-50%]	[30-40%]	[30-40%]
Veolia	[20-30%]	[10-20%]	[20-20%]	[20-20%]	[20-20%]	[30-30%]	[20-30%]	[20-20%]	[20-20%]	[20-20%]	[20-20%]
<i>Connexion+Veolia</i>	[40-50%]	[40-50%]	[40-50%]	[60-70%]	[60-70%]	[60-70%]	[60-70%]	[60-70%]	[60-70%]	[50-60%]	[50-60%]
Arriva	[0-10%]	[20-30%]	[30-40%]	[10-20%]	[20-30%]	[20-30%]	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
Qbuzz	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
Syntus	[30-40%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
NS	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
Overig	[10-20%]	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
Aantal concessies^a	11	18	27	38	45	53	57	57	60	54	51

^a Aantal concessies exclusief onderhands gegunde concessies en voor zover informatie bekend bij NMa.

Noot: Connexion inclusief Hermes, Novio en SVN; Veolia inclusief BBA.

Bron: KNV en gegevens partijen.

Tabel 2: Marktaandeelen in aantal concessies

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Connexion	9%	22%	30%	39%	47%	45%	47%	47%	46%	42%	40%
Veolia	18%	17%	15%	13%	11%	15%	12%	11%	11%	11%	12%
<i>Connexion+Veolia</i>	27%	39%	44%	53%	58%	60%	60%	58%	57%	53%	52%
Arriva	36%	33%	26%	18%	20%	21%	19%	19%	20%	24%	23%
Qbuzz	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	5%	5%	6%
Syntus	9%	11%	15%	16%	13%	11%	11%	11%	10%	11%	12%
NS	0%	0%	0%	3%	2%	2%	2%	2%	3%	4%	4%
Overig	27%	17%	15%	11%	7%	6%	9%	7%	5%	4%	4%
Aantal concessies^a	11	18	27	38	45	53	57	57	60	54	51

^a Aantal concessies exclusief onderhands gegunde concessies en voor zover informatie bekend bij NMa.

Noot: Connexion inclusief Hermes, Novio en SVN; Veolia inclusief BBA.

Bron: KNV en gegevens partijen.

Tabel 3: Overzicht aanbestedingen 2009 - heden

	Jaarlijkse omzet € mln	Huidige vervoerder	Vorige vervoerder	Bieders	Ingangsdatum
Vechtdallijnen	[...]	Arriva	Connexxion	Arriva, Pollarisrail, Syntus, Veolia	9-12-2012
Regio Utrecht (BRU)	[...]	Qbuzz	Connexxion	Connexxion, Qbuzz	11-12-2011
Gooi- en Vechtstreek	[...]	Connexxion	Connexxion	Connexxion	1-7-2011
Veluwe	[...]	Syntus	Veolia	Arriva, Connexxion, Syntus, Veolia	12-12-2010
Zaanstreek	[...]	Connexxion	Connexxion	Connexxion	12-12-2010
Achterhoek/Rivierenland	[...]	Arriva	Syntus	Arriva, Connexxion, Syntus, Veolia	12-12-2010
Midden-Overijssel	[...]	Syntus	Connexxion	Arriva, Connexxion, Syntus	30-8-2010
Stadsvervoer en streekvervoer Almere	[...]	Connexxion	Connexxion	Connexxion	1-1-2010
Stadsregio Arnhem Nijmegen	[...]	Connexxion	Connexxion	Connexxion	15-12-2009
Groningen Drenthe	[...]	Qbuzz	Arriva	Arriva, Connexxion, Qbuzz	13-12-2009
Voorne-Putten en Rozenburg	[...]	Connexxion	Connexxion	Arriva, Connexxion	13-12-2009
Haaglanden Regio	[...]	Veolia	Connexxion	Connexxion, Veolia	30-8-2009

Bron: KNV en gegevens partijen.

Aanbestedingen

60. Tabel 3 laat zien dat het aantal bieders sterk varieert tussen de verschillende aanbestedingen. Connexxion heeft voor elf van de twaalf concessies een bod uitgebracht en was in vier van de twaalf gevallen de enige bidder. Veolia heeft voor vier van de twaalf concessies een bod uitgebracht. Bij drie van de twaalf concessies hebben Connexxion en Veolia beide een bod uitgebracht.⁵⁰ Qbuzz, als toetreders, heeft een bod uitgebracht op de concessies Regio Utrecht (BRU) en Groningen Drenthe en deze aanbestedingen ook gewonnen.

61. Marktpartijen geven aan dat de zittende vervoerder bepaalde informatievoordelen kan hebben, maar dat deze voordelen niet doorslaggevend zijn voor het winnen van een aanbesteding. Het gegeven dat Qbuzz als nieuwe speler recent succesvol is gebleken bij beide keren dat zij een bod heeft uitgebracht en de verschuivingen in concessiehouders als beschreven in punt 59 getuigen hiervan.

⁵⁰ Ook indien gekeken wordt naar aanbestedingen die hebben plaats gevonden vóór 2009 blijkt dat Connexxion en Veolia niet vaak beide op dezelfde concessie hebben geboden.

62. Op grond van tabel 3 kan niet de conclusie worden getrokken dat een zittende vervoersonderneming een doorslaggevend voordeel heeft bij het opnieuw winnen van die aanbesteding. Voor zeven van de twaalf concessies geldt dat deze van concessiehouder wisselen. Specifiek geldt dat Connexxion vijf van haar tien concessies heeft verloren. Tevens heeft Connexxion niet geboden op de concessie Vechtdallijnen waar zij de zittende vervoerder was.⁵¹ Veolia heeft als zittende vervoerder de concessie Veluwe verloren aan Syntus.

63. Alhoewel Connexxion recentelijk geen nieuwe concessies heeft weten te winnen, blijkt uit tabel 3 ook dat Connexxion wel in staat is gebleken bestaande concessies te behouden. Bij vier van de vijf concessies die Connexxion recentelijk heeft weten te behouden, was Connexxion de enige bidder. Het is niet aannemelijk dat concurrenten hebben afgezien van het uitbrengen van een bod vanwege het feit dat Connexxion de zittende concessiehouder was. Marktpartijen gaven hiervoor, bij navraag, andere redenen aan. Uit tabel 3 blijkt bovendien dat in vier van de twaalf aanbestedingen Connexxion eveneens de zittende vervoersonderneming was, maar dat bij die aanbestedingen ten minste één concurrent heeft meegeboden op de concessie.

64. Indien er een doorslaggevend voordeel voor de zittende vervoersonderneming is, wordt dit voordeel niet versterkt door de voorgenomen concentratie. Connexxion en Veolia kunnen in dat geval gezamenlijk geen groter voordeel behalen dan zij al afzonderlijk hebben omdat één van hen de zittende vervoerder is. Voor zover de combinatie Connexxion/Veolia bij een hernieuwde aanbesteding van concessies waar of Connexxion of Veolia de zittende vervoerder is toch anders zal bieden, is dat een mogelijk effect van de concentratie zelf en staat dat los van het gegeven dat of Connexxion of Veolia de zittende vervoerder is. In de punten 69 tot en met 88 wordt dit effect van de concentratie beoordeeld.

65. De concentratie kan er wel toe leiden dat Connexxion en Veolia gezamenlijk in meer gevallen in een gebied actief zijn dat grenst aan het gebied van een concessie die wordt aanbesteed.⁵² Een dergelijke aangrenzendheid van gebieden kan leiden tot efficiëntievoordelen, door bijvoorbeeld de nabijheid van depots, onderhoudsfaciliteiten, voertuigen en/of personeel, en daarmee tot scherpere biedingen. In het extreme geval kan aangrenzendheid van gebieden van Connexxion en Veolia er toe leiden dat bepaalde concessiegebieden omringd zijn door Veolia of Connexxion. Marktpartijen hebben aangegeven dat aangrenzendheid een voordeel kan zijn, maar het ontbreken van aangrenzendheid is geen reden om niet mee te bieden. Qbuzz, als recente toetreders, is hier een voorbeeld van. Het is derhalve niet aannemelijk dat concurrenten die niet actief zijn in een aangrenzend gebied van een concessiegebied niet zullen meebieden.

⁵¹ [...]

⁵² Voor een kaart met een overzicht van concessies in Nederland wordt verwezen naar de website van het KpVV (te raadplegen via <http://www.kpVV.nl>). Deze kaart laat zien dat de huidige concessies van Veolia grotendeels in het zuiden van Nederland worden uitgevoerd.

Reactie marktpartijen op gezamenlijke positie Connexion en Veolia

66. Gelet op de positie van de combinatie Connexion/Veolia, zoals hiervoor besproken, hebben meerdere marktpartijen⁵³ zorgen geuit. Voor concurrenten van Connexion en Veolia heeft dat voornamelijk te maken met mogelijke schaalvoordelen die Connexion en Veolia gezamenlijk kunnen behalen. Als gevolg van de concentratie zou de capaciteit om in te schrijven op aanbestedingen en concessies te kunnen uitvoeren, toenemen. Een genoemde reden hiervoor is dat de teams van Connexion en Veolia die (inschrijvingen op) aanbestedingen voorbereiden efficiënter worden ingezet. Verschillende concessieverleners uiten de zorg dat zij na de concentratie een beperktere keuze aan aanbieders hebben bij de door hen uitgeschreven aanbestedingen.

67. Eén concurrent heeft daarentegen aangegeven dat Connexion wat betreft schaalvoordelen het optimale niveau al heeft bereikt en dat de toevoeging van de aanbestedingscapaciteit van Veolia niet veel effect zal hebben op de, voorafgaand aan de concentratie reeds bestaande, schaalvoordelen waarover Connexion beschikt.

68. Over de zorg van concurrenten dat Connexion en Veolia schaal- en daarmee efficiëntievoordelen zullen behalen als gevolg van de concentratie, dient te worden opgemerkt dat een toename van de efficiëntie als zodanig geen interventiegrond is voor de NMa. Als er voldoende concurrentie overblijft, zoals in deze zaak is geconcludeerd op basis van het onderzoek onder marktpartijen (zie de punten 96 tot en met 98), zorgt een efficiëntere bedrijfsvoering immers voor een betere prijs-kwaliteitverhouding voor de consument.

D.2 Concurrentieproces

69. De mogelijke effecten van de voorgenomen concentratie zouden zich moeten uiten in minder scherpe biedingen door de combinatie Connexion/Veolia in vergelijking met de situatie waarin Connexion en Veolia onafhankelijk van elkaar zouden hebben geboden (zie punt 20). Om inzicht in deze mogelijke effecten te krijgen, heeft de NMa onderzocht welke rol de inschatting van de concurrentie speelt bij het opstellen van een bod voor een openbaar vervoerconcessie. Daarnaast heeft de NMa onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat Connexion en Veolia elkaar als belangrijkste concurrent inschatten.

D.2.1 Inschatting van concurrentie

70. Uit het onderzoek onder marktpartijen is gebleken dat de totstandkoming van een bod een omvangrijk proces is. Gedurende dit proces dient onder meer een inschatting te worden gemaakt van de verwachte concurrentie en de risico's verbonden aan de uitvoering van de concessie. Om

⁵³ Het betreft 3 van de 4 concurrenten en 8 van de 15 concessieverleners.

daarbij uiteindelijk tot een bod te komen, zijn twee beslismomenten van belang: 1) de beslissing om wel of niet een bod uit te brengen en 2) de beslissing over de hoogte (prijs-kwaliteitverhouding) van het bod.

Wel of niet een bod uitbrengen

71. Marktpartijen hebben aangegeven dat zij in beginsel op elke concessie willen en kunnen meebieden. De huidige marktspelers zijn in staat concessies te winnen en hebben in het recente verleden ook concessies gewonnen (zie tabel 3). Zoals onder meer blijkt uit tabel 3 bieden echter niet alle vervoerders mee op elke concessie.

72. De verwachte concurrentie bij de aanbesteding blijkt op basis van het onderzoek onder marktpartijen van ondergeschikt belang te zijn voor de beslissing om wel of geen bod uit te brengen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de voorwaarden verbonden aan de concessie van groter belang zijn voor deze beslissing. Deze voorwaarden zijn volgens marktpartijen op hoofdlijnen vergelijkbaar. Desondanks kunnen specifieke aspecten, zoals de vervoersmodaliteit⁵⁴ en met name risico's verbonden aan de concessie (zie ook punt 35), volgens marktpartijen leiden tot het afzien van deelname aan een aanbesteding.

73. Concessieverleners hebben gelet op het voorgaande (indirect) invloed op het verloop van het concurrentieproces door het vaststellen van de opzet van de aanbesteding. Dat de gekozen opzet mede het concurrentieproces bepaalt, blijkt ook uit het onderzoek onder concessieverleners waarin naar voren is gekomen dat de aanbesteding niet altijd tot het gewenste resultaat leidt. Meerdere aanbestedingen uit het verleden kennen maar één bidder (zie tabel 3), tot verbazing van concessieverleners.

74. Naast de voorwaarden verbonden aan de concessie kunnen ook interne aspecten van een vervoersonderneming van invloed zijn op de beslissing om een bod uit te brengen. Hierbij valt te denken aan het gegeven dat de concessie momenteel in bezit is, de vervoerder reeds in een aangrenzend gebied actief is, de mate van beschikbare capaciteit voor het uitbrengen van een bod en interne rendementseisen.

75. Gelet op het voorgaande speelt de concurrentiedruk die marktpartijen op elkaar uitoefenen een beperkte rol in de beslissing om wel of geen bod uit te brengen. De concentratie zal daarom op deze beslissing geen of een zeer beperkte invloed hebben. In het navolgende wordt besproken in welke mate de concurrentiedruk volgens marktpartijen wel een rol speelt bij het vaststellen van de hoogte van het bod.

Hoogte van het bod

⁵⁴ Bijvoorbeeld ferry of trolleybus of een combinatie van bepaalde vervoersmodaliteiten.

76. Uit het onderzoek onder marktpartijen blijkt dat het vaststellen van de hoogte van een bod ingewikkeld is, omdat een juiste inschatting van de opbrengsten, de kosten, de risico's en met name ook de concurrentie moet worden gemaakt. Meerdere marktpartijen hebben daarbij aangegeven dat het in het verleden is voorgekomen dat een te optimistisch bod is afgegeven waardoor de concessie verlies heeft opgeleverd.

77. Uit het onderzoek onder marktpartijen is naar voren gekomen dat zij de hoogte van het bod in het algemeen meer baseren op de eigen verwachte kostprijs met daarbovenop een van te voren bepaalde marge. In beginsel kan deze gekozen marge variëren naar gelang de verwachte concurrentie. Verschillende marktpartijen hebben echter aangegeven dat zij deze marge niet of in zeer beperkte wijze variëren.

78. Het voorspellen van welke concurrenten daadwerkelijk een bod zullen uitbrengen en hoe hoog dat bod zal zijn, is volgens marktpartijen lastig. Het komt voor dat men er ten opzichte van vooraf geuite verwachtingen naast zit en een speler onverwacht meedoet en/of onverwacht agressief biedt, terwijl andere spelers juist minder scoren dan vooraf ingeschat. Gelet hierop blijft de inschatting door marktpartijen van de concurrentie tamelijk abstract. Dat wil zeggen dat inschattingen doorgaans niet dusdanig concreet zijn dat heel precies wordt aangegeven welke vervoerder de grootste concurrent zal zijn bij een aanbesteding. Voor vrijwel alle spelers geldt dat men in de praktijk uitgaat van het meebieden van in ieder geval één serieuze concurrent.

79. Inschatten van de concurrentie vindt daarbij plaats via concurrentieanalyses. De diepgang van deze analyses verschilt. Bepaalde marktpartijen maken vooraf een expliciete concurrentieanalyse waarin alle mogelijke concurrenten kort worden besproken, soms inclusief een inschatting van het mogelijke bod van een bepaalde concurrent. Andere marktpartijen brengen nauwelijks de concurrentie in kaart en baseren het bod op de kostprijs en een van te voren vastgesteld rendement op geïnvesteerd vermogen.

80. De concurrentieanalyses voorzien onder meer in een inschatting van de positie, wensen en mogelijkheden van concurrenten. Hierbij speelt bijvoorbeeld een rol in hoeverre de concurrent al dan niet recent een (grote) concessie heeft gewonnen. Deze concurrent kan dan mogelijk niet meebieden omdat deze inspanning in de implementatie van de net gewonnen concessie moet steken. Voor de inschatting van de kans op een scherp bod van deze concurrent kan dit van belang zijn.

Conclusie

81. Voor de meeste spelers op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer geldt dat zij een tamelijk abstracte inschatting van de concurrentie maken bij de totstandkoming van een bod op een specifieke concessie. Men gaat er in de praktijk van uit dat één of meerdere serieuze concurrenten meebieden bij een aanbesteding. De opzet en het gebruik van concurrentieanalyses

zal daarbij niet of zeer beperkt veranderen als gevolg van onderhavige concentratie, omdat het biedproces ingewikkeld blijft en verwachtingen ten aanzien van de concurrentie moeilijk te maken blijven.

D.2.2 Concurrentiedruk marktspelers

82. Indien, in tegenstelling tot het voorgaande, de concurrentie in voldoende mate kan worden ingeschat, zou de concentratie alsnog een effect kunnen hebben. Hiervan kan sprake zijn als Connexion of Veolia de ander als meest nabije concurrent ziet en de concurrentiedruk van andere vervoersondernemingen op Connexion en Veolia relatief beperkt zou zijn.

83. [...]

84. Uit zowel het onderzoek onder concurrenten, als de uitkomsten van recente biedingen (zie tabel 3) is gebleken dat er geen reden is te veronderstellen dat spelers op de markt, zoals Arriva, Qbuzz en Syntus, op voorhand als minder competitief dienen te worden gezien dan Connexion en Veolia. Van de vier bevraagde concurrenten noemt één Veolia als voornaamste concurrent van Connexion. Twee concurrenten noemen Connexion als voornaamste concurrent van Veolia.

85. Meerdere concessieverleners geven aan dat zij niet kunnen bepalen wie de meest nabije concurrenten van Connexion en Veolia zijn. Eén concessieverlener gaf aan dat de concurrentie voor Connexion en Veolia gebiedsafankelijk is. Daarnaast werd Arriva drie keer en Veolia één keer door concessieverleners genoemd als voornaamste concurrent van Connexion. Daarnaast werden Arriva en Connexion beide tweemaal genoemd als voornaamste concurrent voor Veolia.

86. Aanvullend is uit het onderzoek onder marktpartijen gebleken dat Qbuzz scherper concurrentiegedrag vertoont dan de andere marktspelers en daarmee ook succesvol is. Qbuzz, als recente toetreders, is het meest succesvol in termen van het aantal gewonnen concessies ten opzichte van het aantal keer meebieden. Recentelijk heeft Qbuzz de twee grote concessies Groningen Drenthe en Regio Utrecht (BRU) gewonnen. Op beide concessies had ook Connexion geboden (zie tabel 3).

Conclusie

87. Op basis van het voorgaande is er geen reden te veronderstellen dat Connexion en Veolia elkaars meest nabije concurrenten zijn, waardoor er na de concentratie op de combinatie Connexion/Veolia voldoende concurrentiedruk vanuit marktpartijen overblijft.

D.2.3 Conclusie

88. Het wegvallen van één speler als gevolg van onderhavige concentratie heeft beperkte effecten op het verloop van het concurrentieproces. Het blijkt voor marktpartijen moeilijk de concurrentie in te schatten. Weliswaar neemt het aantal concurrenten door de concentratie met één af, maar er blijven meerdere, min of meer gelijkwaardige concurrenten over. Met name van Qbuzz gaat als nieuwe, scherp biedende speler veel concurrentiedruk uit. Hierdoor zal het inschatten van de concurrentie alsnog dusdanige onzekerheden kennen dat de rol van de verwachte concurrentie bij het tot stand komen van een bod niet of nauwelijks verandert. Een minder scherp bod door de combinatie Connexion/Veolia is daardoor niet aannemelijk.

D.3 Toetreding

89. Verschillende marktpartijen geven aan dat er geen grote drempels zijn voor buitenlandse vervoerders om toe te treden tot de Nederlandse markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Dit wordt bevestigd door het feit dat Qbuzz in 2008⁵⁵ als nieuwe speler op de markt actief is geworden en in staat is gebleken omvangrijke concessies te winnen.

90. Uit het onderzoek onder marktpartijen is wel een aantal mogelijke hindernissen voor toetreding naar voren gekomen: de opbrengstenverdeling via de WROOV-methode⁵⁶, financiële en operationele risico's met betrekking tot de ov-chipkaart, selectiecriteria bij aanbestedingen en financiële garantiestelling. Daarbij is ten algemene uit het onderzoek onder marktpartijen het beeld naar voren gekomen dat een kapitaalkrachtige moederonderneming of investeringsmaatschappij en grondige kennis van de Nederlandse openbaar vervoermarkt noodzakelijk zijn om deel te kunnen nemen aan aanbestedingen. Marktpartijen merken daarbij wel op dat benodigde kennis vrij gemakkelijk kan worden ingehuurd.

⁵⁵ In het eerste fasebesluit (punt 34) is aangegeven dat Qbuzz recentelijk is toegetreden tot de markt voor betwistbaar vervoer, maar geen toetreder is in termen van een 'green field operation'. Dit laatste punt heeft betrekking op de omvang en ervaring in het openbaar personenvervoer per trein van aandeelhouder NS Internationaal B.V. en de overkoepelende NS Groep N.V. In onderhavig besluit wordt geen nader onderscheid gemaakt naar 'green field operation' toetreders en wordt Qbuzz als toetreder beschouwd.

⁵⁶ WROOV is de afkorting voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen. Op basis van deze methode worden de opbrengsten van de verkoop van nationale vervoersbewijzen, waaronder de strippenkaart, verdeeld.

91. Marktpartijen verwachten nieuwe toetreders waarbij genoemd worden: Pollarisrail, Transit Systems, Keolis en “verschillende vervoerders uit Groot-Brittannië en de Verenigde Staten”. Uit het onderzoek onder marktpartijen is naar voren gekomen dat Transit Systems NL 1 B.V., een onlangs opgerichte dochteronderneming van het Australische openbaar vervoerbedrijf Transit Systems Pty Ltd., concrete plannen heeft om tot de Nederlandse markt toe te treden. Het bedrijf heeft recentelijk een bod uitgebracht op de concessie *Fast Ferry* Vlissingen-Breskens⁵⁷ en daarnaast belangstelling getoond voor diverse andere concessies. Tevens is gebleken dat Keolis S.A., een Frans openbaar vervoerbedrijf en één van de moederondernemingen van Syntus, in augustus 2010 een Nederlandse dochteronderneming (Keolis Nederland B.V.) heeft opgericht. Van deze onderneming is niet bekend of zij reeds heeft deelgenomen aan een aanbesteding.

92. Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er geen grote toetredingsdrempels tot de markt voor betwistbaar openbaar vervoer bestaan. Dit wordt bevestigd door het voorbeeld van Qbuzz. Bovendien zijn er aanwijzingen voor mogelijke nieuwe toetreding.

D.4 Gecoördineerde effecten

93. Gecoördineerde effecten (stilzwijgende afstemming) zijn in onderhavige zaak theoretisch denkbaar, gelet op de reductie van het beperkte aantal spelers, maar na onderzoek niet aannemelijk. Ten eerste neemt de asymmetrie tussen de verschillende spelers toe als gevolg van de concentratie. Ten tweede volgt uit de beschrijving van het concurrentieproces (punt 69 tot en met 88) dat er veel factoren een rol spelen bij het bieden waardoor stilzwijgende onderlinge afstemming ingewikkeld is. Daarbij speelt een belangrijke rol dat concessies onderling sterk verschillen in omvang en doorlooptijd waardoor het lastig is deze onderling stilzwijgend te verdelen.

94. De recente entree van Qbuzz en met name het biedgedrag van deze speler leiden eveneens tot de conclusie dat de kans op stilzwijgende afstemming minimaal is. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat Qbuzz het biedgedrag zal wijzigen als gevolg van deze concentratie. Bovendien is gebleken dat toetreding mogelijk is zodat, bij een prijsstijging en/of vermindering van de kwaliteit, andere ondernemingen de markt kunnen betreden.

95. Gelet op de asymmetrie van de spelers, het ingewikkelde biedproces, de grote verschillen tussen concessies en de rol van Qbuzz op de markt is het niet aannemelijk dat onderhavige concentratie tot gecoördineerde effecten zal leiden.

⁵⁷ Deze concessie is gewonnen door Veolia.

D.5 Conclusie gevolgen concentratie

96. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de voorgenomen concentratie niet tot een significante belemmering van de mededinging zal leiden op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer. De markt is een aanbestedingsmarkt waardoor het relatief hoge marktaandeel van de combinatie Connexion/Veolia geen juiste weerspiegeling is van de daadwerkelijke concurrentiepositie. Belangrijke reden hiervoor is het feit dat concessies na verloop van tijd opnieuw worden aanbesteed waardoor het concurrentieproces opnieuw begint.

97. Het blijkt voor marktpartijen moeilijk in te schatten wie hun concurrenten zullen zijn bij een aanbesteding, waardoor de hoogte van een bieding relatief onafhankelijk van de verwachte concurrentie wordt bepaald. Weliswaar reduceert het aantal concurrenten met één door de concentratie, maar er blijven voldoende spelers over die concurrentiedruk uitoefenen op de combinatie Connexion/Veolia. Daarnaast zal het inschatten van de concurrentie nog steeds zo onzeker zijn, dat de rol van de verwachte concurrentie bij het tot stand komen van een bod niet zal veranderen. Een minder scherp bod door de combinatie Connexion/Veolia is daarom niet aannemelijk.

98. Toetredingsmogelijkheden zijn eveneens aanwezig. Qbuzz, sinds 2008 actief op de markt, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Als nieuwkomer is deze partij in staat gebleken grote concessies te winnen ten koste van andere spelers. Tevens zijn er concrete aanwijzingen dat additionele toetreding in de nabije toekomst mogelijk is.

VII BEOORDELING CONTRACTUELE TAXIDIENSTEN

A Inleiding marktbeschrijving contractuele taxidiensten

99. Contractuele taxidiensten betreffen frequent taxivervoer op contractuele basis in opdracht van een aanbestedende dienst die doorgaans niet de eindgebruiker is. Voorbeelden hiervan zijn: Collectief Vraagafhankelijk Vervoer per regiotaxi (CVV)⁵⁸, leerlingenvervoer, shuttlediensten, werknemersvervoer, AWBZ-vervoer en zittend ziekenvervoer.

⁵⁸ CVV per regiotaxi is vervoer van deur tot deur op afroep, in een taxi die gedeeld wordt met anderen. Het systeem wordt daarom ook wel 'deeltaxi' genoemd. Het is te beschouwen als openbaar vervoer per taxi, met name bedoeld voor minder mobiele personen.

100. Evenals op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer worden contracten voor het uitvoeren van taxidiensten aanbesteed.⁵⁹ Afhankelijk van het type taxivervoer worden deze aanbestedingen uitgeschreven door overheden⁶⁰ of door ondernemingen⁶¹ (hierna tezamen: aanbestedende diensten). Jaarlijks betreft het meer dan 100 aanbestedingen⁶². In beginsel kunnen alle bedrijven die in bezit zijn van een taxivergunning inschrijven op een aanbesteding van taxivervoer.

101. De taxicontracten variëren wat betreft opzet, zoals omvang (omzet) en duur. Daarnaast kunnen er materiële eisen worden gesteld aan de biedingen, zoals de verplichting nieuwe en/of milieuvriendelijke auto's in te zetten, het type en het aantal in te zetten voertuigen en opleidingseisen voor de chauffeurs.

102. De meeste aanbestedingsprocedures bieden de ruimte om in te schrijven met gebruikmaking van (lokale) onderaannemers die (een deel van) het contract uitvoeren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in samenwerkingsverbanden met andere taxiondernemingen (consortia) in te schrijven.

B Onderzoek contractueel taxivervoer

103. Het onderzoek met betrekking tot contractueel taxivervoer richt zich op het verloop van het concurrentieproces bij aanbestedingen van taxivervoer, vergelijkbaar met het onderzoek naar de markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Hierbij is met name gekeken welke rol verwachtingen van de verschillende spelers ten aanzien van de concurrentie spelen bij een aanbesteding. In het kader van het onderzoek zijn vragen gesteld aan circa 25 concurrenten van Connexion en Veolia/PZN. Ook is bij partijen aanvullende informatie opgevraagd naar aanleiding van de vergunningsaanvraag.

104. Onderzocht is of bij de beoordeling van de gevolgen van de concentratie een onderscheid dient te worden gemaakt tussen kleine contracten en grote contracten. Specifiek is onderzocht of de concentratie de mogelijkheid van concurrenten van Connexion en Veolia/PZN beïnvloedt om

⁵⁹ Het contractuele taxivervoer is in 2000 geliberaliseerd. Anders dan voor straattaxidiensten geldt voor contractuele taxidiensten geen tariefregulering.

⁶⁰ Bijvoorbeeld gemeenten, provincies of de Rijksoverheid.

⁶¹ Bijvoorbeeld zorgverzekeraars of multinationals.

⁶² Sommige aanbestedingen, bijvoorbeeld landelijke contracten voor zorgverzekeraars, zijn opgeknipt in verschillende kleinere percelen. In feite gaat het hierbij om een aantal kleinere aanbestedingen die in één procedure zijn samengevoegd. Deze worden hier als één geteld.

deel te nemen aan aanbestedingen van grote⁶³ taxicontracten. Hiervoor is onderzocht of consortia tussen kleine concurrenten daadwerkelijk concurrentiedruk kunnen uitoefenen op Connexion en Veolia/PZN bij het inschrijven op grote contracten.

105. Daarnaast is onderzocht of de concentratie gevolgen heeft voor de concurrentie in regio's binnen Nederland, omdat activiteiten van Connexion en Veolia/PZN op het gebied van contractueel taxivervoer momenteel alleen in het zuiden van Nederland overlappen.

C Relevante markt

C.1 Productmarkt

106. Partijen hebben aangegeven dat zij uitgaan van een markt voor contractuele taxidiensten waarin geen nader onderscheid wordt gemaakt naar type vervoer of naar omvang van het contract.

Type vervoer

107. Uit het onderzoek onder concurrenten is gebleken dat het type taxivervoer geen bepalende factor is in het besluit om wel of niet mee te bieden op een contract. Taxiondernemingen die zich richten op contractuele taxidiensten kunnen naar eigen zeggen alle soorten taxivervoer verrichten. Voor sommige typen taxivervoer gelden weliswaar specifieke eisen, zoals de inzet van rolstoelbussen, maar dit is volgens de ondervraagde marktpartijen geen reden om niet te bieden op die contracten.

108. Gelet op het voorgaande wordt er binnen de markt voor contractuele taxidiensten geen onderscheid gemaakt naar type vervoer.

Omvang contract

109. Het grootste deel van de bevroegde marktpartijen geeft aan geïnteresseerd te zijn in alle contracten en maakt daarbij geen onderscheid naar grootte van het contract.⁶⁴ Daarbij stellen zij

⁶³ In hun melding van de voorgenomen concentratie hebben partijen een onderscheid gemaakt tussen contracten kleiner dan twee miljoen euro, contracten tussen twee en vijf miljoen euro en contracten groter dan vijf miljoen euro. Bij het onderzoek onder concurrenten is als leidraad aangehouden het onderscheid tussen 'grote, middelgrote en kleinere contracten'.

⁶⁴ Uit het onderzoek onder concurrenten volgt dat de omvang van contracten kan variëren in omzet van circa 100.000 euro tot circa 16 miljoen euro. Enige uitzondering hierop lijkt het contract te zijn voor bovenregionaal taxivervoer, 'Valys',

zichzelf de voorwaarde dat het contract past binnen de bedrijfsvoering en het bestaande takenpakket of dat er voldoende onderaannemers beschikbaar zijn voor uitvoering van het contract. Het onderzoek onder marktpartijen heeft ook uitgewezen dat bij recente aanbestedingen geen duidelijke relatie bestaat tussen de omvang van het contract en de omvang van de bidders. Zowel grote als kleine taxiondernemingen bieden indien mogelijk op kleine en grote contracten. Een groep, met name kleinere, ondernemingen geeft wel aan onderscheid te (moeten) maken naar grootte van het contract omdat zij voor contracten met een grotere omvang de financiële draagkracht missen of niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Deze kleinere ondernemingen geven er de voorkeur aan voor grotere ondernemingen als onderaannemer te rijden bij omvangrijke contracten.⁶⁵

Conclusie

110. Gelet op het bovenstaande wordt in het navolgende binnen de markt voor contractuele taxidiensten geen onderscheid gemaakt naar type vervoer of omvang van het contract.

C.2 Geografische markt

111. Partijen zijn uitgegaan van een markt voor contractuele taxidiensten van nationale omvang. In eerdere besluiten⁶⁶ is de NMa uitgegaan van een markt voor contractuele taxidiensten die nationaal van omvang is. In het eerstefasebesluit is uitgegaan van mogelijke markten voor contractuele taxidiensten die ten hoogste nationaal van omvang zijn waarbij niet is uitgesloten dat er sprake zou kunnen zijn van regionale markten.

112. Uit het onderzoek onder marktpartijen is gebleken dat er spelers zijn die in heel Nederland inschrijven voor taxicontracten en spelers die zich concentreren op een bepaalde regio of plaats. Landelijke spelers zijn onder meer Connexion, De Vier Gewesten (DVG) en ZCN Totaalvervoer (onderdeel van Bios-groep). Daarnaast is een grote groep spelers actief in één of meerdere regio's waaronder Veolia/PZN. Ten slotte zijn er in Nederland ook nog zeer veel taxiondernemingen die uitsluitend lokaal actief zijn.

ter waarde van circa [...] miljoen euro. Dit contract wordt uitgevoerd door Connexion met behulp van vele onderaannemers. Er hebben destijds bij de aanbesteding in 2007 vier partijen op geboden.

⁶⁵ Uit het onderzoek onder marktpartijen blijkt dat slechts in zeer beperkte mate door consortia wordt ingeschreven. Redenen die hiervoor worden genoemd, zijn onderling wantrouwen en het feit dat aanbestedende diensten graag één aanspreekpunt willen hebben.

⁶⁶ 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.

113. Daarnaast blijkt uit het onderzoek onder marktpartijen dat taxiondernemingen bij het opstellen van een bod rekening houden met zowel landelijke spelers als met taxiondernemingen die in de betreffende regio zijn gevestigd.

114. Het grootste deel van de bevroegde taxiondernemingen die nu vooral regionaal en lokaal actief zijn, heeft aangegeven de aangrenzende regio('s) als potentieel nieuw speelveld te zien. Een aantal grotere regionale spelers zegt heel Nederland als potentieel werkgebied te zien. Daarbij is gebleken dat taxiondernemingen succesvol kunnen meedingen naar contracten buiten hun oorspronkelijke werkgebied. Zij worden door concurrenten als 'verrassingen' of 'outsiders' bestempeld. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat contracten steeds groter worden, bijvoorbeeld omdat gemeenten uit oogpunt van kostenbesparing gezamenlijk aanbesteden en dat hierdoor de werkgebieden groter worden.

115. Uit het onderzoek onder marktpartijen is niet naar voren gekomen dat er specifieke regionale regelgeving is naast de nationale regelgeving die van toepassing is op taxivervoer. Wel zijn er mogelijk beperkte regionale voordelen. Een lokale vestiging is volgens de meeste bevroegde marktpartijen niet noodzakelijk om mee te dingen naar een contract. Voorwaarden verbonden aan een contract kunnen per contract verschillen en mogelijk van invloed zijn op de beslissing om een bod uit te brengen (zie punt 128). Het onderzoek van de NMa heeft echter geen aanleiding gegeven om bij de beoordeling een nadere onderverdeling te maken naar afzonderlijke contracten of regio's waarin taxicontracten worden aanbesteed.

Conclusie ten aanzien van de relevante geografische markt

116. Gelet op de aanwezigheid van meerdere landelijke spelers en het feit dat de concurrentieomstandigheden bij aanbestedingen van taxicontracten in heel Nederland gelijk zijn, is er in deze zaak geen reden om uit te gaan van regionale markten. Bovendien is gebleken dat regionale spelers de mogelijkheid hebben hun werkgebied te verplaatsen en/of uit te breiden. In onderhavige zaak wordt uitgegaan van een nationale markt voor contractueel taxivervoer.

D Gevolgen van de concentratie

117. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de positie van Connexion en Veolia/PZN op de markt voor contractuele taxidiensten en vervolgens op het concurrentieproces van aanbestedingen van taxidiensten. Dit wordt gevolgd door een bespreking van de toetredingsmogelijkheden.

D.1 Positie Connexion en Veolia/PZN

Marktaandelen

118. De markt voor contractuele taxidiensten is een aanbestedingsmarkt, waarmee rekening dient te worden gehouden bij de interpretatie van de marktaandelen (zie punt 56). Contracten worden herhaaldelijk aanbesteed waarbij voor elke aanbesteding het concurrentieproces opnieuw begint. Een marktaandeel is daarom mogelijk geen juiste weergave van de werkelijke concurrentiepositie van Connexion en Veolia/PZN. Voor het verkrijgen van een volledig beeld worden de posities van Connexion en Veolia wel eerst kort besproken op basis van marktaandelen.

119. Op de mogelijke landelijke markt voor contractueel taxivervoer hebben Connexion en Veolia/PZN op basis van behaalde omzet in 2009 gezamenlijk een marktaandeel van circa [30-40%].⁶⁷ Op deze markt is Connexion de grootste speler met een marktaandeel in 2009 van [20-30%]. De op één na grootste speler is de franchiseorganisatie DVG met een marktaandeel van circa [20-30%]. Hierna volgen ZCN en Veolia/PZN met marktaandelen van respectievelijk [10-20%] en [0-10%]. De overige omzet in de markt is verdeeld over een aantal grotere regionale spelers⁶⁸ en lokale spelers.

Aanbestedingen

120. Jaarlijks worden er meer dan 100 contracten voor taxivervoer aanbesteed en deze variëren in omzet van enkele tonnen tot miljoenen euro's. Connexion heeft aangegeven dat zij in de periode 2007-2009 aan [...] van de 315 voor haar bekende aanbestedingen voor contractuele taxidiensten heeft meegedaan. Daarvan heeft zij er [...] geheel of gedeeltelijk⁶⁹ gewonnen. Het gaat hierbij onder meer om contracten voor leerlingenvervoer en CVV-vervoer door het hele land. In een klein aantal gevallen ging het om een verlenging van een bestaand contract.

121. Veolia/PZN geeft aan in de periode 2006-2009 aan [...] aanbestedingen te hebben meegedaan. Hiervan heeft Veolia/PZN er [...] geheel of gedeeltelijk gewonnen. Het werkgebied van Veolia/PZN was aanvankelijk beperkt tot de provincies Noord-Brabant en Limburg. Contracten die Veolia daar uitvoert, zijn bijvoorbeeld leerlingenvervoer in verschillende Limburgse gemeenten, CVV-vervoer in Den Bosch en Midden-Brabant en vervoer voor verschillende zorgaanbieders en zorgverzekeraars in Noord-Brabant en Limburg.

⁶⁷ Bron: Rapport *Taxibranche onderzoek 2009/2010* van onderzoeksbureau NEA (te raadplegen via <http://www.sociaalfondstaxi.nl>) en inschattingen van partijen.

⁶⁸ Onder andere De Hollandse Vervoert, VMNN, Citytax, Willemsen De Koning, Noot Ede, Klompgroep, Regiotaxi De Vallei, Munckhof, Cibatax, RMC, Taxi Zuid-West Friesland en Stadsmobiel.

⁶⁹ Met gedeeltelijk wordt bedoeld een perceel dat onderdeel uitmaakt van een grotere aanbesteding. Zie voetnoot 62.

122. Recentelijk heeft Veolia/PZN haar werkgebied uitgebreid met een contract in Stadsregio Arnhem Nijmegen.⁷⁰ [...⁷¹]

Reactie marktpartijen op gezamenlijke positie partijen

123. Marktpartijen maken zich zorgen die vooral zien op de gevolgen van mogelijke schaal- en efficiëntievoordelen die Connexion en Veolia gezamenlijk als gevolg van de concentratie kunnen behalen. Zoals hiervoor echter in punt 68 is opgemerkt, zijn schaal- en efficiëntievoordelen als zodanig geen interventiegrond voor de NMa.

124. Daarnaast stellen concurrenten dat de combinatie Connexion/Veolia/PZN na de concentratie in staat zal zijn onderaannemers te dwingen om tegen kostprijs het contract voor hen uit te voeren. Ook voor de mogelijkheid tot goedkoper inkopen van lokale taxidiensten in het kader van onderaanneming geldt dat dit als zodanig geen interventiegrond is voor de NMa.⁷² Voor zover deze voordelen zouden leiden tot een belemmering van de concurrentie bij aanbestedingen op de markt voor contractuele taxidiensten, zouden deze tot een interventie kunnen leiden. In deze zaak wordt de concurrentie bij aanbestedingen van contractuele taxidiensten niet significant belemmerd (zie de punten 125 tot en met 134).

D.2 Concurrentieproces

125. Alle bevroagde marktpartijen geven aan dat de concurrentie voor taxicontracten als fel wordt ervaren. Er wordt door marktpartijen aangegeven dat er genoeg wordt genomen met kleine marges. Dit wordt bevestigd door het NEA-rapport *Taxibranche onderzoek 2009/2010* waarin wordt gesteld dat veel huidige tarieven zich onder het kostprijsniveau bevinden.

⁷⁰ Contract CVV-vervoer in de Stadsregio Arnhem Nijmegen, met ingangsdatum 1 september 2010. Veolia verzorgt de regie van het vervoer. Volgens de website van PZN (te raadplegen via www.pzn-bv.nl) ziet de regie van vervoer zowel op de voorbereiding (zoals het sluiten van contracten met onderaannemers), als op de uitvoering van een contract (zoals het exploiteren van een *callcenter* en een klantenservice). Het feitelijke vervoer per taxi wordt volledig door onderaannemers uitgevoerd.

⁷¹ [...].

⁷² NMa, *Visiedocument Inkoopmacht*, Den Haag, december 2004, te raadplegen via <http://www.nmanet.nl>.

126. Connexion en Veolia/PZN zijn elkaar in het verleden in een beperkt aantal aanbestedingen tegen gekomen in Noord-Brabant en in Noord- en Midden-Limburg⁷³. In de gevallen waarin beide hebben meegedaan aan een aanbesteding waren er altijd nog minimaal één of twee andere inschrijvers. Ook het onderzoek onder marktpartijen geeft aan dat voor die regio's waar Connexion en Veolia/PZN momenteel beide inschrijven op aanbestedingen er bij iedere aanbesteding nog andere landelijke en/of regionale spelers zijn die meebieden of waarvan concurrenten in elk geval de inschatting maken dat zij mee zullen bieden.

127. Bij elke aanbesteding is de verwachting van de bevroegde taxiondernemingen dat er gemiddeld nog drie andere biedingen worden gedaan door landelijke en/of lokale spelers. Hierbij lijkt het minder van belang te zijn van wie die biedingen afkomstig zijn. Connexion, DVG en ZCN worden door vrijwel alle bevroegde marktpartijen genoemd als verwachte concurrent. Naast deze spelers worden er door alle spelers diverse taxiondernemingen uit de eigen regio genoemd die als belangrijkste concurrent worden gezien. Naast de verwachte concurrentie blijken er ook verrassende biedingen voor te komen. Bijvoorbeeld, een speler uit een andere regio die zijn werkgebied weet uit te breiden door een aanbesteding te winnen.

128. Uit het onderzoek onder marktpartijen is verder gebleken dat voor de beslissing om wel of geen bod uit te brengen verschillende aspecten een rol spelen. Voorbeelden zijn de vraag of het contract past bij de andere contracten die het bedrijf reeds uitvoert⁷⁴, of het contract in de eigen regio of het aansluitende gebied is gesitueerd, de lengte van het contract, welke tarieven (gezien de eisen in het bestek) gehanteerd kunnen worden en eventueel de beschikbaarheid van onderaannemers. Andere factoren die hierbij worden genoemd, zijn de eisen in het bestek ten aanzien van referenties, bankgaranties en boetes bij het niet of niet volledig nakomen van het contract.

129. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de aanbestedende diensten het concurrentieproces (waaronder het aantal bidders) bij een aanbesteding kunnen beïnvloeden door de eisen die worden gesteld. Indien het bestek leidt tot hoge risico's wordt eerder besloten niet in te schrijven. Als voorbeeld van een hoog risico is genoemd een contract van korte duur waarvoor grote risicovolle investeringen moeten worden gedaan.

130. Uit het onderzoek onder marktpartijen is niet gebleken dat zittende spelers een voordeel hebben bij een nieuwe aanbesteding van een contract ten opzichte van hun concurrenten. Belangrijke reden hiervoor is dat bij een aanbesteding vaak de eis wordt gesteld dat nieuwe voertuigen moeten worden ingezet. Het in bezit hebben van contracten voor andere typen vervoer

⁷³ Connexion heeft haar vestiging in Maastricht gesloten [...].

⁷⁴ Gelet op de beschikbare capaciteit van bijvoorbeeld voertuigen en chauffeurs.

in dezelfde regio lijkt wel enig voordeel op te leveren, maar dit is volgens marktpartijen niet van doorslaggevend effect.

131. Het verlies van een bepaald contract lijkt over het algemeen niet dusdanig grote gevolgen te hebben dat het bestaansrecht van eenieder direct op het spel wordt gezet en bovendien zijn er zeer regelmatig nieuwe kansen. Voor kleinere spelers op de markt zou het verlies van een contract wel belangrijke negatieve gevolgen kunnen hebben. Dit kan ertoe leiden dat deze kleinere ondernemingen scherper gaan bieden om contracten te winnen of te behouden.

Conclusie

132. Het wegvallen van één speler als gevolg van onderhavige concentratie heeft beperkte effecten op het verloop van het concurrentieproces. Weliswaar neemt het aantal concurrenten door de concentratie met één af, maar er blijven meerdere landelijke en lokale spelers over, ook voor de gebieden waar Connexxion en Veolia/PZN momenteel beide actief zijn. Een minder scherp bod door de combinatie Connexxion/Veolia/PZN is daarom niet aannemelijk.

D.3 Toetreding

133. Tijdens het onderzoek onder marktpartijen is gebleken dat toetreding tot de markt voor contractueel taxivervoer relatief eenvoudig is. Wel kan het lastig zijn, ook als men reeds elders in Nederland actief is op het gebied van contractueel taxivervoer, in een bepaald deel van Nederland onderaannemers te vinden als die in die betreffende regio al aan een andere speler gebonden zijn. Als enige (wettelijke) voorwaarde geldt een taxivergunning. Er zijn verder geen juridische vereisten. Voor het opzetten van een taxionderneming is kapitaal nodig, met name om een wagenpark aan te schaffen. Als er bij een aanbesteding referenties worden gevraagd of een bepaalde minimale omzet kan dit een barrière zijn voor nieuwe spelers. Voor het overige zijn er geen barrières uit het onderzoek onder marktpartijen naar voren gekomen.

D.4 Conclusie

134. Gelet op het voorgaande is het niet aannemelijk dat de mededinging op de Nederlandse markt voor contractueel taxivervoer of een deel daarvan op significante wijze zal worden belemmerd als gevolg van het samengaan van Connexxion en Veolia/PZN. Alhoewel het aantal concurrenten als gevolg van de concentratie met één afneemt, is gebleken dat er voldoende concurrenten voor de combinatie Connexxion/Veolia/PZN bestaan. Een minder scherp bod door de combinatie Connexxion/Veolia/PZN is daardoor niet aannemelijk. Daarbij is toetreding tot de markt voor contractueel taxivervoer relatief eenvoudig.

VIII CONCLUSIE

135. Op grond van het voorgaande is de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de operatie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt. De Raad van Bestuur is van oordeel dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd, met name als het resultaat van het in het leven roepen of versterken van een economische machtspositie.

136. Gelet op het bovenstaande deelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor de concentratie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft, een vergunning wordt verleend.

Datum: 9 december 2010

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,

namens deze,

w.g. 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 bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam.