



Besluit

Goedkeuring van de concentratie tussen Shanks en Van Gansewinkel

Zaaknummer: 16.1044.22
Datum besluit 14 februari 2017

Autoriteit Consument en Markt

Zaaknr: 16.1044.22 / Datum: 14 februari 2017

Besluit

Titel	Goedkeuring van de concentratie tussen Shanks en Van Gansewinkel
Kenmerk:	ACM/DM/2017/201009
Zaaknummer:	16.1044.22
Datum besluit	14 februari 2017
Aantal pagina's	37

I.	MELDING	4
II.	PARTIJEN	4
III.	DE GEMELDE OPERATIE	4
IV.	TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT	4
V.	BEOORDELING	5
1.	Inleiding	5
	a. Achtergrond van de Nederlandse afvalsector	5
	b. Shanks en Van Gansewinkel in de Nederlandse afvalsector	7
2.	Onderzoek ACM en selectie te onderzoeken markten	10
3.	Inzameling niet-gevaarlijk bedrijfsafval.....	11
	a. Relevante productmarkt	11
	b. Relevante geografische markt	12
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie niet-gevaarlijk bedrijfsafval	13
4.	Recycling verpakkingsglas	15
	a. Relevante productmarkt	15
	b. Relevante geografische markt	16
5.	Inzameling verpakt (klein) gevaarlijk afval.....	19
	a. Relevante productmarkt	19
	b. Relevante geografische markt	19
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	20
6.	Recycling verpakt (klein) gevaarlijk afval (verticaal).....	22
	a. Relevante productmarkt	22
	b. Relevante geografische markt	23
	d. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	24
7.	Inzameling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval.....	27
	a. Relevante productmarkt	27
	b. Relevante geografische markt	27
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	28
8.	Recycling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval	28
	a. Relevante productmarkt	28
	b. Relevante geografische markt	29
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	30
9.	Zuivering bedrijfsafvalwater.....	34
	a. Relevante productmarkt	34
	b. Relevante geografische markt	34
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	34
10.	Industriële reiniging	35
	a. Relevante productmarkt	35
	b. Relevante geografische markt	36
	c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie	36
VI.	CONCLUSIE	37

I. MELDING

1. Op 14 oktober 2016 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: "ACM") een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie (hierna: de overname) in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Shanks Netherlands Holdings B.V. voornemens is uitsluitende zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet, over Van Gansewinkel Groep B.V. (hierna: Van Gansewinkel). Shanks Netherlands Holdings B.V. (hierna: Shanks) is een onderdeel van Shanks Group plc zodat de uiteindelijke zeggenschap zal berusten bij Shanks Group plc. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 55912 van 19 oktober 2016.¹
2. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn twee zienswijzen van derden² naar voren gebracht. Deze zienswijzen worden, voor zover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, hierna nader uiteengezet. ACM heeft ambtshalve vragen gesteld aan een groot aantal marktpartijen.
3. De overname is ook gemeld in België. De Belgische Mededingingsautoriteit (hierna: BMA) is na onderzoek tot de conclusie gekomen dat de overname geen nadelige gevolgen voor de concurrentie zal hebben in België. De BMA heeft in een besluit van 25 januari 2017 goedkeuring gegeven voor de overname.

II. PARTIJEN

4. Shanks Netherlands Holdings B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht en een dochtermaatschappij van Shanks Group plc. Shanks is als inzamelaar en verwerker van afval actief in het Verenigd Koninkrijk, Canada, Frankrijk, België en Nederland. Shanks is in Nederland actief op het gebied van het verzamelen, sorteren en verwerken van gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval en de levering van grondstoffen verkregen uit het recycleproces.
5. Van Gansewinkel is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Van Gansewinkel is als inzamelaar en verwerker van afval actief in Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Portugal en Hongarije. Van Gansewinkel is in Nederland actief op het gebied van het verzamelen, sorteren en verwerken van gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval en de levering van grondstoffen verkregen uit het recycleproces.

III. DE GEMELDE OPERATIE

6. De overname houdt in dat Shanks alle aandelen in Van Gansewinkel verkrijgt. Dit blijkt uit de *Agreement for the sale and purchase of all the issued shares in Van Gansewinkel Groep B.V.* van 29 september 2016 die als bijlage bij de melding is gevoegd.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT

7. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 6, omschreven transactie leidt ertoe dat

¹ Dit besluit wordt hierna ook wel aangehaald als 'het BMA-besluit'.

² Eén zienswijze is ingediend door concurrent Suez-Sita. De andere zienswijze is afkomstig van een marktpartij die anoniem wil blijven.

Shanks uitsluitende zeggenschap verkrijgt over Van Gansewinkel.

8. Betrokken ondernemingen zijn Shanks Netherlands Holding B.V. en Van Gansewinkel.
9. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

V. BEOORDELING

De ACM beschrijft hieronder waarom er geen vergunning is vereist voor de overname van Van Gansewinkel door Shanks.

1. Inleiding

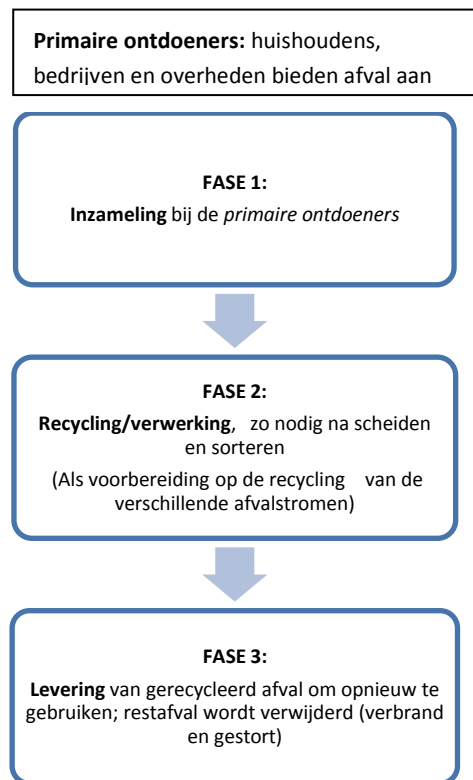
a. Achtergrond van de Nederlandse afvalsector

10. Voordat de ACM ingaat op de afbakening van de verschillende relevante markten en de activiteiten van Shanks en Van Gansewinkel op deze markten geeft de ACM eerst een inleiding op de verschillende soorten afvaldiensten die afvalbedrijven kunnen aanbieden. Ook zijn de verschillende fases van het afvalverwerkingsproces in kaart gebracht (zie het stroomschema na punt 13). Vervolgens bespreekt de ACM de afvaldiensten die Shanks en Van Gansewinkel leveren en de afnemers van deze diensten. Tot slot volgt een overzicht van het onderzoek van de ACM.
11. De activiteiten van afvalbedrijven kunnen worden onderscheiden naar het soort afval en naar de fase in de keten van afvalbeheer zoals inzamelen, scheiden en sorteren, recyclen/verwerken, composteren en vergisten van organisch afval, leveren van gerecyclede producten en verwijderen van restafval (verbranden en storten). Daarbij bestaat onderscheid tussen niet-gevaarlijk en gevaarlijk afval.

Niet-gevaarlijk en gevaarlijk afval

12. Onder niet-gevaarlijk afval valt niet-gevaarlijk huishoudelijk afval, niet-gevaarlijk bedrijfsafval (commercieel en industrieel) en bouw- en sloopafval. Bij het niet-gevaarlijk huishoudelijk afval en bedrijfsafval kan worden gedacht aan afval papier/karton, plastic, glas en metaal en restafval. Gevaarlijk afval is afval dat zowel bij de inzameling als bij de verwerking aan eisen moet voldoen op het gebied van brandveiligheid, milieu en volksgezondheid. Chauffeurs moeten hiervoor bijvoorbeeld speciaal opgeleid zijn. Voor de inzameling en verwerking zijn vergunningen nodig. Gevaarlijk afval bestaat in vele soorten en vormen. Het afval is voornamelijk afkomstig van bedrijfsmatige activiteiten zoals fabrieken, raffinaderijen, ziekenhuizen en de scheepvaart. Ook garages, landbouwbedrijven en schilders produceren gevaarlijk afval. Veel kantoren hebben een speciale box voor klein gevaarlijk afval zoals batterijen.
13. Voor zowel het niet-gevaarlijk als het gevaarlijk afval geldt dat, naast de regionale en landelijke spelers die een breed palet aan afvaldiensten aanbieden, ook gespecialiseerde afvalbedrijven actief zijn voor specifieke afvalstromen.

Afvvalcyclus



Figuur 1: activiteiten in de afvalketen

14. In **fase 1** van de afvalketen plaatst de inzamelaar veelal een container bij degene waar het afval ontstaat, de zogenoemde primaire ontdoener. Vervolgens haalt de inzamelaar de container met het afval op bij de primaire ontdoener. De primaire ontdoener van het afval kan het afval aan de bron scheiden in verschillende containers (bijvoorbeeld voor glas en papier/karton) of kan het afval gemengd aanbieden aan een inzamelaar. Het eigendom van het afval gaat vervolgens over op de inzamelaar.³ De prijs die de primaire ontdoener betaalt, is niet alleen afhankelijk van de inzamelkosten, maar ook van de kosten (of opbrengsten) van de verdere verwerking. Glas, metaal, plastic en papier brengen geld op omdat het gerecycleerde afval waarde heeft. Voor deze afvalstromen geldt dat ofwel een afvalbedrijf deze afvalstromen inzamelt en daarmee een dienst levert aan de primaire ontdoener ofwel dat een ander afvalbedrijf de afvalstromen inkoopt bij inzamelaars of tussenpersonen (die het ingezamelde afval opkopen en doorverkopen) voor verdere verwerking.
15. Vervolgens gaat het afval van de inzamelaar naar een verwerker. Dit kan van dezelfde afvalonderneming zijn als de inzamelaar. Het afval komt dan in **fase 2** van de afvalketen terecht. Een verwerker zal veelal, bij een menging van meerdere afvalsoorten, het afval zo veel mogelijk scheiden in “monostromen” zoals glas, plastic, hout of papier/karton.
16. Afval dat verwerkers niet verder (kunnen) scheiden/recyclen, wordt restafval genoemd. In **fase 3** van de afvalcyclus wordt het restafval verwijderd of vernietigd, bijvoorbeeld door verbranden. Afvalbedrijven leveren het afval aan producenten die de gerecycleerde

³ Huishoudelijk afval is hierop een uitzondering. De gemeente blijft ook als die een afvalbedrijf inschakelt voor het inzamelen na de inzameling eigenaar van het afval en verkrijgt op die manier de eventuele inkomsten (waarde) van de afvalstromen.

afvalproducten kunnen gebruiken voor de productie van een nieuw product dat na recycling gebruikt kan worden (zoals papier/karton, glas en plastic).

b. Shanks en Van Gansewinkel in de Nederlandse afvalsector

Activiteiten van Shanks en Van Gansewinkel

17. Shanks en Van Gansewinkel bieden beide een groot aantal diensten aan in Nederland op het gebied van het inzamelen, sorteren, verwerken en verwijderen van niet-gevaarlijk en gevaarlijk afval. Shanks en Van Gansewinkel bieden deze diensten aan onder verschillende namen. De inzamelingsfaciliteit en verwerkingsinstallatie voor gevaarlijk afval van Shanks heet Reym respectievelijk Afvalterminal Moerdijk (hierna: "ATM"). Het onverpakt (bulk) gevaarlijk afval verwerkt Van Gansewinkel voor een deel intern bij haar installatie Chemische Fysisch Scheiden (hierna: "CFS"). De verwerking van glas vindt plaats door Van Tuijl (de installatie van Shanks) en door Maltha (de installatie van Van Gansewinkel). In het vervolg spreekt ACM over Shanks en/of Van Gansewinkel, tenzij expliciet anders aangegeven.
18. Voor de beoordeling van de overname zijn niet alle activiteiten relevant. De ACM onderzoekt alleen die activiteiten die Shanks en Van Gansewinkel allebei doen (horizontale overlap) of die elkaar in de keten opvolgen (verticale relatie). In onderstaande tabellen zijn de activiteiten van Shanks en Van Gansewinkel weergegeven waar sprake is van een horizontale en/of een verticale relatie. Er is een tabel voor niet-gevaarlijk en een tabel voor gevaarlijk afval⁴. Per activiteit is (tussen haakjes) aangegeven of Shanks en/of Van Gansewinkel deze activiteit uitvoeren/uitvoert. In de tabellen is daarnaast onderscheid gemaakt naar de verschillende stromen bij afvalverwerking om ook inzicht te geven in de verticale relaties⁵.

Tabel 1: Markten niet-gevaarlijk afval met horizontale en/of verticale relatie tussen Shanks en Van Gansewinkel

Inzameling	Verwerking	Levering
Inzameling huishoudelijk afval in opdracht van gemeenten (Shanks en Van Gansewinkel)		
Inzameling niet-gevaarlijk bedrijfsafval, mogelijk onderscheiden naar restafval, hout, papier en karton, zacht plastic, hard plastic, GFT-afval en groenafval. (Shanks en Van Gansewinkel)	Recycling van droog bedrijfs(rest)afval (Shanks)	Levering van brandstofpallets (Shanks)
	Recycling van houtafval (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van gerecycled hout (Shanks en Van Gansewinkel)
	Recycling van (oud) papier en karton	Levering van balen (oud) papier en karton (Shanks en Van

⁴ Niet alle markten genoemd onder gevaarlijk afval zijn per definitie gevaarlijk, maar deze kunnen wel afhankelijk van de samenstelling gevaarlijk zijn. Daarom zijn die markten onder 'gevaarlijk' geplaatst.

⁵ De verticale relaties zijn niet altijd zuiver te maken, maar geven inzicht in de relaties tussen de markten.

	(Shanks en Van Gansewinkel)	Gansewinkel)
	Recycling van zacht plastic (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van balen zacht plastic (Shanks en Van Gansewinkel)
	Recycling van hard plastic (Van Gansewinkel)	Levering van plasticgranulaten (Van Gansewinkel)
	Compostering van groenafval (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van compost (Shanks en Van Gansewinkel)
	Vergisting van niet-gevaarlijk afval (Shanks)	Levering van elektriciteit (Shanks)
	Recycling van verpakkingsglas (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van verbrijzeld glas (Shanks en Van Gansewinkel)
Inzameling bouw- en sloopafval (Shanks en Van Gansewinkel)	Scheiden en sorteren van grof huishoudelijk en bouw- en sloopafval (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van metaal (Shanks en Van Gansewinkel)
	Recycling van bouw- en sloopafval (Shanks en Van Gansewinkel)	Levering van puingranulaat (Shanks en Van Gansewinkel)
	Storten van niet-gevaarlijk (bedrijfs)afval (Shanks en Van Gansewinkel)	

Tabel 2: Markten gevaarlijk afval met horizontale en/of verticale relatie tussen Shanks en Van Gansewinkel

Inzameling of reiniging	Verwerking	Levering
Inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval (Shanks en Van Gansewinkel)	Recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval (Shanks)	
Inzameling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval / ows-mengsels (Shanks en Van Gansewinkel) Industriële reiniging (Shanks en Van Gansewinkel)	Recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval / ows-mengsels (Shanks en Van Gansewinkel)	
	Zuivering van bedrijfsafvalwater (Shanks en Van Gansewinkel)	
	Thermische grondreiniging (Shanks)	Levering van gereinigd zand (Shanks en Van Gansewinkel)
	Extractieve grondreiniging (Shanks en Van Gansewinkel)	
	Storten van gevaarlijk afval (Shanks en Van Gansewinkel)	

Afnemers van Shanks en Van Gansewinkel

19. Shanks en Van Gansewinkel leveren hun afvaldiensten vooral aan bedrijven en overheden. Overheden selecteren een afvalbedrijf na een openbare aanbestedingsprocedure. Bedrijven kunnen op veel verschillende manieren de inkoop organiseren, bijvoorbeeld via een tender of door bilateraal een contract met een inzamelaar, makelaar of tussenpersoon af te sluiten.
20. Grote opdrachtgevers (meer dan EUR 50.000 opdrachtwaarde) volgen veelal tenderprocedures om leveranciers van afvaldiensten te selecteren. Het belang van dergelijke procedures verschilt per markt en per afvalbedrijf. Afhankelijk van de eisen die bij de tenderprocedure worden gesteld, kan een afvalinzamelaar zelfstandig of in samenwerking met andere inzamelaars inschrijven. Shanks werkt voor de inzameling van afval bijvoorbeeld veel samen met andere, derde partijen. Zij doet dat in samenwerkingsverbanden of via onderaanneming.

21. Sommige grote opdrachtgevers hebben aangegeven graag “ontzorgd” te willen worden en nemen daarom een totaalpakket aan afvaldiensten af van Shanks en Van Gansewinkel. Na de overname zal Shanks meer (gecombineerde) afvaldiensten kunnen leveren. Shanks en Van Gansewinkel kunnen echter nu al ieder voor zich een breed scala aan afvaldiensten aanbieden. Ook andere (grote) concurrenten hebben een voldoende groot eigen afvaldienstenportfolio waarmee zij deze gevraagde totaalpakketten aan (kunnen) bieden.
22. Opdrachtgevers splitsen soms bewust afvalopdrachten in verschillende delen, bijvoorbeeld naar afvalstroom of regio, omdat zij niet afhankelijk willen zijn van één aanbieder voor een heel afvalpakket. Ook de hiervoor genoemde makelaars of tussenpersonen (punten 14 en 19) kunnen voorzien in afvaltotalpakketten door verschillende onderdelen van een gevraagd totaalpakket aan afvaldiensten bij verschillende afvalbedrijven uit te zetten. Deze tussenpersonen of makelaars zoeken juist (regionale) afvalbedrijven zo dicht mogelijk bij de klant zodat de diensten zo kostenefficiënt mogelijk geboden kunnen worden. Kortom: zowel andere grote afvalbedrijven dan Shanks en Van Gansewinkel, als kleine afvalbedrijven (gezaamenlijk) kunnen voldoen aan de behoefte aan totaalpakketten van sommige grote opdrachtgevers. Om die reden zal de ACM overigens een eventueel portfolio-effect als gevolg van de voorgenomen concentratie hierna niet verder bespreken.
23. Opdrachtgevers die kleinere opdrachten geven dan circa EUR 50.000 behoren tot het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB). MKB-opdrachtgevers besteden hun opdrachten doorgaans niet aan door middel van aanbestedingsprocedures. Deze kleinere en middelgrote bedrijven sluiten bilateraal contracten met afvalinzamelaars, makelaars of tussenpersonen die de inzameling coördineren.

2. Onderzoek ACM en selectie te onderzoeken markten

Onderzoek ACM

24. In haar onderzoek heeft de ACM met circa 50 marktpartijen gesproken (concurrenten, opdrachtgevers en verbrandingsovens). Verder heeft de ACM twee zienswijzen ontvangen en verschillende keren met de indieners van deze zienswijzen contact gehad.
25. Naast deze kwalitatieve benadering heeft de ACM onderdelen of aspecten van het concurrentieproces onderzocht om het effect op de concurrentie te beoordelen. Voor deze analyse heeft de ACM bij Partijen en twee concurrenten voor de grote opdrachten tenderinformatie opgevraagd en geanalyseerd.

Onderzochte markten

26. Voor de mededingingsrechtelijke beoordeling van de overname is het nodig te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de mededinging als de betrokken ondernemingen op dezelfde markt actief zijn (horizontale relatie) of op verschillende markten binnen dezelfde keten (verticale relatie tussen schakels). Indien zich op een markt een horizontale of verticale relatie voor doet, is sprake van een door de overname beïnvloede markt. In de tabellen 1 en 2 is een overzicht opgenomen van deze 34 beïnvloede markten.
27. De ACM heeft bepaald welke van deze 34 markten zij ook daadwerkelijk moest onderzoeken. Op een aantal van deze markten bleken de gezamenlijke marktaandeelen laag. Voor een aantal markten is na beperkt onderzoek gebleken dat het gezamenlijke marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel relatief beperkt is of dat de toename van het marktaandeel

beperkt is, terwijl er voldoende concurrentie overblijft na de voorgenomen concentratie. Ook de resultaten uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen illustreren dat op deze markten geen mededingingsprobleem ontstaat. Hierna bleven acht markten over waar de ACM nader onderzoek naar heeft gedaan. Dat zijn de volgende markten:

- a. Inzameling niet-gevaarlijk bedrijfsafval
- b. Recycling van verpakkingsglas
- c. Inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval
- d. Recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval
- e. Inzameling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval
- f. Recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval / ows-mengsels
- g. Zuivering van bedrijfsafvalwater
- h. Industriële reiniging

28. De ACM gaat hieronder op elk van deze acht markten in. Per markt behandelt de ACM eerst de relevante productmarkt en de relevante geografische markt. Na de marktafbakening volgt per markt een bespreking van de mededingingsgevolgen van de overname. Tussen de markten c. en d. en de markten e. en f. bestaat ook een verticale relatie tussen Partijen. De gevolgen van deze verticale relaties bespreekt de ACM ten slotte ook.

3. Inzameling niet-gevaarlijk bedrijfsafval

a. Relevante productmarkt

29. Partijen zijn beide actief op het gebied van de inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval. Hiermee bedoelt de ACM afval afkomstig van bedrijfsmatige activiteiten.⁶
30. Partijen zien de inzameling van bedrijfsafval als één productmarkt waarbinnen geen nader onderscheid naar type afval of herkomst gemaakt hoeft te worden. Partijen wijzen er op dat alle afvalinzamelingsbedrijven verschillende typen klanten kunnen bedienen en ook alle soorten afval kunnen inzamelen.
31. In de zaak *AVR/Van Gansewinkel*⁷ stelde de Commissie dat er mogelijk een onderscheid bestaat tussen commercieel en industrieel afval. Commercieel afval is afval dat in het algemeen bij ieder bedrijf ontstaat. Industrieel afval bestaat uit specifieke afvalstromen uit de maakindustrie. Uit het onderzoek van de Commissie bleek dat dit aparte afvalstromen zijn, die van elkaar verschillen (wat betreft wijze en frequentie van inzameling en behandelingsmethode). De exacte marktafbakening kon de Commissie echter in het midden laten. De BMA komt in haar besluit over *Shanks - Van Gansewinkel*⁸ tot dezelfde mogelijk te onderscheiden productmarkten. De BMA stelt dat er voldoende elementen zijn om de markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk commercieel bedrijfsafval als een aparte productmarkt te definiëren.
32. In het onderzoek van de ACM onder marktpartijen is eveneens naar voren gekomen dat, zoals hierboven beschreven, binnen het niet-gevaarlijk bedrijfsafval een onderscheid gemaakt kan

⁶ ACM heeft in eerdere zaken geoordeeld dat de inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval een van de inzameling van huishoudelijk afval te onderscheiden productmarkt is. Zie ACM 1004/PNEM/MEGA - Van Gansewinkel, punten 16 tot en met 39. Zie ook Watco - Cleanaway, punt 11; EDOM - VAM, punt 17; Shanks Nederland - Smink, punt 8; Deltacom - OLAZ, punt 23.

⁷ Besluit EC 3 april 2007, zaak M. 4576 (AVR/Van Gansewinkel), punt 11.

⁸ Besluit BMA 25 januari 2017, zaak MEDE-C/C-16/0041 (Shanks/Van Gansewinkel), punt 70-71.

worden tussen commercieel en industrieel afval. Commercieel afval is volgens marktpartijen het afval van bedrijven dat bestaat uit papier en karton, glas, hout en restafval. Vrijwel alle bedrijven produceren commercieel afval, terwijl industrieel afval afkomstig is van een kleine groep productiebedrijven en bijvoorbeeld bestaat uit schroot, slib of landbouwafval. Verder verschilt de inzameling van industrieel en commercieel afval in hoeveelheid en frequentie, het type containers en het type vrachtwagens.

33. Op basis van de bovengenoemde argumenten gaat de ACM in dit besluit uit van een afzonderlijke markt voor inzameling van commercieel niet-gevaarlijk bedrijfsafval (hierna: inzameling van commercieel bedrijfsafval).

b. Relevante geografische markt

34. Partijen zijn beide in heel Nederland actief op de markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval. Zij gaan uit van een landelijke markt. Partijen wijzen op eerdere besluiten waarin de ACM en de Commissie de geografische markt voor niet-gevaarlijk bedrijfsafval nationaal hebben afgebakend.⁹
35. Diverse marktpartijen hebben aangegeven dat de markt voor inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval mogelijk lokaal of regionaal afgebakend moet worden aangezien sprake is van hoge transportkosten die op de marges drukken. Daarnaast stellen marktpartijen dat een depot noodzakelijk is om actief te kunnen zijn op de markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval; afvalbedrijven slaan het ingezamelde afval eerst op en over bij een (eigen) depot voordat zij het brandbaar (rest)afval naar de afvalverbrandingsoven brengen.
36. In de zaak *AVR/Van Gansewinkel*¹⁰ kwam de Commissie tot de conclusie dat de markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk (bedrijfs)afval nationaal van omvang is. Zij erkende wel dat deze markt regionale en lokale kenmerken heeft. De Commissie vond relevant dat (i) grotere inzamelingsbedrijven actief zijn door heel Nederland, (ii) lokale klanten hun vraag naar afvaldiensten op een grotere geografische schaal samenbundelen, (iii) lokale inzamelaars ook meedoen aan aanbestedingsprocedures buiten hun regio, (iv) toetredingsdrempels (en daarmee uitbreidingsdrempels) laag zijn voor bedrijven die actief zijn in een (ander) geografisch gebied in Nederland en (v) het juridische kader voor inzameling voornamelijk nationaal van aard is.
37. In het onderzoek van de ACM in deze zaak is naar voren gekomen dat afvalondernemingen op uiteenlopende geografische schalen actief zijn. Er zijn afvalondernemingen die landelijk actief zijn en een uniform offertebeleid hanteren. Bovendien blijkt uit het onderzoek onder marktpartijen dat regionaal opererende afvalondernemingen onderling samenwerkingen (kunnen) aangaan zodat zij ook een landelijk aanbod kunnen doen. Ook volgt uit het onderzoek onder marktpartijen dat bestaande afvalbedrijven hun capaciteit uitbreiden door nieuwe locaties te openen in aangrenzende regio's. Verder blijkt dat (potentiële) afvalinzamelaars die een logistiek steunpunt (depots en parkeerplaatsen) nodig hebben in staat zijn om toegang tot zo'n steunpunt te verkrijgen. De ACM concludeert daarom dat de mededingingsvoorwaarden in Nederland voldoende homogeen zijn om te spreken van een landelijke markt.
38. In het onderzoek van de ACM wordt de afbakening van de Commissie bevestigd dat inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval een nationale markt vormt. Zij gaat daarom in haar beoordeling hieronder uit van een nationale markt. Ten overvloede bespreekt de ACM ook de

⁹ Besluit EC 3 april 2007, zaak M. 4576 (AVR/Van Gansewinkel), punt 15; Zie ook ACM 1004/PNEM/MEGA - Van Gansewinkel, punt 39; Watco – Cleanaway punt 17.

¹⁰ Besluit EC 3 april 2007, zaak M. 4576 (AVR/Van Gansewinkel), punt 17.

anonieme zienswijze waarin wordt gepleit voor een engere marktafbakening met de Randstad als een aparte geografische markt.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie niet-gevaarlijk bedrijfsafval

Positie Partijen en concurrenten

39. Partijen stellen dat zij op een nationale markt voor inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval een marktaandeel hebben van **[0-10]**%. Als Partijen onderscheid maken naar commercieel en industrieel bedrijfsafval, hebben zij marktaandelen van circa **[30-40]**% respectievelijk **[0-10]**%.¹¹ Omdat het gezamenlijk marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel op een nationale markt voor de inzameling van industrieel bedrijfsafval zeer gering is (**[0-10]**%), heeft ACM geen verder onderzoek gedaan naar deze activiteit.
40. Uit informatie van Partijen blijkt dat hun gezamenlijke marktaandeel op een mogelijke nationale markt voor de inzameling van commercieel bedrijfsafval circa **[30-40]**% bedraagt.¹² Het percentage van **[30-40]**% op een mogelijke nationale markt voor de inzameling van commercieel bedrijfsafval wordt bevestigd in het onderzoek onder marktpartijen. Zo geeft één concurrent aan dat Partijen na de overname een marktaandeel van circa 40% hebben op een nationale markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk (commercieel) bedrijfsafval. Een andere concurrent geeft aan dat Shanks, Van Gansewinkel, Suez en Remondis de vier grote spelers zijn op de markt en dat deze vier ondernemingen gezamenlijk 50-60% marktaandeel hebben.

Inzameling commercieel bedrijfsafval

41. Op de mogelijke nationale markt voor de inzameling van niet-gevaarlijk commercieel bedrijfsafval zijn Partijen samen met Suez de drie grote spelers. Alle drie zijn landelijk actief. Suez is de grootste concurrent van Partijen op deze markt. Behalve deze landelijke spelers zijn er ook verschillende middelgrote afvalbedrijven actief zoals Remondis, Van Happen, GP Groot, Beelen en Baetsen. Naast deze grote en middelgrote afvalbedrijven is er in elke regio in Nederland ook nog een groot aantal lokale inzamelaars actief. Middelgrote concurrenten hebben de ACM laten zien dat zij landelijk actief kunnen zijn door samen te werken met inzamelaars in andere gebieden.

Concurrentieproces

42. Afvalbedrijven halen de opdrachten voor de inzameling van niet-gevaarlijk bedrijfsafval binnen door het sluiten van rechtstreekse contracten met het MKB of door het (her)winnen van aanbestedingsprocedures die zijn uitgeschreven door grote ondernemingen of overheden. Contracten worden doorgaans gesloten voor een periode van 1-3 jaar. Prijs is volgens (markt)partijen de doorslaggevende factor bij het sluiten van contracten met afnemers van de inzameldiensten van Partijen.
43. Veel van de grote, middelgrote en lokale concurrenten hebben in het onderzoek van de ACM aangegeven dat zij zich geen zorgen maken; of zelfs kansen zien als gevolg van de

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

¹¹ Deze percentages gaan uit van cijfers van partijen en van totaalcijfers uit het Jaarboek Afval! 2016 (p.44-45).

¹² Dit marktaandeel is berekend op basis van het aantal kilotonnages dat partijen op jaarbasis inzamelen. Het totale volume aan industrieel afval en aan commercieel afval baseren partijen op cijfers uit het Jaarboek Afval! 2016 (p.44).

overname. Meerdere lokale concurrenten geven bijvoorbeeld aan dat zij zich op het gebied van service, na de overname, makkelijker kunnen onderscheiden.

44. De door de ACM bevraagde afnemers van veelsoortige en complexe diensten geven aan dat er voldoende concurrenten overblijven. Door het opknippen van een tender in verschillende percelen kunnen zij bovendien de concurrentie stimuleren. Deze afnemers verwachten niet dat de voorgenomen concentratie Partijen in staat zal stellen winstgevend de prijzen te verhogen en/of de kwaliteit verlagen. Grote afnemers zien in Suez, maar ook in geclusterde afvalbedrijven (via bijvoorbeeld een makelaar), een goed alternatief voor Partijen. Daarnaast geven zij aan dat er afvalbedrijven actief zijn die zich specialiseren in een bepaalde afvalstroom en die zij inzetten naast, of in plaats van, Partijen.
45. Partijen zijn niet elkaars meest nabije concurrent voor opdrachten die worden aanbesteed. De ACM heeft (kwantitatief) onderzoek verricht op basis van een groot aantal tendergegevens van Partijen op het gebied van de inzameling van niet-gevaarlijk commercieel bedrijfsafval. Daaruit komt naar voren dat Shanks en Van Gansewinkel in de meerderheid van de gevallen niet inschrijven op dezelfde aanbestedingen. Daarnaast heeft de ACM cijfers opgevraagd van Partijen over het aantal klanten dat is overgestapt naar een concurrent of naar één van Partijen. Uit één en ander blijkt dat Shanks en Van Gansewinkel slechts heel beperkt klanten aan elkaar verliezen.

Conclusie inzameling van commercieel bedrijfsafval

46. Partijen hebben op deze markt een gezamenlijk marktaandeel van circa **[30-40]**%. Uit het vorenstaande blijkt dat er op de markt voor de inzameling van commercieel bedrijfsafval ruim voldoende concurrenten aanwezig zijn, waaronder een grote speler als Suez. Ook blijkt dat Shanks en Van Gansewinkel niet elkaars meest nabije concurrent zijn. Daarom heeft de ACM geen reden om aan te nemen dat de mededinging als gevolg van deze overname significant wordt belemmerd.

Randstad

47. Een concurrent maakt zich zorgen over de inzameling van bedrijfsafval in de Randstad omdat Shanks en Van Gansewinkel daar een dominante positie zouden verkrijgen. Zoals hiervoor in punt 38 is aangegeven, gaat de ACM uit van een nationale markt voor de inzameling van commercieel bedrijfsafval. Een verkleining van deze markt tot de Randstad leidt niet tot een andere conclusie. Shanks en Van Gansewinkel blijken in de Randstad, volgens eigen opgave, een gezamenlijk marktaandeel te hebben van circa **[30-40]**%¹³, ten opzichte van een marktaandeel van circa **[30-40]**% in heel Nederland (zie punt 40). Uit het onderzoek van de ACM is verder naar voren gekomen dat ook in de Randstad zeer veel grotere en kleinere concurrenten van Shanks en Van Gansewinkel actief zijn. Afnemers hebben aangegeven dat zij ook in deze regio voldoende alternatieven voor Shanks en Van Gansewinkel hebben. De ACM heeft geen aanwijzingen dat de concurrentiële omstandigheden die zij hiervoor heeft beschreven in de Randstad anders zouden zijn dan in de rest van Nederland.

¹³ Deze marktaandelen zijn berekend op basis van het aantal kilotonnages dat Shanks en Van Gansewinkel op jaarbasis inzamelen. Het totale volume baseren partijen op cijfers uit het Jaarboek Afval! 2016 (p.44). De omvang van de Randstad is daarbij gebaseerd op het deel van het BBP dat in de Randstad is behaald (48%).

4. Recycling verpakkingsglas

a. Relevante productmarkt

48. Shanks en Van Gansewinkel zijn beide actief op de markt voor de recycling van glas. Op deze markt worden twee soorten glas verwerkt: vlakglas en verpakkingsglas. Vlakglas bestaat met name uit ruiten, autoramen en spiegels. Verpakkingsglas is glas voor verpakkingen zoals potten en flessen. Partijen verwerken in Nederland alleen verpakkingsglas. In België (Lommel) verwerkt Van Gansewinkel ook vlakglas. Shanks verwerkt geen vlakglas. Daarom is, wat betreft vlakglas, geen sprake van overlap in activiteiten.
49. Partijen zijn van mening dat uitgegaan moet worden van aparte markten voor de recycling van verpakkingsglas en vlakglas. Partijen stellen dat de verwerkingsinstallatie voor verpakkingsglas niet geschikt is om vlakglas te verwerken. Andersom kan de verwerkingsinstallatie voor vlakglas één van de twee verwerkingslijnen (in theorie) gebruiken om verpakkingsglas te verwerken. Maar dit blijkt een stuk minder rendabel en economisch niet haalbaar. De verschillen in recycling zijn volgens Partijen inherent aan het type glas. Zo is verpakkingsglas vrij uniform in grootte en glastype, terwijl vlakglas vaak verschilt in vorm en grootte en naar eindgebruik. Vlakglas moet vaak worden gedemonteerd en verpakkingsglas niet. Ook is vlakglas vaak verontreinigd, waardoor de chemie van het recyclingproces verandert.
50. In de zaak *AVR/Van Gansewinkel* stelde de Commissie eveneens een marktsegmentering voor op basis van het type afvalglas dat wordt verwerkt: verpakkingsglas of vlakglas.¹⁴ Volgens de Commissie kan het zijn dat in dezelfde fabriek zowel vlakglas als verpakkingsglas worden gerecycleerd, maar zijn de meeste faciliteiten gericht op de recycling van één type glas.
51. Ook marktpartijen hebben aangegeven dat een onderscheid bestaat tussen de recycling van verpakkingsglas en vlakglas. Volgens marktpartijen kunnen niet alle installaties zowel vlakglas als verpakkingsglas verwerken. In het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat de verwerking van vlakglas bijkomende uitrustingen vereist zoals brekers en een apparaat voor het verwerken van de PVB folie.
52. Ook de ACM vindt het aannemelijk dat sprake is van twee aparte productmarkten, namelijk een markt voor de recycling van verpakkingsglas en de recycling van vlakglas. De meeste verwerkingsinstallaties blijken gericht op de recycling van één type afvalglas. De inzameling van verpakkingsglas en vlakglas kent aanzienlijke verschillen. In tegenstelling tot de inzameling van verpakkingsglas (via afzonderlijke afvalbedrijven) vindt de inzameling van vlakglas plaats door een stichting, Stichting Vlakglas Recycling Nederland. Deze stichting heeft in 2016 80% van het vlakglas in Nederland ingezameld en via aanbesteding aangeboden om te recycleren. Producenten en/of importeurs van isolatieglas (type vlakglas) moeten een recyclingsbijdrage betalen aan Vlakglas Recycling Nederland. Vlakglas Recycling Nederland gebruikt deze bijdrage vervolgens om vlakglasafval in te zamelen en te recycleren. Naast de verschillen in de inrichtingen voor de recycling van verpakkingsglas en vlakglas, en de wijze van inzameling, vereist de recycling van vlakglas extra handelingen. Het ingezamelde vlakglas moet immers eerst worden gedemonteerd en schoongemaakt voordat het gesorteerd en verbrijzeld kan worden.
53. De ACM gaat in deze zaak uit van een aparte productmarkt voor de recycling van verpakkingsglas en een aparte productmarkt voor de recycling van vlakglas. Omdat (in

¹⁴ Besluit EC 3 april 2007, zaak M. 4576 (AVR/Van Gansewinkel), punt 10.

Nederland) geen overlap bestaat op het gebied van de recycling van vlakglas beperkt de ACM haar beoordeling tot de markt voor het recyclen van verpakkingsglas.¹⁵ De markt voor de recyclage van vlakglas is onderzocht door de BMA omdat deze markt in België wel mogelijk een betrokken markt is.

b. Relevante geografische markt

54. Partijen zijn van mening dat de markt voor de recycling van verpakkingsglas ruimer is dan Nederland. Partijen zijn in de melding uitgegaan van een geografische markt met een straal van 250 km rondom de recyclinginstallaties van Shanks en Van Gansewinkel in Gameren (Shanks), Heijningen (Van Gansewinkel) en Emmen (Van Gansewinkel). Voorzichtigheidshalve, en ook in het licht van het besluit van de Commissie, hebben Partijen ook een gebied met een straal van 150 km rondom de recyclinginstallaties bekeken.
55. Verschillende marktpartijen hebben aangegeven dat de recyclingmarkt van verpakkingsglas een internationale markt is vanwege de mogelijkheden om grote hoeveelheden verpakkingsglas te transporteren naar het buitenland of omgekeerd. Op een economisch rendabele wijze kunnen afstanden van 150 km over de weg afgelegd worden. De meeste recyclinginstallaties zijn gelegen aan het water waardoor economisch verantwoord transport per binnenvaartschip mogelijk is over afstanden van 400 km.
56. De Commissie is in het verleden uitgegaan van internationale markten voor de recycling van afvalglas. In de zaak *AVR/Van Gansewinkel* heeft de Commissie echter opengelaten wat de exacte geografische markt voor de recycling van verpakkingsglas is: een straal van 400 km (zoals Partijen in die zaak betoogden) of een straal van 150 km (hetgeen door een aantal concurrenten werd bepleit).¹⁶
57. Shanks en Van Gansewinkel kopen verpakkingsglas in vanuit andere landen dan waar hun recyclinginstallatie staat. Van Gansewinkel koopt bijvoorbeeld verpakkingsglas in België en het Verenigd Koninkrijk. Partijen geven aan dat ongeveer 17% van het in Nederland gerecycleerde glas is geïmporteerd. Daarnaast zijn in 2016 aanzienlijke volumes Nederlands verpakkingsglas naar Duitsland en België geëxporteerd voor recycling. Ook het door Partijen aangeleverde overzicht van recente tenders bevestigt het beeld van een markt die ruimer is dan Nederland. Uit deze informatie blijkt dat glasverwerkers uit België en Duitsland regelmatig inschrijven op Nederlandse aanbestedingen voor de inkoop van verzameld verpakkingsglas; in 2016 hebben zij belangrijke tenders in Nederland gewonnen. Daar komt bij dat het glas zonder voorafgaande kennisgeving aan of toestemming van de overheid kan worden geëxporteerd of geïmporteerd binnen de Europese Unie.
58. De ACM concludeert dat de markt voor de recycling van verpakkingsglas niet beperkt is tot Nederland. De precieze omvang van de geografische markt (een straal van 150, 250 of 400 km rondom de recyclinginstallaties van Shanks en Van Gansewinkel) laat de ACM in het midden omdat dit de uiteindelijke beoordeling van de concentratie niet beïnvloedt.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

¹⁵ Besluit BMA 25 januari 2017, zaak MEDE-C/C-16/0041 (Shanks/Van Gansewinkel), punt 144-158.

¹⁶ Besluit EC 3 april 2007, zaak M. 4576 (AVR/Van Gansewinkel), punt 20. De ACM heeft zich niet eerder expliciet uitgelaten over de geografische marktafbakening voor de recycling van glas. Wat de recycling van niet-gevaarlijk afval in het algemeen betreft, illustreerde een marktstudie van ACM in eerdere besluiten dat de transportkosten een relatief belangrijke rol in het afvalwerkingsproces speelde en dat daarom de markt nationaal of regionaal afgebakend zou moeten worden. Besluit ACM 12 december 2005, 5041 (HVC Recycling - GP Groot Recycling), punten 33 en 34. Zie ook besluit ACM van 27 juli 2000, zaak 1905 (AVR - Coppens), punt 10, en besluit ACM 28 oktober 1998, zaak 1004 (PNEM/MEGA - Van Gansewinkel), punten 24 tot en met 27.

Positie Partijen en concurrenten

59. Op de markt voor de recycling van verpakkingsglas is sprake van een horizontale overlap tussen Partijen. Shanks en Van Gansewinkel hebben samen drie glasrecyclinginstallaties. Van Gansewinkel heeft twee recyclinginstallaties die zijn gelegen in Heijningen en Emmen (Maltha). Deze installaties hebben respectievelijk een capaciteit van [...] kton en [...] kton. De recyclinginstallatie van Shanks (Van Tuijl) ligt in Gameren en heeft een capaciteit van 105 kton.
60. De markt voor de recycling van glas heeft een inkoop- en een verkoopdimensie. Shanks en Van Gansewinkel kopen het glas in bij inzamelaars voor zover zij het glas niet zelf bij bedrijven inzamelen. De belangrijkste inzamelaars van afvalglas zijn gemeenten (die vaak via samenwerkingen of tussenpersonen glas in de markt zetten). De voorgenomen concentratie zou tot gevolg kunnen hebben dat inzamelaars ofwel het glas niet meer kunnen leveren aan Partijen ofwel dat Partijen een lagere prijs bieden voor het afvalglas. Omdat Partijen het gerecycleerde glas na recycling verkopen aan glasproducenten, zou een ander gevolg van de transactie kunnen zijn dat Partijen het gerecycleerde glas voor een hogere prijs kunnen aanbieden aan glasproducenten.
61. Binnen een straal van 150, 250 en 400 km rondom de drie recyclinginstallaties van Shanks en Van Gansewinkel bevinden zich verschillende (qua capaciteit vergelijkbare) buitenlandse glasrecyclinginstallaties. Hierna volgt een overzicht van de recyclinginstallaties die actief zijn binnen een straal van 150, 250 of 400 km van ten minste één (maar voornamelijk: meerdere) recyclinginstallaties van Shanks en Van Gansewinkel.

Tabel 3: Overzicht van recyclinginstallaties per straal van 150, 250 en 400 km.

	Straal 150 km	Straal 250 km	Straal 400 km
België	High 5 in Antwerpen, GRL Glasrecycling in Lummen, Minerale (Sita) in Londelinsart, Bruco in Wijnegem en TPRECUP in Welkenraedt	<i>Zie de ondernemingen genoemd onder straal van 150 km</i>	
Duitsland	Rhenus Recycling in Essen, GRI Glasrecycling in Dormagen, Toensmeier Glas in Petershagen, Reiling Glas Recycling in Marienfeld en Reiling Glas Recycling in Lünen	<i>Naast de ondernemingen genoemd onder straal van 150 km: Rhenus Recycling in Hannover, Rhenus Recycling in Hamburg, Reiling Glas Recycling in Gladbeck, Rhenus Recycling in Estorf en Rhenus Recycling in Koblenz</i>	<i>Naast de ondernemingen genoemd onder straal van 150 km en 250 km: Reiling Glas Recycling in Sülztal, Reiling R-Glas in Lauenburg</i>
Frankrijk			Silbelco Geen Solutions in Crouy, Everglass in Courbevoie
Denemarken			Reiling Glas in Vamdrup
Engeland			Recresco in London, Berryman Recycling in London

62. Partijen geven aan dat het gezamenlijk marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel binnen

een straal van 150 en 250 km tussen de [20-40]% ligt, met één uitschieter van circa [40-50]% (straal van 150 km rondom de installatie van Van Gansewinkel in Heijningen).

63. Partijen en een marktpartij hebben de beschikbare capaciteit van de hierboven vermelde concurrenten in België en Duitsland opgegeven. De Belgische installaties zijn qua capaciteit vergelijkbaar met of kleiner dan de installaties van Shanks en Van Gansewinkel; de Duitse installaties zijn qua capaciteit vergelijkbaar met of groter dan die van Shanks en Van Gansewinkel. De ACM heeft ter controle nagerekend dat het gezamenlijke marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel binnen een straal van 150, 250 en 400 km rond elk van hun recyclinginstallaties in Nederland maximaal 50% bedraagt op basis van beschikbare capaciteit.

Inkoop van verpakkingsglas voor recycling

64. Onder punt 57 is al aangegeven dat de inkoop van verpakkingsglas en daarmee dus ook de verkoop vanuit de inzamelaar een sterk internationale dimensie heeft. Inzamelaars van verpakkingsglas hebben, zoals het overzicht hierboven ook illustreert, genoeg keuze tussen verschillende binnen- en buitenlandse recyclinginstallaties. Buitenlandse partijen zijn daadwerkelijke concurrenten van Shanks en Van Gansewinkel. Ook het omgekeerde vindt plaats: Shanks en Van Gansewinkel kopen buitenlands verpakkingsglas in voor verdere verwerking in Nederland.
65. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt bovendien naar voren dat op de markt voor de recycling van verpakkingsglas sprake is van meer vraag dan aanbod. Mede door deze overcapaciteit zijn glasrecyclers genoodzaakt om verpakkingsglas ook in het buitenland in te kopen. Een goed voorbeeld dat uit het onderzoek onder marktpartijen naar voren kwam, is dat een Duitse glasrecycler bereid was om een concurrerende prijs te betalen voor het verpakkingsglas dat was ingezameld door Omrin (provincie Friesland). Omrin verkocht het verpakkingsglas aan de Duitse glasrecycler, ondanks dat Van Gansewinkel in Emmen dichterbij ligt.
66. Na de overname behouden inzamelaars de mogelijkheid om glas tegen concurrerende prijzen te verkopen aan buitenlandse glasrecyclers. Ook heeft de voorgenomen concentratie niet tot gevolg dat Shanks en Van Gansewinkel het glas van inzamelaars zullen weigeren. Shanks en Van Gansewinkel hebben het glas van deze inzamelaars nodig om hun recyclinginstallaties op rendabele wijze te exploiteren.

Verkoop van gerecycleerd glas

67. Partijen stellen dat op het gebied van verkoop van gerecycleerd verpakkingsglas een groot aantal Belgische en Duitse concurrenten actief zijn. Partijen noemen verschillende omstandigheden die de activiteiten van Shanks en Van Gansewinkel op de markt voor de recycling van verpakkingsglas disciplineren: de opkomst van verticaal geïntegreerde glasproducenten die zelf verpakkingsglas recyclen en de prijs van basisgrondstoffen (zand, soda en kalk) die gebruikt kunnen worden voor de productie van glas. Ook wijzen Partijen op kopersmacht die internationaal opererende glasproducenten kunnen uitoefenen.
68. Een grote glasproducent heeft in het onderzoek van de ACM aangegeven in heel Europa in te kopen. Bovendien ziet deze producent geen probleem als gevolg van de concentratie. De door Partijen genoemde verticaal geïntegreerde glasproducenten oefenen inderdaad een zekere concurrentiedruk op Shanks en Van Gansewinkel uit. Bovendien heeft de grote vraag naar verpakkingsglas tot gevolg dat Shanks en Van Gansewinkel niet de commerciële vrijheid hebben om de prijs voor de inkoop van het verpakkingsglas te bepalen.

69. Gelet op de internationale schaal ondervinden Partijen concurrentie van buitenlandse recyclinginstallaties die aan de afnemers van Partijen (waaronder de in Nederland gevestigde glasproducenten) gerecycleerd glas kunnen leveren.

Conclusie markt voor de recycling van verpakkingsglas

70. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat de mededinging als gevolg van deze overname significant wordt belemmerd op de markt voor de recycling van glas. Zowel bij de inkoop van het verpakkingsglas als bij de verkoop van het gerecycleerd glas ondervinden Partijen concurrentie van, in het buitenland, gelegen recyclinginstallaties.

5. Inzameling verpakt (klein) gevaarlijk afval

a. Relevante productmarkt

71. Vooral Shanks is actief als inzamelaar van gevaarlijk afval. Daaronder vallen zowel vaste afvalstoffen (zoals vliegias), vloeibare afvalstoffen (zoals vervuild water), ows-mengsels (verontreinigd water met olie en slib) en verpakt (klein) gevaarlijk bedrijfsafval. Van Gansewinkel is voornamelijk actief als inzamelaar van verpakt (klein) gevaarlijk afval en in beperkte mate van ander gevaarlijk afval.
72. Partijen zijn van mening dat de inzameling van gevaarlijk afval verder kan worden onderverdeeld in (i) inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval en (ii) inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval. Deze laatste categorie afval komt hoofdzakelijk van de industrie (chemisch afval, vliegias, slib et cetera), terwijl verpakt (klein) gevaarlijk afval ook van andere oorsprong kan zijn (pesticiden, medisch afval, klein chemisch afval, oplosmiddelen, poetsdoeken, verfafval, spuitbussen, gebruikte verpakkingen et cetera).¹⁷ Verpakt (klein) gevaarlijk afval is gevaarlijk afval dat aan de bron - dus bij degene die het afval produceert - al zo is verpakt dat het op relatief eenvoudige wijze vervoerd kan worden. Voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval wordt gebruik gemaakt van hiervoor geschikte tank- en afzetwagens. Voor beide soorten afval zijn andere vergunningen nodig.
73. In de beschikkingspraktijk van de ACM en de Commissie worden geen mogelijke submarkten genoemd voor de markt voor de inzameling van gevaarlijk afval. Met Partijen kan worden aangenomen dat voor de beoordeling van deze overname uitgegaan kan worden van een aparte markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval omdat de inzameling van dit verpakte afval afwijkt van de inzameling van niet-verpakt (bulk) gevaarlijk afval. Voor de inzameling van niet-verpakt (bulk) gevaarlijk afval zijn aangepaste inzamelmiddelen, andere vergunningen en een specifieke behandeling vereist waardoor inzamelaars van verpakt (klein) gevaarlijk afval niet eenvoudig kunnen overschakelen op de inzameling van niet-verpakt (bulk) gevaarlijk afval. De ACM onderzoekt de gevolgen van de overname op de markt voor inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval vanaf punt 116.

b. Relevante geografische markt

74. Partijen gaan uit van een nationale markt voor inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval.
75. Een marktpartij heeft in haar zienswijze aangegeven dat de inzamelingsmarkt van verpakt

¹⁷ Klein gevaarlijk afval afkomstig van huishoudens wordt bijna altijd via containerparken ingezameld of wordt in elk geval in opdracht van gemeenten opgehaald.

(klein) gevaarlijk afval regionaal is. Reden hiervoor is dat de inzamelingsactiviteiten vanuit depots plaatsvinden. Na inzameling vindt daar het scheiden en sorteren van het afval plaats. Volgens deze marktpartij moeten bij de inzameling zo efficiënt mogelijk routes gereden worden. In de praktijk ligt daarom de focus van bedrijven op klanten die binnen een straal van 80 km rondom het depot zijn gelegen. Volgens deze marktpartij zijn de kosten voor het opzetten van een depot hoog. Ook kost het veel tijd en geld om een voldoende grote afnemersdichtheid te bereiken. Hierdoor zou er een significante barrière bestaan om in een andere regio toe te treden.

76. De ACM is in het verleden uitgegaan van nationale markten voor de inzameling van alle soorten gevaarlijk afval.¹⁸ Uit het onderzoek van ACM in deze zaak blijkt dat inzamelingsbedrijven met één of enkele depots actief kunnen zijn in heel Nederland. Shanks heeft één depot in Nieuwegein van waaruit zij het hele land bedient. Van Gansewinkel heeft drie depots in Moerdijk, Geldrop en Drachten. Concurrenten Suez en Remondis hebben respectievelijk drie en twee depots.¹⁹ Indaver (Goes, Zeeland), AEB en Inter-Che-M hebben één depot voor verpakt (klein) gevaarlijk afval van waaruit de inzameling landelijk plaatsvindt. De capaciteit van Indaver is vergelijkbaar met die van Shanks.
77. De organisatie van inzamelpunten voor verpakt (klein) gevaarlijk afval lijkt vooral een bedrijfseconomische keuze: een depot met grote capaciteit en grotere transportafstanden óf verschillende kleinere locaties verspreid over het land. Concurrenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om net als Shanks (en Indaver) te werken vanuit één depot, maar ze kunnen ook kiezen voor een extra depot. De straal van waaruit een inzamelaar actief is, is daarom ook een keuze van een bedrijf.
78. Binnen een verzorgingsgebied met een straal van 80 km rondom haar depots bereikt Van Gansewinkel alle klanten in het grootste deel van Zuid-Holland en Noord-Brabant. Shanks voegt daar met haar depot in Nieuwegein geen ruimer geografisch bereik aan toe. Uitgaande van deze straal zouden Partijen overigens niet actief kunnen zijn in Zeeland. Shanks bedient echter vanuit Nieuwegein ook klanten in Zeeland.
79. Gelet op het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat alle grote concurrenten op het gebied van de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval al landelijk actief zijn en dat andere spelers ook landelijk actief kunnen zijn afhankelijk van hun bedrijfseconomische afweging. De ACM heeft daarom geen reden om af te wijken van de geografische afbakening uit eerdere besluiten en gaat voor de beoordeling van de overname uit van een nationale markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

Positie Partijen en concurrenten

80. Partijen zijn beide actief op de markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Zij hebben een inschatting gemaakt van de daadwerkelijk door concurrenten ingezamelde volumes aan verpakt (klein) gevaarlijk afval. Volgens hun berekening is hun gezamenlijk marktaandeel op een nationale markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval

¹⁸ Zaak 7091/Attero - VAR van 7 februari 2011, zaak 1415/Watco - Cleanaway van 13 augustus 1999 en zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999.

¹⁹ De depots van Suez zijn gevestigd in Gorinchem, Veendam en Maastricht. Die van Remondis in Amersfoort en Lichtenvoorde (Gelderland).

circa **[20-30]**% (Shanks circa **[10-20]**% en Van Gansewinkel circa **[10-20]**%).²⁰

81. In haar zienswijze geeft Suez aan dat Van Gansewinkel een marktaandeel heeft van 25-30% en Shanks minder dan 10%, dus samen maximaal 40%.
82. Naast partijen zijn er veel grotere en kleinere spelers actief op de Nederlandse markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. In totaal zijn er 27 vergunningen voor onbepaalde tijd verleend voor de inzameling waaronder aan Suez, Van Gansewinkel, Indaver, Van Vliet (Shanks), ROVA, AEB, Remondis, GP Groot, Teeuwissen, Wubben, Inter-Che-M, Baetsen, een Duitse partij Mdentex GmbH, Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch, GICA en Milieudienst Groningen.
83. De grotere spelers op de Nederlandse markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval, naast Shanks en Van Gansewinkel, zijn Suez, Remondis, Indaver en AEB. Suez is met een geschat marktaandeel van 20-30% de grootste concurrent van Shanks en Van Gansewinkel op deze markt. Qua omvang is zij vergelijkbaar met Van Gansewinkel en Shanks samen, uitgaande van de opgave van Partijen. De marktaandelen van de meeste andere genoemde spelers op deze Nederlandse markt liggen tussen 1% en 10%.

Nabijheid

84. Uit het door de ACM gehouden onderzoek onder marktpartijen blijkt dat met name Suez, Remondis en Indaver concurrentiedruk uitoefenen op Shanks en Van Gansewinkel op de markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Ook gaat er concurrentiedruk uit van verschillende kleinere spelers. Deze zijn regionaal actief of gespecialiseerd in bijvoorbeeld klein chemisch afval.
85. Uit informatie van Partijen blijkt dat zij het grootste deel van hun omzet van de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval behalen met aanbestedingen van grotere bedrijven en een klein deel van gemeenten. Aanbestedingen hebben in de regel een relatief grote omvang²¹ en gaan vaak gepaard met totaalpakketten (zie ook punt 21). Procentueel behalen Shanks en Van Gansewinkel respectievelijk circa **[0-10]**% en circa **[20-30]**% van hun omzet uit de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Het overige deel van de omzet komt uit directe opdrachten van (met name) middelgrote en kleine bedrijven.
86. Uit tenderinformatie volgt dat er op de aanbestedingen waarvan de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval onderdeel was (i) veel (andere) inschrijvers (dan Shanks en Van Gansewinkel) zijn, (ii) Suez en Van Gansewinkel de meeste aanbestedingen winnen, (iii) Suez meer wint dan Shanks en (iv) ook Indaver wint van Van Gansewinkel en Shanks.
87. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat Shanks en Van Gansewinkel niet elkaars meest nabije concurrenten zijn en dat Suez op een markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval een meer nabije concurrent is van Van Gansewinkel dan Shanks. Ten overvloede merkt de ACM op dat uit haar onderzoek blijkt dat ook in de Randstad niet Shanks, maar Suez de meest nabije concurrent is van Van Gansewinkel en dat er voldoende andere concurrenten zijn die concurrentiedruk uitoefenen.

Overcapaciteit

88. Bovendien blijkt uit het door de ACM gehouden onderzoek onder marktpartijen dat er sprake

²⁰ Dit percentage betreft het totale volume dat via de inzamelroute van verpakt (klein) gevaarlijk afval door Shanks wordt ingezameld en daardoor ook voor een deel verpakt niet-gevaarlijk afval. Als alleen gekeken wordt naar het gevaarlijke afval zou het gezamenlijk marktaandeel volgens partijen circa **[20-30]**% bedragen.

²¹ De overgrote meerderheid van de aanbestedingen hebben een waarde van minimaal € 100.000.

is van een dusdanige overcapaciteit bij de verschillende spelers actief op deze markt dat de beschikbare capaciteit voldoende is om alles wat nu al door Partijen samen wordt ingezameld door die spelers (met overcapaciteit) zou kunnen worden overgenomen. Dit blijkt uit sterk gedaalde prijzen voor inzameling de afgelopen jaren. Tot slot blijkt uit het door de ACM gehouden onderzoek onder marktpartijen dat sommige grotere bedrijven zelf rechtstreeks hun verpakt (klein) gevaarlijk afval naar een verwerker brengen.

Conclusie markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval

89. Gelet op de gezamenlijke positie van Partijen, het feit dat Partijen niet elkaars meest nabije concurrenten zijn, er verschillende andere concurrenten zijn waaronder Suez die qua marktaandeel en omvang vergelijkbaar is met Partijen samen en er sprake is van overcapaciteit concludeert de ACM dat Shanks na de voorgenomen concentratie voldoende zal worden gedisciplineerd om een daadwerkelijke mededinging op deze markt te garanderen.

6. Recycling verpakt (klein) gevaarlijk afval (verticaal)

a. Relevante productmarkt

90. Shanks is actief op het gebied van de recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Van Gansewinkel is niet actief op het gebied van de recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval, maar wel op het gebied van de inzameling daarvan (zie hiervoor).
91. Volgens Partijen kan Shanks [...] verpakt (klein) gevaarlijk afval dat zij inzamelt, dan wel dat bij haar wordt aangeleverd, recyclen. Zij gaan dan ook uit van een markt voor het recyclen van al het verpakt (klein) gevaarlijk afval zonder nader onderscheid naar soort verpakt (klein) gevaarlijk afval.
92. ACM heeft in het verleden de markten voor recycling van gevaarlijk afval nader onderverdeeld: recycling van landstromen en scheepsafvalstoffen²², recycling van ows-mengsels²³ en recycling van verblikken²⁴. Op de recycling van ows-mengsels gaat de ACM in punt 127 in. Shanks en Van Gansewinkel zijn niet actief op de markt voor recycling van landstromen en scheepsafvalstromen.²⁵
93. Verblikken en ander industrieel chemisch gevaarlijk afval (zoals spuitbussen) worden onder andere gerecycled met behulp van de methode van pyrolyse, een verwerkingsmethode die Shanks uitvoert in haar installaties bij ATM.²⁶ Pyrolyse is een proces waarbij organisch materiaal wordt ontleed door het te verhitten tot hoge temperaturen waarbij geen of bijzonder weinig zuurstof wordt toegelaten tot het proces.²⁷ Sommige soorten gevaarlijk afval zijn geschikt voor pyrolyse en andere niet. Andere methoden om (bepaalde soorten) verpakt (klein) gevaarlijk afval te recyclen/verwerken zijn huisvuilovens, ook wel roosterovens genoemd, cementovens en draaitrommelovens. Niet al deze methoden zijn voor alle soorten afval geschikt.

²² Zaak 1415/Watco - Cleanaway van 13 augustus 1999).

²³ Zaak 5627/Shanks Nederland - Smink Beheer van 1 juni 2006.

²⁴ Zaak 1331/PNEM/MEGA - EDON van 15 juni 1999.

²⁵ Weliswaar is Shanks actief op het gebied van reiniging van scheepsafvalstoffen, maar dit valt onder de activiteit van industriële reiniging (zie vanaf punt 166).

²⁶ De recycling van verblikken e.d. bij ATM bedraagt slechts [...]% van de totale recycling die ATM met haar pyrolyse-installatie uitvoert. Daar tegenover staat een percentage van [...]% aan recycling van industrieel chemisch gevaarlijk afval met behulp van pyrolyse.

²⁷ Verbranden daarentegen impliceert een reactie van de betrokken stof met zuurstof. Oude verblikken met ingedroogde verf kunnen eventueel ook in een reguliere huisvuiloven (roosteroven) verbrand worden omdat zij in ingedroogde staat niet gevaarlijk meer zijn (zeer gevaarlijk afval kan niet in een huisvuiloven).

94. Cementovens en draaitrommelovens kunnen [...] verpakt (klein) gevaarlijk afval aan. Afvalstromen die geschikt zijn voor pyrolyse kunnen ook worden verbrand in cementovens of draaitrommelovens. De afvalstromen die geschikt zijn voor pyrolyse (het hiervoor genoemde industrieel chemisch gevaarlijk afval) kan niet worden verbrand in huisvuilovens (roosterovens) omdat dit afval hiervoor te gevaarlijk is. Veel andere soorten verpakt (klein) gevaarlijk afval kunnen wel worden gerecycled door verbranding in roosterovens²⁸ zoals vaste organische stoffen, oliehoudend afval (vast) en lege verpakkingen. Het overgrote deel van het totaal aan verpakt (klein) gevaarlijk afval betreft deze categorie.
95. Uit onderzoek door ACM blijkt dat de marktdynamiek voor verpakt (klein) gevaarlijk afval dat geschikt is voor pyrolyse anders is dan afvalstromen die ook in roosterovens verbrand kunnen worden. Verwerking met pyrolyse, cementovens en draaitrommelovens is in de regel duurder dan verwerking door middel van gewone verbrandingsovens (zoals roosterovens). Sommige afvalstromen, zoals organische vloeistoffen, zouden bijvoorbeeld technisch gezien via pyrolyse verwerkt kunnen worden, maar worden vanwege de prijs gebracht naar financieel aantrekkelijkere verbrandingsovens.
96. Shanks is met name actief op het gebied van recycling van een deel van het verpakt (klein) gevaarlijk afval door pyrolyse waar cement- en draaitrommelovens de enige alternatieven voor zijn (hierna: specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval). Tegelijkertijd kan Shanks (technisch gezien) ook andere soorten verpakt (klein) gevaarlijk afval recyclen waarbij met name verbrandingsovens de alternatieven zijn (hierna: overig verpakt (klein) gevaarlijk afval).
97. Op grond van het voorgaande stelt de ACM vast dat Shanks op het gebied van recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval afhankelijk van de soort concurreert met één of meerdere, andere verwerkingsmethoden zoals roosterovens, draaitrommelovens en cementovens. Voor de beoordeling van deze overname kan echter in het midden blijven of sprake is van één markt voor verwerking van het verpakt (klein) gevaarlijk afval of dat onderscheiden dient te worden naar de verpakt (klein) gevaarlijk afvalsoort omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie de punten 103 e.v.).

b. Relevante geografische markt

98. Partijen wijzen erop dat de markt voor de verwerking van verpakt (klein) gevaarlijk afval ruimer dan nationaal moet worden afgebakend omdat meer dan de helft van de volumes die Shanks verwerkt afkomstig is uit het buitenland. Daarnaast zijn er in het buitenland veel concurrenten van Shanks actief op het gebied van recycling door middel van cement- en draaitrommelovens, aldus Partijen. Partijen hebben ook aangegeven dat met name het zeer gevaarlijke verpakt (klein) gevaarlijk afval in de praktijk over lange afstanden wordt getransporteerd. Daarom sluit een nationale afbakening volgens Partijen in dit geval niet aan bij de praktijk.
99. Een marktpartij wijst er expliciet op dat Nederlandse afvalbedrijven grensoverschrijdend transporteren voor verwerking naar gevaarlijk afvalverwerkingsinstallaties in België. Volgens deze marktpartij doen Van Gansewinkel en Shanks, Suez, Indaver, Attero en Wubben dit. Volgens deze marktpartij heeft dat als achtergrond dat het gevaarlijk afval op de afvalverwerkingsmarkt wordt opgebouwd. Zo kunnen er grotere hoeveelheden afval tegelijk getransporteerd worden en dit maakt grensoverschrijdend transport eerder rendabel.

²⁸ Zoals AEB en AVR.

100. In eerdere besluiten heeft de ACM de markt voor de verwerking van gevaarlijk afval als nationaal afgebakend. Uit het onderzoek van de ACM in deze zaak is naar voren gekomen dat het verpakt (klein) gevaarlijk afval ook naar Duitse verwerkers gaat. Van Gansewinkel legt op dit moment grote afstanden af naar het buitenland om haar verpakt (klein) gevaarlijk afval te laten verwerken, maar ook andere marktpartijen brengen nu al een deel van hun verpakt (klein) gevaarlijk afval naar het buitenland ter verwerking. Dit gebeurt voor alle soorten verpakt (klein) gevaarlijk afval. Het specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval brengt Van Gansewinkel het overgrote deel op dit moment naar het buitenland. De grootste concurrent van Shanks en Van Gansewinkel op de inzamelingsmarkt, Suez, brengt hiervan ook een groot deel naar het buitenland.
101. Uit het onderzoek door ACM in deze zaak blijkt dat er op het gebied van de recycling van overig verpakt (klein) gevaarlijk afval meerdere alternatieven in Nederland en de omliggende landen zijn. Dit afval kan ook op rendabele wijze geëxporteerd worden. Het meeste van dit soort verpakt (klein) gevaarlijk afval wordt in Nederland verwerkt. Voor de beoordeling van deze overname kan in het midden blijven of er sprake is van een nationale of ruimer dan nationale markt voor de recycling van overig verpakt (klein) gevaarlijk afval omdat de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.
102. Voor de specifieke stromen die alleen Shanks (in Nederland) kan verwerken via pyrolyse, zijn er alleen alternatieven in het buitenland. Dit zijn cement- en draaitrommelovens in met name België en Duitsland. Voor specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval blijken transportkosten (en exportvergunningen) geen belemmering te vormen en brengen grote inzamelaars (Van Gansewinkel en Suez) een aanzienlijk deel hiervan naar buitenlandse verwerkers. Voor de beoordeling van deze voorgenomen concentratie op het gebied van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval gaat de ACM daarom uit van een ruimer dan nationale markt.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

Verticale relatie: positie Partijen

103. Shanks is actief op de markt voor recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Van Gansewinkel is niet actief op deze markt zodat er geen sprake is van een horizontale overlap. Omdat Van Gansewinkel wel actief is op de markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval (zie de punten 71 tot en met 89) bestaat er een verticale relatie tussen de activiteiten op de inzamelingsmarkt voor klein gevaarlijk afval van Van Gansewinkel en de mogelijke recyclingsmarkten waarop Shanks actief is. De ACM heeft onderzocht of de overname kan leiden tot een beperking van de mededinging als gevolg van marktafscherming.

Positie Partijen

104. Volgens Partijen bedraagt het marktaandeel van Shanks op een Nederlandse markt voor recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval circa **[10-20]**%. Voor een ruimer dan nationale markt becijferen Partijen dit op circa **[10-20]**%. Voor de recycling van het overig verpakt (klein) gevaarlijk afval heeft Shanks haar marktaandeel niet apart becijferd. Op een nationale markt zal dit echter beperkt en minder dan **[10-20]**% zijn omdat Shanks haar capaciteit vooral inzet voor de verwerking van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval. Zoals hiervoor is beschreven hebben Partijen een gezamenlijk marktaandeel op de markt voor inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval van maximaal 40%.
105. Shanks heeft niet becijferd wat haar marktaandeel is op een ruimer dan nationale markt voor de recycling van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval. Voor dit afval zijn cement- en draaitrommelovens in met name België en Duitsland alternatieven voor ATM. De totale

capaciteit van deze buitenlandse cement- en draaitrommelovens voor de verwerking van dit specifieke verpakt (klein) gevaarlijk afval is niet bekend. Het is echter aannemelijk dat deze ovens in totaal een grotere capaciteit hebben dan Shanks. Uitgaande van een ruimer dan nationale markt voor verwerking van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval kan het marktaandeel van Shanks geschat worden op 30-40% .

Zienswijze Suez

106. Suez stelt dat Shanks op een Nederlandse markt voor de recycling van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk een marktaandeel van 90-100% heeft. Suez geeft aan dat dit marktaandeel van Partijen (vooral door de positie van Van Gansewinkel) op de inzamelingsmarkt gecombineerd met de dominante positie van ATM op de recyclingmarkt ertoe zal leiden dat Partijen hun concurrenten kunnen uitsluiten van de toegang tot de recyclinginstallatie(s) van ATM. Indien Partijen toegang zouden ontzeggen, zouden concurrenten moeten uitwijken naar verder gelegen recyclinginstallaties met als gevolg hogere kosten. Dit zou invloed kunnen hebben op hun concurrentiepositie op de markt voor de inzameling van verpakt (klein) gevaarlijk afval.

Beoordeling gevolgen verticale relatie

107. Hieronder gaat de ACM in op de vraag of Partijen na de overname zullen beschikken over de mogelijkheid en de prikkel om tot afscherming over te gaan, zoals Suez stelt. Daarna bespreekt de ACM het effect van een mogelijke afscherming. Er is sprake van marktafscherming wanneer de toegang van daadwerkelijke of potentiële concurrenten tot voorzieningsbronnen of afzetmarkten door de overname wordt belemmerd of geblokkeerd. De mogelijkheid en/of prikkel van deze ondernemingen om te concurreren wordt daardoor verminderd.²⁹ Partijen zouden na de concentratie kunnen weigeren om specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval te recyclen dat is ingezameld door Suez of andere concurrenten.
108. Voor de beoordeling van de verticale relatie tussen de inzameling en recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval gaat ACM in op i) de recycling van overig verpakt (klein) gevaarlijk afval, ii) de recycling van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval en iii) de (totale) markt van verpakt (klein) gevaarlijk afval.

i) recycling overig verpakt (klein) gevaarlijk afval

109. Hoewel Partijen op basis van de beschikbare capaciteit de mogelijkheid hebben om de installatie van ATM na de voorgenomen concentratie te vullen met het door Van Gansewinkel ingezamelde verpakt (klein) gevaarlijk afval, lijkt het niet aannemelijk dat zij een dergelijke strategie winstgevend kunnen doorvoeren. [...].
110. Uit onderzoek van de ACM blijkt dat financieel aantrekkelijke alternatieven bestaan voor de verwerking van overig verpakt (klein) gevaarlijk afval zoals AVR, AEB en overige verbrandingsinstallaties.³⁰ Partijen hebben daarom geen economische prikkel om in ieder geval het overig verpakt (klein) gevaarlijk afval naar ATM te brengen.

ii) recycling specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval

111. Als Van Gansewinkel alleen het specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval naar ATM brengt, zal slechts [...] % van de capaciteit van ATM daarmee gevuld (kunnen) worden. De installatie van ATM dient optimaal benut te worden om winstgevend te kunnen blijven. Dit maakt een uitsluitingsstrategie voor dit specifieke afval niet mogelijk, omdat ATM afhankelijk blijft van

²⁹ Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2008/C 265/07), punt 29.

³⁰ Pyrolyse is in de regel duurder dan andere verwerkingsmethoden zoals verbranding in roosterovens.

derden.

112. De ACM merkt op dat uit haar onderzoek blijkt dat ook voor specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval alternatieven zijn waar Van Gansewinkel, maar ook Suez veelvuldig gebruik van maken. Van Gansewinkel brengt thans ruim [...]% van dit soort afval naar cement- en draaitrommelovens in Duitsland en België.³¹ Suez brengt zelf ongeveer een derde van dit specifieke afval naar Duitse verwerkers. De ACM heeft hierbij onderzocht dat buitenlandse verwerkers inderdaad commerciële alternatieven zijn voor ATM wanneer naast verwerkingskosten ook rekening wordt gehouden met de aanvullende transportkosten.³² Ook is niet gebleken dat de buitenlandse verwerkers te ver weg liggen en daardoor duurder zijn.³³
113. ACM merkt ten slotte op dat uit haar onderzoek gebleken is dat Suez een belangrijke klant van Shanks is. Suez heeft dit ook zelf aangegeven in een artikel.³⁴ Bovendien is Suez van het totaal door haar ingezamelde gevaarlijk afval slechts zeer beperkt afhankelijk van de pyrolyse-verwerkingsinstallatie van ATM. In het algemeen geldt dat bedrijven voor de verwerking van verschillende soorten verpakt (klein) gevaarlijk afval ook weer van elkaar afhankelijk zijn.³⁵

iii) recycling verpakt (klein) gevaarlijk afval

114. Ook als er geen onderscheid wordt gemaakt naar de verschillende soorten verpakt (klein) gevaarlijk afval, gaat de beoordeling bij punten 111-113 op. Shanks heeft een relatief klein marktaandeel op een nationale ([10-20]%) en ruimer dan nationale ([10-20]%) markt voor de recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Er zijn daarom voldoende alternatieven, zoals hiervoor uiteengezet. Shanks blijft afhankelijk van anderen om haar installatie winstgevend te kunnen exploiteren.

Conclusie markt voor recycling van verpakt (klein) gevaarlijk afval

115. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het niet aannemelijk is dat de overname zal leiden tot uitsluiting op de markt voor het recyclen van verpakt (klein) gevaarlijk afval. Zelfs indien specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval een aparte markt zou zijn, zijn de volumes die Van Gansewinkel nu naar ATM brengt of zou kunnen brengen zodanig beperkt dat er geen risico is dat concurrenten geen toegang meer krijgen tot de pyrolyse-installatie van ATM. Van Gansewinkel is weliswaar theoretisch in staat om grote volumes door Shanks te laten verwerken, maar economisch neemt de ACM van Partijen aan dat dit niet aannemelijk is. Shanks zal ook na de overname afhankelijk blijven van andere afvalbedrijven. Shanks heeft daarom niet de prikkel om na de overname de toegang tot haar installatie aan concurrenten waaronder Suez te ontzeggen. Mocht een eventuele uitsluiting zich toch

³¹ [...].

³² ACM heeft dit onderzocht op basis van de totale kosten die Van Gansewinkel maakt voor de verwerking van specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval bij [...]

³³ Van Gansewinkel en Suez brengen bijvoorbeeld specifiek verpakt (klein) gevaarlijk afval naar [...] in Duitsland.

³⁴ In een artikel 'Markt verdeeld over effect fusie afvalreuzen' van 12 januari jl. op www.afvalonline.nl geeft algemeen directeur van Suez Nederland Wieger Droogh aan dat Suez ook bij een samengaan van Van Gansewinkel en Shanks een belangrijke klant blijft van ATM en dat ATM voor Suez een belangrijke leverancier blijft. Hij geeft aan dat ATM een groot probleem heeft als Suez vertrekt. Wel geeft hij ook aan dat Suez op haar beurt een groot probleem heeft als Suez niet meer bij ATM terecht kan. "Zoals bij elke klant-leveranciersrelatie moeten we goed in de gaten houden of de relatie gezond is en stabiel, voor beide partijen. Misschien moeten we daar harder aan werken dan in het verleden, maar volgens mij is ook ATM daartoe bereid.", aldus de heer Droogh.

³⁵ Zo is Van Gansewinkel, en daardoor straks ook Shanks, op haar beurt ook afhankelijk van Suez, bijvoorbeeld voor al haar lampen- & glasafval en voor medisch afval, medicijnen en cosmetica. Medisch/cosmetische afvalstromen die ook onder klein (verpakt) gevaarlijk afval vallen, brengt Van Gansewinkel voornamelijk naar [...].

voordoelen, dan zijn er voldoende alternatieven voor Suez in het buitenland zeker daar waar Van Gansewinkel voorheen haar afval bracht aangezien daar dan capaciteit vrij komt.

7. Inzameling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval

a. Relevante productmarkt

116. Partijen zamelen beide onverpakt (bulk) gevaarlijk afval in. Shanks is beperkt actief op de directe inzameling, maar verkrijgt wel onverpakt (bulk) gevaarlijke stromen vanuit haar industriële reinigingsactiviteiten.
117. Volgens Partijen is sprake van een markt voor onverpakt (bulk) gevaarlijk afval. Dit bulk gevaarlijk afval komt van scheepvaart, raffinaderijen en chemische industrie. Volgens Partijen kan onverpakt (bulk) gevaarlijk afval bestaan uit vloeibare en vaste afvalstromen. De vloeibare stromen variëren van substantie en samenstelling en omvatten onder andere afvalwater vervuild met zout en chemicaliën. Onder vloeibare afvalstromen vallen ook ows-mengsels. De vaste stromen betreffen voornamelijk grond, maar ook accu's en drukhouders et cetera. Voor de vloeibare stromen wordt gebruik gemaakt van tankwagens en voor de vaste stromen van afzetwagens. Beide stromen kunnen volgens Partijen met dezelfde vervoermiddelen en vergunning worden ingezameld.
118. Een marktpartij wijst er op dat de inzameling van afval van raffinaderijen en chemisch afval/productie-afval van de (petro)chemische industrie (ook een mengsel van olie, water en slib) afzonderlijk zou moeten worden beoordeeld. Vervuiling van dit petrochemische afval is volgens deze marktpartij veel sterker dan van andere landstromen, bijvoorbeeld van garages en maritieme stromen (ruimtewater van schepen).
119. Volgens Partijen zou alleen gesteld kunnen worden dat een inzamelaar van bulkstromen die zich specifiek richt op de chemie geen nabije concurrent is van een inzamelaar die zich specifiek richt op bijvoorbeeld de offshore, maar dat zou niet maken dat inzameling van onverpakt (bulk) afval van de (petro)chemische industrie als een afzonderlijke markt beschouwd moet worden.
120. De ACM heeft in de zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999 een onderscheid gemaakt naar de herkomst van de bulk afvalstromen en wel naar land- en scheepsafvalstromen aangezien er in het verleden afzonderlijke vergunningen nodig waren voor het verzamelen en verwerken van scheepsafvalstromen op grond van de Wet Milieubeheer. Deze aparte vergunningen bestaan niet meer: een vergunning tot het verzamelen van afval beslaat nu alle stromen, zowel land- als scheepsafvalstromen. Overigens zijn Shanks en Van Gansewinkel niet actief op het gebied van de inzameling van scheepsafvalstoffen.
121. Voor de beoordeling van deze overname kan in het midden blijven of er sprake is van een markt voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels of afval van raffinaderijen en chemisch afval/productie-afval van de (petro)chemische industrie (een specifiek ows-mengsel) omdat de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 123 tot en met 126).

b. Relevante geografische markt

122. Net als in zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999 gaat ACM voor de beoordeling van deze concentratie uit van (een) nationale markt(en) voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels of afval van raffinaderijen en productie-afval van de

(petro)chemische industrie. Onderzoek onder marktpartijen heeft geen aanleiding gegeven hier voor de beoordeling van deze overname anders tegen aan te kijken.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

Positie Partijen en concurrenten

123. Op basis van volume bedraagt het marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel op de markt voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval respectievelijk circa **[0-10]**% en circa **[0-10]**% (samen circa **[10-20]**%).³⁶ Als gekeken wordt naar de inzameling van ows-mengsels heeft Van Gansewinkel volgens Partijen een marktaandeel van circa **[0-10]**%, terwijl Shanks niet actief is. Indien nog verder onderscheid naar herkomst van het afval wordt gemaakt, namelijk naar de inzameling van afval van raffinaderijen en chemisch afval oftewel productie-afval van de (petro)chemische industrie (hierna: specifieke ows-mengsels), dan heeft Van Gansewinkel volgens Suez, net als Suez zelf, een marktaandeel van circa 30-40%.³⁷
124. Andere marktpartijen, naast Partijen en Suez, die ows-mengsels/onverpakt (bulk) gevaarlijk afval inzamelen, zijn Remondis en Indaver.
125. Met Partijen kan worden aangenomen dat de omvang van deze markt fluctueert naar gelang er sprake is van grote projecten zoals een groot onderhoud aan een raffinaderij. Dergelijke grote volumes worden doorgaans door middel van een prijsuitvraag in de markt gezet en wel door grote professionele partijen zoals Shell en Esso. Voor Shanks en Van Gansewinkel geldt dat zij circa [...]% respectievelijk circa [...]% van hun omzet met de activiteiten op het gebied van inzameling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval behalen uit tenders waarvan de contracten nog lopen. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen blijkt dat de opdrachtgevers grote, professionele partijen zijn die als gevolg daarvan over voldoende inkoopkracht beschikken. Mede hierdoor is sprake van een concurrerende markt.

Conclusie markt voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval

126. Gelet op de lage marktaandelen van Partijen op de markten voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval en/of ows-mengsels is er geen reden om aan te nemen dat de mededinging beperkt wordt. Op een mogelijke markt voor inzameling van specifieke ows-mengsels heeft Van Gansewinkel weliswaar een hoger marktaandeel, maar voegt Shanks niets toe. Tot slot gaat het op beide markten om grote ondernemingen die voldoende tegenwicht aan Partijen kunnen bieden.

8. Recycling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval

a. Relevante productmarkt

127. Partijen zijn beide actief op het gebied van de recycling van vaste en vloeibare bulkstromen. Inzamelaars brengen deze stromen naar verwerkingsinstallaties. Bepaalde afvalstromen, zoals vervuilde grond, gaan naar thermische reinigingsinstallaties en vloeibare stromen

³⁶ Alhoewel Shanks niet actief is op een markt voor de inzameling van ows-mengsels verkrijgt zij wel onverpakt (bulk) gevaarlijk afvalstromen vanuit haar industriële reinigingsactiviteiten, bijvoorbeeld volumes afvalwater die vrijkomen bij de bedrijfsvoering van klanten en vanuit haar overige inzamelingsactiviteiten van bulkstromen (inclusief de volumes die door schepen rechtstreeks bij ATM worden afgeleverd aan haar steiger waar schepen kunnen lossen ter verwerking).

³⁷ Shanks zamelt geen ows-mengsels in en dus ook niet deze specifieke ows-mengsels.

worden gerecycled zoals ows-mengsels of gaan naar zuiveringsinstallaties zoals vervuild water. Verontreinigd water met olie en/of slib/zand wordt gescheiden naar de verschillende afvalstromen. Shanks is de enige in Nederland die deze afvalstromen van ows-stromen na de scheiding volledig kan verwerken. Van Gansewinkel is actief op het gebied van chemische/fysische scheiding van ows-mengsels en verwerking van afvalwater door middel van biologische zuivering.

128. Suez geeft in haar zienswijze aan dat ook bij het recyclen van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval nader onderscheid moet worden gemaakt naar specifieke ows-mengsels. Suez geeft aan dat deze afvalstromen zwaarder verontreinigd zijn dan andere ows-mengsels waardoor minder alternatieven voor handen zijn voor de verwerking daarvan.
129. In een eerder besluit heeft de ACM de recycling van ows-mengsels beschouwd als een afzonderlijke productmarkt.³⁸ Het recyclen van ows-mengsels betreft het verwijderen van het (vervulde) water uit het ows-mengsel en het scheiden van het resterende slib en de olie. Deze mengsels ontstaan bij het reinigen van onder andere schepen en van vaten die gebruikt worden in de petroleumindustrie. Het verwerken van ows-mengsels heeft tot gevolg dat drie aparte afvalstromen worden gecreëerd, namelijk olie, slib en water. Die afvalstromen moeten verder worden verwerkt waarbij bedrijfsafvalwater gezuiverd kan worden, sediment verbrand (of anderszins verwerkt) kan worden en olie gerecycled/hergebruikt kan worden.
130. Net als bij inzameling kan bij de beoordeling van de gevolgen van deze overname in het midden blijven of er sprake is van een markt voor de recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval of dat deze markt nader onderscheiden moet worden naar (specifieke) ows-mengsels aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 134 tot en met 157).

b. Relevante geografische markt

131. Hoewel Partijen onderkennen dat gevaarlijk afval in beginsel in Nederland wordt verwerkt, wijzen zij er in de melding op dat deze markt wellicht ruimer dan nationaal afgebakend moet worden. Volgens hen wordt 15-20% van het in Nederland ingezamelde gevaarlijk afval naar het buitenland geëxporteerd.³⁹ Partijen menen daarom dat er reden is om uit te gaan van een ruimer dan nationale markt.
132. In haar zienswijze stelt Suez dat het moeilijk is om onverpakt (bulk) gevaarlijk afval in het buitenland te verwerken, onder meer vanwege transportkosten en benodigde vergunningen. In het onderzoek van de ACM onder marktpartijen is echter naar voren gekomen dat het wel een reële optie is om dit afval in het buitenland te laten verwerken. Er is weliswaar een exportvergunning nodig, maar marktpartijen geven aan dat dit niet voor veel vertraging zorgt. Ook transportkosten vormen geen obstakel omdat de verwerkingskosten in het buitenland lager zijn en dit opweegt tegen de hogere transportkosten. Ook heeft de ACM geconstateerd dat veel afvalstromen feitelijk worden geëxporteerd naar buitenlandse verwerkers.
133. De ACM heeft de markt voor de verwerking/recycling van ows-mengsels in eerdere besluiten afgebakend als een nationale markt.⁴⁰ Voor de beoordeling van deze overname kan in het midden blijven of er sprake is van nationale of ruimer dan nationale markt voor de

³⁸ Zaak 5627/Shanks Nederland - Slink Beheer van 1 juni 2006.

³⁹ Jaarboek Afval 2016, p. 51, onderdeel Gevaarlijk afval, grafiek 'herkomst en bestemming van gevaarlijk afval', percentages berekend o.b.v. staafdiagrammen.

⁴⁰ Zaak 5627/Shanks Nederland - Slink Beheer van 1 juni 2006.

verwerking/recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, al dan niet nader onderscheiden naar (specifieke) ows-mengsels aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 134 tot en met 138).

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

Positie Partijen en concurrenten

134. Shanks is met ATM actief op de mogelijke markt voor recycling van ows-mengsels. Shanks is de enige partij in Nederland die de ows-mengsels kan scheiden én de afvalstromen na de scheiding volledig kan verwerken. Van Gansewinkel is beperkt actief op het gebied van scheiden van ows-mengsels zodat er sprake is van een horizontale relatie tussen de activiteiten van Van Gansewinkel en Shanks. Omdat Van Gansewinkel ook actief is op de mogelijke markt(en) voor de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels en ook de specifieke ows-mengsels, bestaat er ook een verticale relatie tussen de activiteiten van Van Gansewinkel en Shanks.
135. Volgens Partijen bedraagt het gezamenlijk marktaandeel van Shanks en Van Gansewinkel op een nationale markt voor recycling van ows-mengsels circa **[40-50]**% (Shanks circa **[40-50]**% en Van Gansewinkel circa **[0-10]**%). Shanks heeft met ATM al een sterke positie op deze markt. Partijen hebben geen marktaandeel gegeven voor een mogelijke markt voor recycling van specifieke ows-mengsels. Gelet op het feit dat het aanverwante markten zijn, is het aannemelijk dat Van Gansewinkel ook in die markt een kleine speler is vergeleken met Shanks.
136. De verwerkingscapaciteit van Shanks ATM is veel groter (**[...]**) dan die van Van Gansewinkel. Het grote verschil in marktaandelen is vooral daardoor te verklaren. Shanks bedient vaak grote industriële of maritieme opdrachtgevers, terwijl Van Gansewinkel ows-mengsels verwerkt die zij zelf inzamelt bij met name MKB-klanten. Uit onderzoek van de ACM komt naar voren dat Van Gansewinkel inderdaad een veel kleinere verwerkingscapaciteit heeft dan Shanks en dat Van Gansewinkel vooral de wat lichter vervuilde ows-stromen (afvalwater met minder olie, slib/zand) verwerkt. Op de licht vervuilde stromen zijn de voornaamste concurrenten van Partijen Indaver, Teeuwissen, Remondis en Suez. Shanks kan met ATM zwaarder verontreinigde ows-mengsels scheiden. Zij concurreert hierbij met onder andere Main en AVR (binnenland) en Geocycle en AVG (buitenland; zie ook hierna).
137. Ten aanzien van de recycling van het overige onverpakt (bulk) gevaarlijk afval blijkt uit tabel 2 dat er mogelijk nog twee horizontale relaties zijn. Te weten: zuivering van bedrijfsafvalwater en extractieve grondreiniging. De ACM heeft de gevolgen van de overname op de markt voor zuivering van bedrijfsafvalwater apart onderzocht (zie punten 158 tot en met 165) en geen mededingingsprobleem gevonden. De ACM heeft dit niet gedaan voor extractieve grondreiniging omdat het gezamenlijk marktaandeel niet groter is dan 20% en er voldoende concurrenten overblijven waardoor geen mededingingsprobleem te verwachten is.

Conclusie markt voor recycling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval / ows-mengsels

138. Op basis van voorgaande kan geconcludeerd worden dat er op een markt voor de recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels of specifieke ows-mengsels geen mededingingsprobleem te verwachten is. Shanks en Van Gansewinkel zijn immers geen nabije concurrenten. Daarnaast blijven er na de concentratie voldoende alternatieven voor Partijen bestaan (zie ook hierna).

Verticale relatie

139. Er bestaat een verticale relatie tussen de activiteiten van Van Gansewinkel op het gebied van de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval en de activiteiten van Shanks op het gebied van de recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels of specifieke ows-mengsels. Volgens concurrent Suez bedraagt het marktaandeel van Shanks op een mogelijke Nederlandse markt voor de recycling van specifieke ows-mengsels 90-100%.
140. Deze sterke positie gecombineerd met de sterke positie van Van Gansewinkel op de inzamelingsmarkt voor specifieke ows-mengsels zal volgens Suez na de concentratie leiden tot uitsluiting. Suez betoogt dat Shanks vooral de stromen van Van Gansewinkel zal verwerken en concurrenten, waaronder Suez, zal uitsluiten van de toegang tot de recyclinginstallatie(s) van ATM of aan concurrenten een hogere prijs voor recycling zal vragen.
141. De ACM heeft daarom onderzocht of de voorgenomen concentratie leidt tot een beperking van de mededinging als gevolg van marktafsluiting. Zoals hiervoor in punt 108 is aangegeven, is sprake van marktafsluiting wanneer de toegang van daadwerkelijke of potentiële concurrenten tot voorzieningsbronnen of afzetmarkten door de overname wordt belemmerd of geblokkeerd. Partijen zou na de concentratie kunnen weigeren om onverpakt (bulk) gevaarlijk afval, ows-mengsels of specifieke ows-mengsels te recyclen die zijn ingezameld door Suez of andere concurrenten.
142. Suez stelt dat Shanks na de voorgenomen concentratie een hoog marktaandeel heeft op een mogelijke Nederlandse markt voor de recycling van afval van raffinaderijen en chemisch afval. Desalniettemin heeft onderzoek door de ACM uitgewezen dat het niet aannemelijk is dat Partijen na de overname Suez of andere concurrenten zal uitsluiten. In de punten 143 tot en met 147 wordt daartoe voor al het onverpakt (bulk) gevaarlijk afval en alle ows-mengsels aangegeven dat Van Gansewinkel gebruik maakt van alternatieven, dat zal blijven doen en al zelf verwerkt en dat Shanks afhankelijk is van haar toeleveranciers en haar capaciteit moet vullen. Vervolgens wordt in de punten 148 tot en met 157 nog eens in het bijzonder ingegaan of hetzelfde geldt voor de specifieke stromen onverpakt (bulk) gevaarlijk afval waar Suez in haar zienswijze op doelt.

Alle stromen onverpakt (bulk) gevaarlijk afval

143. Voor al het onverpakt (bulk) gevaarlijk afval en alle ows-mengsels is de markt mogelijk ruimer dan Nederland. Voor alle bulkafvalstromen die Suez naar Shanks brengt, zijn alternatieven in Nederland en omliggende landen. Partijen hebben aangetoond dat Van Gansewinkel nu al voor het overgrote deel van de afvalstromen die zij inzamelt andere verwerkers dan Shanks gebruikt. Zo heeft Van Gansewinkel contracten met [...].
144. De afvalstromen van Van Gansewinkel worden doorgaans naar de meest efficiënte en goedkopere verwerker gebracht. Partijen hebben aangetoond dat verwerking van door Van Gansewinkel ingezamelde gevaarlijk afvalstromen door derde (buitenlandse) verwerkers in veel gevallen goedkoper is dan verwerking bij ATM. [...]. Het is daarom aannemelijk dat Shanks ook na de concentratie gebruik zal blijven maken van derde verwerkers.
145. Bovendien verwerkt Van Gansewinkel [...] door haar ingezamelde bulkstromen bij haar eigen verwerkingsinstallatie CFS. Dat maakt dat het niet logisch lijkt dat Van Gansewinkel na de concentratie extra verwerkcapaciteit bij Shanks zal innemen als gevolg waarvan de kans groter zou worden dat Suez niet langer bij Shanks terecht kan.
146. De ACM vindt het daarnaast niet aannemelijk dat de verticale integratie zal leiden tot een

beperking van de mededinging omdat Shanks in grote mate afhankelijk is van de levering van andere Partijen voor het volledig benutten van de capaciteit van ATM. Alleen bij een volledige benutting van ATM is de winst van Shanks maximaal. Slechts circa [20-30]%⁴¹ wordt geleverd door directe inzamelaars zoals [...]. De hoeveelheden die Van Gansewinkel en Suez leveren aan ATM zijn vergelijkbaar. Shanks zelf levert 10%. Klassieke inzamelaars waartoe ook Suez en Van Gansewinkel horen, leveren ook nog kleine volumes specifieke ows-mengsels aan ATM.

147. ATM beschikt op dit moment nog over enige vrije (niet gecontracteerde) capaciteit. Zelfs als Van Gansewinkel straks alle door haar ingezamelde onverpakt (bulk) gevaarlijk afvalstromen⁴² naar Shanks/ATM zal brengen, zou zij daarmee op korte termijn niet de capaciteit van ATM in zijn geheel opslokken. Ook wanneer de contracten die Van Gansewinkel nu nog heeft met andere verwerkers dan Shanks/ATM aflopen en Van Gansewinkel deze hoeveelheden naar ATM zou brengen, blijft het overgrote deel van de capaciteit van ATM afhankelijk van de aanvoer door andere toeleveranciers.

Specifieke stromen onverpakt (bulk) gevaarlijk afval

148. Op verzoek van de ACM hebben Partijen en Suez inzichtelijk gemaakt welke onverpakt (bulk) gevaarlijk afvalstromen Suez en Van Gansewinkel⁴³ door ATM laten verwerken. Voor de jaren 2014 en 2015 hebben Partijen een overzicht verstrekt van de afvalstromen (gespecificeerd naar Euralcodes⁴⁴) die Suez brengt naar ATM. Voor dezelfde afvalstromen hebben Partijen aangegeven of Van Gansewinkel deze stromen ook naar ATM of derden brengt en of Van Gansewinkel deze (ook) zelf verwerkt. ACM heeft voor elk van deze stromen onderzocht in hoeverre de door Suez gestelde uitsluiting mogelijk is.

149. Uit de gegevens van Partijen en Suez blijkt dat het om twee hoofdcategorieën gaat: (i) (met olie) verontreinigde grond, grind⁴⁵ en (straal)grit en (ii) afval van raffinaderijen en chemisch afval/productie-afval van de (petro)chemische industrie (specifieke ows-mengsels). Hieronder licht ACM toe waarom het ook voor deze specifieke categorieën niet aannemelijk is dat ATM tot uitsluiting over zal gaan. ACM merkt daarbij op dat de volumes per jaar aanzienlijk schommelen per categorie wat een uitsluitingsstrategie ook minder aannemelijk maakt.

i) verontreinigde grond, grind en (straal)grit

150. Van Gansewinkel brengt verontreinigde grond, grind en (straal)grit⁴⁶ naar derde verwerkers. Uit de vergelijking tussen de verwerkingskosten die Van Gansewinkel heeft bij Shanks en bij derde verwerkers blijkt dat derde verwerkers vergelijkbare ([...]) verwerkingsprijzen rekenen. Er zijn dus voldoende reële alternatieven voor deze afvalstromen.
151. Als Van Gansewinkel deze volumes naar ATM zou brengen, zou het aandeel van Van Gansewinkel bij ATM slechts beperkt toenemen. Suez brengt aanzienlijk meer verontreinigde grond, grind en (straal)grit naar ATM dan Van Gansewinkel. Partijen hebben aangegeven dat Suez juist voor deze afvalstromen een belangrijke klant is van ATM [...].

⁴¹ Overige partijen die gebruik maken van de capaciteit van ACM zijn (i) schepen die direct afval brengen naar ATM (grootste deel), (ii) ontdoeners die afval leveren door het zelf inschakelen van transportbedrijven en (iii) tussenpersonen die afvalstromen bundelen.

⁴² Exclusief eigen verwerking en contracten bij derde verwerkers.

⁴³ Voor zover Suez de betreffende afvalstromen naar ATM brengt.

⁴⁴ Internationaal kenmerk voor een verzameling van afvalstoffen met een gelijke afkomst.

⁴⁵ Verontreinigde grond en grind en grit betreffen grondstromen uit saneringen die in elke sector kunnen vrijkomen en geen specifieke (chemische) afvalstromen van raffinaderijen.

⁴⁶ Voor (straal)grit betreft het beperkte(re) volumes (dan voor verontreinigde grond en grind).

- ii) afval van raffinaderijen en chemisch afval/productie-afval van de (petro)chemische industrie (specifieke ows-mengsel)
152. Van de stromen die Van Gansewinkel inzamelt bij raffinaderijen en de petro-chemische industrie verwerkt zij een klein deel zelf en brengt zij het grootste deel naar derde verwerkers. Uit de gegevens van Partijen blijkt dat Van Gansewinkel en Suez vergelijkbare hoeveelheden van deze afvalstromen naar ATM brengen.
153. Voor ruim [...]% van het volume dat Suez naar ATM brengt, brengt Van Gansewinkel hetzelfde soort afval naar andere verwerkers dan ATM (in binnen- en buitenland). In Nederland gaat het overgrote deel naar [...] en daarnaast naar veel verschillende partijen zoals [...]. Circa [...]% gaat naar verwerkers in België, Duitsland en Frankrijk.⁴⁷ Voor het overige deel van het volume dat Suez naar ATM brengt, brengt Van Gansewinkel die afvalstromen niet naar derde partijen, maar verwerkt deze zelf of brengt deze naar ATM.⁴⁸ Partijen noemen ook daarvoor per specifieke stroom alternatieven.⁴⁹
154. De stelling van partijen dat Van Gansewinkel ook voor deze specifieke stromen naar derde verwerkers gaat omdat deze financieel aantrekkelijker zijn, wordt bevestigd in het onderzoek van de ACM. [...]. Dit geldt ook voor de specifieke stromen. Van Gansewinkel brengt het grootste deel van haar specifieke stromen naar [...]. Ook wanneer de transportkosten in acht worden genomen, is het financieel rendabel (bepaalde) specifieke stromen door derde verwerkers in het buitenland te laten verwerken, getuige dat deel dat Van Gansewinkel daar nu reeds heen brengt.
155. Voor de resterende enkele afvalstromen die Suez wel naar Shanks brengt, maar waar Van Gansewinkel niet naar alternatieve verwerkers toe gaat, acht de ACM aannemelijk dat deze door de door Partijen genoemde alternatieven verwerkt kunnen worden. Ook wanneer deze alternatieven financieel minder aantrekkelijk zouden zijn, acht de ACM het niet aannemelijk dat Suez hierdoor klanten zou verliezen daar het gaat om een klein deel van de totale afvalstromen die Suez laat verwerken bij ATM. Het is niet aannemelijk dat Shanks op basis van een klein volume een belangrijke klant de toegang tot ATM zou weigeren. Ook neemt de ACM hierbij in overweging dat Suez een grote partij is waarvan verwacht mag worden dat deze voldoende middelen tot haar beschikking heeft om haar positie veilig te stellen.
156. Tot slot wijst de ACM erop dat Suez volgens Partijen een zeer belangrijke cliënt is van Shanks. Er is geen prikkel om deze relatie na de overname te veranderen. Ook hier wordt verwezen naar het artikel 'Markt verdeeld over effect fusie afvalreuzen' van 12 januari jl. op www.afvalonline.nl (voetnoot 34) waarin dat door Suez zelf wordt erkend.

Conclusie verticaal

157. ACM acht het niet aannemelijk dat Shanks er na de concentratie voor zal kiezen derde partijen uit te sluiten van haar ATM-installatie. Hoewel Shanks op basis van de beschikbare capaciteit de mogelijkheid hiertoe heeft, ontbreekt de prikkel. Het is immers aannemelijk dat Suez bij derde verwerkers terecht kan. Dit leidt niet tot een winstgevende strategie van Partijen. Bovendien heeft Shanks de prikkel niet omdat ATM ook na de voorgenomen concentratie in grote mate van derde afvaltoeleveranciers afhankelijk is en blijft. Ook wanneer

⁴⁷ Voorbeelden hiervan zijn [...].

⁴⁸ [...]

⁴⁹ Alternatieven: Indaver of verschillende partijen die deze afvalstromen steekvast kunnen maken en vervolgens afvoeren naar de cementindustrie in België. Daarnaast kunnen sommige stromen ingedikt en vervolgens verbrand worden zoals raffinage slibben en afhankelijk van de vervuiling AVR en draaitrommelovens.[...].

Shanks alleen Suez zou willen uitsluiten, zal dit niet leiden tot mededingingsproblemen vanwege de aanwezigheid van alternatieven. Daarnaast hebben zowel Partijen als Suez zelf aangegeven dat Suez een belangrijke klant van Shanks is en blijft.

9. Zuivering bedrijfsafvalwater

a. Relevante productmarkt

158. Afvalwater dat gevaarlijke stoffen bevat of dat voortkomt uit bepaalde industriële processen moet een speciale behandeling ondergaan waarvoor niet alle installaties geschikt zijn. De meeste waterzuiveringsinstallaties (buiten het rioolnetwerk) kunnen zwaar verontreinigd water behandelen. Installaties met een vergunning voor het zuiveren van gevaarlijk afvalwater kunnen ook niet-gevaarlijk afvalwater innemen, maar andersom is dat niet mogelijk.
159. De meeste waterinstallaties zijn actief op het gebied van de zuivering van bedrijfsafvalwater. Zij kunnen gevaarlijk en niet-gevaarlijk water reinigen. Omdat uit het onderzoek onder marktpartijen geen andere informatie naar voren is gekomen, wordt voor de beoordeling van deze concentratie uitgegaan van een markt voor het zuiveren van bedrijfsafvalwater waarbij niet onderscheiden wordt tussen gevaarlijk en niet-gevaarlijk bedrijfsafvalwater.

b. Relevante geografische markt

160. Partijen gaan uit van een geografische markt voor zuivering van bedrijfsafvalwater die ten minste nationaal is. Volgens Partijen zijn de transportkosten een klein deel van de totale kosten voor de zuivering van bedrijfsafvalwater waardoor dit geen belemmering is voor aanbieders om op nationaal niveau actief te zijn. De Commissie en ACM hebben deze markt niet eerder geografisch afgebakend. De ACM kan het standpunt van Partijen volgen. Onderzoek onder marktpartijen heeft geen aanleiding gegeven hier anders tegen aan te kijken. Aangezien Shanks en Van Gansewinkel klanten bedienen uit het hele land en hun grote concurrenten ook landelijk actief zijn, gaat de ACM voor de beoordeling van deze overname uit van een nationale markt voor de zuivering van bedrijfsafvalwater.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

161. Partijen zijn beide actief op de markt voor de zuivering van bedrijfsafvalwater. Bij zowel Shanks als Van Gansewinkel gaat het (met name) om de zuivering van afvalwater dat voortkomt uit hun activiteiten rondom industriële reiniging en de verwerking van ows-mengsels.⁵⁰ Volgens Partijen bedragen de marktaandelen van Shanks en Van Gansewinkel respectievelijk circa **[40-50]**% en circa **[0-10]**% op basis van omzet.⁵¹ Na de concentratie zou het gezamenlijke marktaandeel ongeveer de helft van de totale markt voor de zuivering van bedrijfsafvalwater bedragen.
162. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat Shanks en Van Gansewinkel geen nabije concurrenten zijn. De installatie van Shanks is gericht op de verwerking van een mix van afvalstromen waarvan waterzuivering een onderdeel is. Van Gansewinkel kan niet de eindverwerking van sommige afvalstromen verrichten zoals olie en slib en heeft daarnaast een veel kleinere capaciteit dan Shanks (zie ook hiervoor). De focus van Van Gansewinkel ligt anders dan bij Shanks op de inzameling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval waarvan een

⁵⁰ Ook reinigen Shanks en Van Gansewinkel industriële installaties in de chemie en de olie- en gaswinning en vervuilde grond waarbij gevaarlijk afval in bulk en/of in de vorm van genoemde ows-mengsels vrij komt.

⁵¹ Op basis van volumes bedragen de marktaandelen van Shanks en Van Gansewinkel respectievelijk circa **[40-50]**% en circa **[0-10]**%. De totale markt waar partijen van uitgaan, bedraagt 2.000 kton.

deel wordt gezuiverd en minder op de verwerking daarvan. Shanks is met name actief op het gebied van zuivering van zwaar vervuild water afkomstig van de industrie; het water dat Van Gansewinkel zuivert, is doorgaans minder vervuild. Shanks en Van Gansewinkel bedienen daarom ook veelal andere opdrachtgevers.

163. Er zijn ook veel concurrenten op deze markt voor zuivering van bedrijfsafvalwater. Partijen worden bovendien gedisciplineerd door (potentiële) klanten die al in-house zuiveren en/of die dit van plan zijn. Daarnaast komt concurrentiedruk van concurrenten niet alleen uit Nederland⁵², maar ook uit België⁵³. Gebleken is dat structurele, grote volumes worden geëxporteerd.
164. Daarnaast bestaat er ook een (verticale) relatie met industriële reinigingsactiviteiten en de recycling van onverpakt bulk (gevaarlijk) afval/ows-mengsels. Afvalstromen van industriële reiniging kunnen immers direct gezuiverd worden en soms indirect na recycling van ows-mengsels. Vanwege de beperkte invloed onderzoekt de ACM deze relaties verder niet. Van Gansewinkel is namelijk beperkt actief op de markt voor industriële reiniging (zie volgende te onderzoeken markt) en de markt voor recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval / ows-mengsels (zie vorige te onderzoeken markt).

Conclusie

165. Gelet op de mogelijkheid en capaciteit van de installaties en opdrachtgevers voor zuivering van bedrijfsafvalwater zijn Partijen op de markt voor de zuivering van bedrijfsafvalwater niet elkaars naaste concurrenten. Bovendien is er voldoende concurrentie op die markt en gaat er ook disciplinerend uit van klanten die zelf hun bedrijfsafvalwater (of binnenkort gaan) zuiveren. De ACM verwacht daarom na de overname geen mededingingsprobleem op de markt voor de zuivering van bedrijfsafvalwater.

10. Industriële reiniging

a. Relevante productmarkt

166. Partijen zijn actief op het gebied van industriële reiniging. Industriële reiniging betreft het reinigen van onder andere installaties, systemen, leidingen, fabriekshallen, tanks en scheepstanks en ook de logistieke afhandeling van afvalstoffen. Voor reiniging wordt gebruik gemaakt van onder andere hogedrukvacuümtechnieken en pompen.⁵⁴
167. Partijen wijzen er op dat de industriële schoonmaakdienst gecombineerd kan worden met bijvoorbeeld het (de)monteren van de leidingen voor en na de reiniging (hierna: industriële reiniging en gerelateerde diensten). Het verwerken van het bij industriële reiniging vrijgekomen verontreinigde water of ows-mengsel behoort volgens Partijen niet tot de gerelateerde diensten, maar behoort tot de markt voor zuivering bedrijfsafvalwater of recycling onverpakt (bulk) gevaarlijk afval of (specifieke) ows-mengsels.
168. In een eerder besluit heeft ACM deze markt voor industriële reiniging al als een aparte productmarkt afgebakend gelet op de te onderscheiden aanbieders van de te reinigen installaties, de benodigde reinigingsapparatuur, de benodigde kennis, de kosten van de

⁵² Heros (Sluiskil), Sitech (Geleen), Ecoflow (Son), Bredox (Weert), North Water (Eemshaven), Indaver ('s-Gravenpolder), Suez (Almelo), Vecom (Maassluis), AVR (Botlek-Rotterdam) en AEB.

⁵³ TWX, WWT, ATC, Mac2, MTD en Revatech.

⁵⁴ Zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999.

reinigingsmethoden en de benodigde investeringen.⁵⁵

169. Om dezelfde redenen als aangegeven in het vorige punt gaat de ACM voor de beoordeling van deze overname uit van een markt voor industriële reinigingsdiensten.

b. Relevante geografische markt

170. Partijen menen dat de markt voor industriële reiniging ten minste nationaal is. Reden hiervoor is volgens Partijen dat de apparatuur voor industriële reiniging mobiel is waardoor een aanbieder van industriële reinigingsdiensten zijn diensten over grote afstanden kan aanbieden. Dit wordt volgens Partijen versterkt door het feit dat de opdrachten voor industriële reiniging meestal grote opdrachten zijn die, al dan niet via aanbestedingen, worden gegund door grote industriële partijen. Hierdoor is het volgens Partijen commercieel lonend voor bijvoorbeeld een aanbieder van industriële reiniging gevestigd in Rotterdam om diensten aan te bieden in de Eemshaven: de hogere reiskosten zullen terugverdiend kunnen worden, zeker bij een grotere opdracht.

171. Volgens de Commissie is de markt voor industriële reiniging nationaal van omvang.⁵⁶ De ACM heeft eerder in het midden gelaten of de markt voor industriële reiniging nationaal of groter dan nationaal is.⁵⁷ Voor de beoordeling van deze concentratie volgt de ACM het standpunt van Partijen. Onderzoek onder marktpartijen heeft geen aanleiding gegeven hier anders tegen aan te kijken. De ACM gaat daarom uit van een markt voor de industriële reiniging die ten minste nationaal is.

c. Gevolgen van de voorgenomen concentratie

172. Partijen zijn actief op de markt voor industriële reiniging. Op basis van omzet bedraagt het gezamenlijk marktaandeel op deze markt inclusief gerelateerde diensten (o.a. het (de)monteren van de leidingen rondom de reiniging) circa [20-30]% (Shanks circa [20-30]% en Van Gansewinkel circa [0-10]%). Het gezamenlijk marktaandeel op deze markt exclusief gerelateerde diensten bedraagt circa [30-40]% (Shanks circa [20-30]% en Van Gansewinkel circa [0-10]%). Aangezien verreweg de meeste aanbieders op de markt zowel de reiniging als de gerelateerde diensten uitvoeren, menen Partijen dat het marktaandeel van circa [20-30]% hun gezamenlijke positie beter weergeeft dan het percentage zonder gerelateerde diensten.
173. Partijen zijn geen directe concurrenten van elkaar aangezien zij zich richten op verschillende segmenten. Zo is Van Gansewinkel actief op het gebied van reiniging van tankterminals en verbrandingsinstallaties door middel van onder andere detonatieve reiniging, terwijl Shanks niet tot nauwelijks actief is in dit segment. Shanks is met name actief in de segmenten petrochemie en offshore, terwijl Van Gansewinkel niet actief is in het segment petrochemie en slechts sporadisch op het gebied van offshore (Van Gansewinkel beschikt ook niet over de juiste middelen voor offshore). Dit brengt mee dat Shanks en Van Gansewinkel slechts in een beperkt aantal gevallen elkaars directe concurrenten zijn bij aanbestedingen. Gelet hierop zorgt de overname niet voor een wezenlijk verschil in de positie van Shanks op de markt voor industriële reiniging en gerelateerde diensten.
174. Bovendien blijft er voldoende concurrentie op de markt over. Op de markt voor industriële reiniging zijn naast Shanks en Van Gansewinkel belangrijke spelers Mourik, Peeters, Conservator, Enigma, Hofkens, JPB, EID, BUCHEN, Remondis, Suez, Veolia (die sterk is in

⁵⁵ Zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999.

⁵⁶ Zaak M.5464/Veolia Eau van 30 juli 2009.

⁵⁷ Zaak 1244/AVR - RCM van 24 maart 1999.

het buitenland), Attero, Van Hamburg Cleaning en Wenau. Daarnaast zijn er specialisten zoals Altena in de chemische sector. Om die reden valt niet te verwachten dat na deze overname een merkbaar verminderde concurrentiedruk op de markt zal ontstaan.

Conclusie

175. Gelet op het feit dat het gezamenlijke marktaandeel onder de **[30-40]**% blijft, Shanks en Van Ganswinkel niet elkaars meest nabije concurrenten zijn op deze markt en er voldoende concurrenten overblijven, ontstaat op deze markt geen probleem als gevolg van de overname.
176. Voor de verticale relatie met het recyclen van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval/ows-mengsels betreft, verwijst ACM naar de beoordeling van de markt voor recycling van onverpakt (bulk)/ows-mengsels. Bovendien verwijst zij naar de aanwezigheid van voldoende concurrenten op de markten voor recycling van onverpakt (bulk) gevaarlijk afval/ows-mengsels en zuivering van bedrijfsafvalwater zoals hiervoor beschreven.

CONCLUSIE

177. Na onderzoek van deze melding is ACM tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Zij heeft geen 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.
178. Gelet op het bovenstaande deelt ACM mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum:

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

dr. B.L.K. Vroomen,
Teammanager, Directie Mededinging

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