



# Besluit Bewegwijzering

## Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 56 Mededingingswet

Ons kenmerk : ACM/UIT/599397  
Zaaknummer : ACM/23/182044  
Datum : 12 juli 2023

## 1. Samenvatting

1. In dit besluit stelt de Autoriteit Consument en Markt ('ACM') vast dat twee ondernemingen in het kader van de levering van bewegwijzering aan de Nationale Bewegwijzeringsdienst ('NBd') artikel 6 Mededingingswet ('Mw') en artikel 101 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VwEU') hebben overtreden.
2. De NBd laat vijf ondernemingen binnen een raamovereenkomst meedingen naar grotere opdrachten om bewegwijzering te leveren voor snelwegen en provinciale wegen. Agmi Traffic B.V., Agmi Beheer B.V. en Agmi Finance B.V. (samen 'Agmi') en Brimos B.V. en Brimos Beheer B.V. (samen 'Brimos') dongen in het kader van deze raamovereenkomst mee om opdrachten binnen te halen. In de periode van 15 juni 2020 tot en met 28 augustus 2020 hebben zij hun inschrijvingen voor vier grote uitvragen van de NBd met elkaar afgestemd met als doel om deze onderling te verdelen. Zij spraken een bedrag af waar een van de twee onder zou inschrijven terwijl de andere partij daarboven zou inschrijven. Bij drie van de vier uitvragen heeft deze afstemming er met succes toe geleid dat een van hen zoals beoogd de opdracht heeft gewonnen.
3. Beide partijen hebben een clementieverzoek ingediend bij de ACM. Brimos heeft het clementieverzoek als eerste ingediend, Agmi heeft het clementieverzoek als tweede ingediend. Brimos en Agmi erkennen dat zij de mededingingsregels hebben overtreden en hebben meegewerkt aan vereenvoudigde afdoening van de sanctieprocedure.<sup>1</sup>
4. De ACM legt voor deze gedragingen een boete op aan Agmi van €56.000 na vermindering van de boete met 60% vanwege clementie en vereenvoudigde afdoening. De ACM ziet af van het opleggen van een boete aan Brimos, omdat Brimos vanwege clementie 100% boetevermindering toekomt.

## 2. Verloop van de procedure

5. Op 14 juli 2021 heeft Brimos een clementieverklaring ingediend.<sup>2</sup> De ACM is naar aanleiding van deze verklaring een onderzoek gestart naar een mogelijke overtreding van artikel 6, eerste lid, Mw en/of artikel 101, eerste lid, VwEU.

<sup>1</sup> Richtsnoeren vereenvoudigde afdoening van boetezaken ACM (Stcrt. 2018, 71890).

<sup>2</sup> Clementieverklaring Brimos ('CV Brimos'), kenmerk ACM/IN/732739.

6. De ACM heeft op 5 april 2022 onderzoek gedaan op de bedrijfslocatie van Agmi.<sup>3</sup> Vervolgens heeft Agmi op 1 juli 2022 een clementieverklaring ingediend.<sup>4</sup>
7. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Directie Mededinging van de ACM een rapport<sup>5</sup> opgemaakt als bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Awb. Dit rapport is op 9 maart 2023 toegezonden aan partijen en overgedragen aan de Directie Juridische Zaken van de ACM.
8. In maart 2023 is de ACM door partijen benaderd om de mogelijkheid te verkennen van een vereenvoudigde afdoening. De ACM heeft daartoe individuele gesprekken gevoerd met de partijen. Dit heeft geleid tot schriftelijke verklaringen van partijen waarin zij erkennen betrokken te zijn geweest bij de in dit besluit beschreven overtreding.

### 3. Betrokken ondernemingen

9. Dit besluit richt zich tot Agmi Traffic B.V., Agmi Holding B.V. en Agmi Finance B.V., gezamenlijk aangeduid als Agmi en tot Brimos B.V. en Brimos Beheer B.V., gezamenlijk aangeduid als Brimos. Deze ondernemingen zijn actief in de bewegwijzeringssector en houden zich onder andere bezig met de productie en levering van bewegwijzering, bebording en draagconstructies.

## 4. Kenmerken van de betrokken sector

### 4.1. Bewegwijzeringssector

10. De Nederlandse bewegwijzeringssector bestaat uit de volgende segmenten:
  - i. borden voor bewegwijzering: dit zijn onder meer de grootblauwe borden met plaatsnamen voor met name snelwegen en N-wegen, lichtwegwijzers (verlichte plaatsnaamborden met name voor N-wegen), handwegwijzers (onverlichte plaatsnaamborden met name voor N-wegen), fietswegwijzers en voetgangersbewegwijzering;
  - ii. verkeersborden en overige bebording: snelheidsborden, regelgevende borden en (tijdelijke) route-instructies;
  - iii. signaleringstechnieken: elektronische waarschuwingssystemen (bijv. voor snelheid of file);
  - iv. draagconstructies: masten (voor borden boven de snelweg), palen, lichtmasten en afspanmasten (o.a. voor tramkabels).
11. Het onderscheid tussen de verschillende segmenten komt door de wijze waarop producten geproduceerd worden en door verschillen in wettelijke eisen. De overtreding in deze zaak deed zich voor in het segment (i) bewegwijzering. Deze bewegwijzeringsborden worden in Nederland voornamelijk afgenomen door de NBd.

### 4.2. Raamovereenkomst NBd, concurrentieproces en concurrentieparameters

12. De NBd is de belangrijkste opdrachtgever in de Nederlandse bewegwijzeringssector. De NBd is een alliantie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat. Sinds 1 januari 2015 is de NBd, namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, verantwoordelijk voor uniforme bewegwijzering langs alle openbare wegen van Nederland.<sup>6</sup> De NBd regelt op verzoek van wegbeheerders de inkoop van bewegwijzeringsproducten- en diensten middels een aanbestedingsprocedure. Naar schatting wordt ongeveer 80% van de totale jaarlijkse omzet voor levering van bewegwijzering uitgevraagd door de NBd.

<sup>3</sup> VVA bedrijfsbezoek Agmi, kenmerk ACM/UIT/573680.

<sup>4</sup> Clementieverklaring Agmi ('CV Agmi'), kenmerk ACM/IN/702523.

<sup>5</sup> Rapport, ACM/UIT/584663.

<sup>6</sup> De NBd heeft verschillende wettelijke taken, waaronder het opstellen van bewegwijzeringsplannen en het registreren van afgeronde projecten in een landelijke database.

13. De NBd heeft in 2018 een centrale aanbesteding gepubliceerd voor een raamovereenkomst met vijf leveranciers van bewegwijzeringsborden, waaronder Agmi en Brimos. Met deze raamovereenkomst kan de NBd een stroom van toekomstige opdrachten voor de levering van bewegwijzering plaatsen waar een select aantal leveranciers op in kan schrijven. Zo fungeert de NBd als aankoopcentrale voor wegbeheerders.
14. De NBd doet bij een opdracht met een ramingsbedrag van minder dan € 10.000 een uitvraag bij één via loting geselecteerde leverancier. Bij een ramingsbedrag tussen € 10.000 en € 50.000 volgt een uitvraag bij drie leveranciers en bij een ramingsbedrag van meer dan € 50.000 een uitvraag bij alle vijf de leveranciers. Door loting is een longlist vastgesteld, die bepaalt in welke volgorde de raamcontractanten (bij een ramingsbedrag onder de € 50.000) worden gevraagd een inschrijving voor een uitvraag te doen.
15. Binnen de Raamovereenkomst vindt het concurrentieproces plaats op het niveau van de individuele uitvragen. Iedere uitvraag die de NBd verstuurt aan één of meer leveranciers kan als een op zichzelf staande aanbesteding ("mini-competitie") worden beschouwd.<sup>7</sup> Het doel van een uitvraag is om verschillende aanbieders onderling te laten concurreren om een opdracht.
16. De NBd gunt de uitvragen onder de Raamovereenkomst op basis van het gunningscriterium laagste prijs. Daarmee is de inschrijfprijs de belangrijkste concurrentieparameter. Andere concurrentieparameters spelen een minder grote rol vanwege de hoge mate van standaardisering in de bewegwijzeringssector en de inschrijfprocedure onder de Raamovereenkomst. De productie en levering van bewegwijzering is volgens de betrokken ondernemingen erg transparant wat betreft de kostenstructuur (inkoop van halffabricaten) en het marktgedrag. De NBd maakt de uitslag van een uitvraag aan alle partijen onder de Raamovereenkomst bekend, inclusief de inschrijfprijzen van alle leveranciers.

## 5. Gedragingen

17. Dit besluit heeft betrekking op vier uitvragen van de NBd onder de Raamovereenkomst:
  - Uitvraag Rijnlandroute
  - Uitvraag Blankenburgverbinding
  - Uitvraag Knooppunt Zoomland
  - Uitvraag 14 projecten A15
18. Agmi en Brimos hebben – voorafgaand aan het indienen van hun inschrijvingen voor deze vier uitvragen – met elkaar afgestemd boven of onder welk bedrag zij zouden inschrijven. Dit gebeurde middels drie bijeenkomsten in de periode 15 juni 2020 tot en met 28 augustus 2020. Uit de gunningsbeslissingen van de NBd blijkt dat Agmi en Brimos zich ook overeenkomstig de gemaakte afspraken hebben ingeschreven.<sup>8</sup> Bij drie van de vier afgestemde inschrijvingen is de opdracht gegund aan de door Agmi en Brimos beoogde winnaar.
19. De eerste bijeenkomst tussen Agmi en Brimos vond plaats op 15 juni 2020 op het kantoor van Brimos in Hattem.<sup>9</sup> Brimos had kort daarvoor de activiteiten omtrent de productie en levering van bewegwijzering van een andere onderneming overgenomen en was nieuw op de markt. De bijeenkomst was bedoeld om 'richting de toekomst een koers te bepalen t.a.v. bewegwijzering'.<sup>10</sup> Tijdens deze bijeenkomst hebben de ondernemingen afgesproken om opdrachten onder de Raamovereenkomst boven een bepaalde waarde ('grote opdrachten') onderling te verdelen.<sup>11</sup> Hierna

<sup>7</sup> De leveranciers zijn niet op de hoogte van de door de NBd geraamde waarde (het ramingsbedrag is alleen bij de NBd bekend) Zij zijn echter wel op de hoogte van de door de NBd gehanteerde procedure en kunnen op die manier een ruwe inschatting van de geraamde waarde maken.

<sup>8</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523; Bijlage 15 CV Agmi ; Bijlage 9 CV Brimos; Bijlage 13 van CV Agmi; Bijlage 21 CV Agmi; Bijlage 12 CV Brimos; Bijlage 23 CV Agmi; Bijlage 15 CV Brimos.

<sup>9</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 9, randnummer 38. CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 11, randnummer 47.

<sup>10</sup> Bijlage 4 van CV Brimos, kenmerk ACM/CLE/000287.

<sup>11</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 10, randnummer 43; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 12, randnummer 50.

worden in chronologische volgorde de uitvragen besproken waarover Agmi en Brimos hebben afgestemd.

### 5.1. Uitvraag 1: Rijnlandroute

20. De Rijnlandroute is een nieuwe wegverbinding in de provincie Zuid-Holland.<sup>12</sup> Op 2 juni 2020 heeft de NBd de uitvraag voor de bewegwijzering voor de Rijnlandroute verstuurd naar alle leveranciers, waaronder Agmi en Brimos.<sup>13</sup>
21. Tijdens de bijeenkomst van 15 juni 2020, hebben de betrokken ondernemingen de bewegwijzering voor de Rijnlandroute onderling verdeeld. Zij kwamen overeen dat Brimos met een bedrag boven €300.000 zou inschrijven en Agmi met een bedrag onder €300.000.<sup>14</sup>
22. Agmi en Brimos hebben hun biedingen na hun bijeenkomst ingediend. Uit het inschrijvingsoverzicht van de NBd volgt dat Agmi voor €297.062,52 heeft ingeschreven en Brimos voor €311.415,66. De opdracht is aan Agmi gegund.<sup>15</sup>

### 5.2. Uitvraag 2: Blankenburgverbinding

23. De Blankenburgverbinding is een nieuwe snelweg (A24) ten westen van Rotterdam.<sup>16</sup> Op 23 juni 2020 heeft de NBd de uitvraag verstuurd naar alle leveranciers, waaronder Agmi en Brimos.<sup>17</sup>
24. Op 10 juli 2020 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden op het kantoor van Agmi in Tegelen.<sup>18</sup> Tijdens deze bijeenkomst hebben Agmi en Brimos onder meer de uitvraag voor bewegwijzering van de Blankenburgverbinding besproken en verdeeld.<sup>19</sup> Zij kwamen overeen dat Agmi met een bedrag boven €450.000 zou inschrijven en Brimos met een bedrag onder €450.000.<sup>20</sup>
25. Agmi en Brimos hebben hun biedingen na deze bijeenkomst bij de NBd ingediend. Uit het inschrijvingsoverzicht van de NBd volgt dat Brimos voor € 438.864,62 heeft ingeschreven en Agmi voor € 506.202,75. De opdracht is aan Brimos gegund.<sup>21</sup>

### 5.3. Uitvraag 3: Knooppunt Zoomland

26. Knooppunt Zoomland is gelegen bij Bergen op Zoom tussen de snelwegen A4 en A58.<sup>22</sup> Op 30 juni 2020 heeft de NBd de uitvraag voor de bewegwijzering van Knooppunt Zoomland verstuurd naar alle leveranciers, waaronder Agmi en Brimos.<sup>23</sup>

<sup>12</sup> VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

<sup>13</sup> Bijlage 11 CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523; VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

<sup>14</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 9-11, randnummers 40-45; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 12-13, randnummers 50-52.

<sup>15</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 11-12, randnummers 45 en 47; Bijlage 15 CV Agmi; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 13, randnummer 53; Bijlage 9 CV Brimos, kenmerk ACM/CLE/000287.

<sup>16</sup> VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019; in CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, wordt de Blankenburgverbinding aangeduid als de 'Blankenburgtunnel'. De ACM heeft in dit besluit de terminologie van de NBd aangehouden.

<sup>17</sup> VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

<sup>18</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12-13, randnummers 46-48; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 14-15, randnummers 58-59.

<sup>19</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12-13, randnummer 46-48; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 14-15, randnummers 60-61.

<sup>20</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12, randnummer 47; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 15, randnummers 60 en 62.

<sup>21</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12-13, randnummers 47-48; VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019; Bijlage 13 van CV Agmi.

<sup>22</sup> NBd uitvraag voor Knooppunt Zoomland; CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12, randnummer 47; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 15, randnummer 61; VvA vastlegging relevante websites, kenmerk ACM/UIT/592538, bijlage 6.

<sup>23</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12, randnummers 46-47; Bijlage 19 CV Agmi; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 13-15, randnummers 54; VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

27. Agmi en Brimos hebben tijdens de hierboven genoemde bijeenkomst van 10 juli 2020 afgesproken dat Brimos op deze uitraag met een bedrag boven €120.000 zou inschrijven en Agmi met een bedrag onder €120.000.<sup>24</sup>
28. Na deze bijeenkomst hebben Agmi en Brimos hun biedingen ingediend bij de NBd. Uit het inschrijvingsoverzicht van de NBd volgt dat Agmi heeft ingeschreven voor €117.718,18 en Brimos voor €133.639,98. Agmi heeft deze uitraag niet gewonnen omdat een derde tegen de laagste prijs had ingeschreven.<sup>25</sup>
29. Agmi en Brimos hebben vervolgens onderling een discussie gevoerd over de gevolgen van winst door een derde partij. De vraag was wie de daarop volgende uitraag zou mogen winnen. Uiteindelijk werd afgesproken dat Agmi de volgende uitraag mocht winnen, ter vervanging van de misgelopen opdracht.<sup>26</sup>

#### 5.4. Uitvraag 4: 14 projecten A15

30. Deze NBd uitvraag betreft een project bestaande uit 14 deelprojecten voor de levering van bewegwijzeringsborden voor het gedeelte van de A15 gelegen in de provincie Gelderland.<sup>27</sup> Op 5 augustus 2020 heeft de NBd de uitvraag voor de bewegwijzering van dit project verstuurd naar alle leveranciers, waaronder Agmi en Brimos.<sup>28</sup>
31. Op 27 augustus 2020 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden tussen Agmi en Brimos bij een hotel.<sup>29</sup> Tijdens deze bijeenkomst hebben zij afgesproken dat Brimos boven €147.000 zou inschrijven en Agmi onder €147.000.<sup>30</sup>
32. Na deze bijeenkomst hebben Agmi en Brimos hun inschrijving bij de NBd ingediend. Uit het inschrijvingsoverzicht van de NBd volgt dat Agmi heeft ingeschreven voor €146.216,70 en Brimos voor €147.766,15. De opdracht is aan Agmi gegund.<sup>31</sup>

#### 5.5. Einde samenwerking

33. Na onenigheid tussen Agmi en Brimos over ontwikkelingen in de markt en over de onderlinge verhoudingen, hebben partijen hun samenwerking in januari 2021 beëindigd.

## 6. Juridische beoordeling

### 6.1. Onderneming in de zin van de Mededingingswet

34. De ACM stelt vast dat Agmi en Brimos economische activiteiten verrichten doordat zij allebei actief zijn als leverancier van bewegwijzeringsborden en/of aanverwante producten en/of diensten. Agmi en Brimos zijn daarmee ondernemingen in de zin van artikel 1, aanhef en onder f, Mw.

<sup>24</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12-13, randnummer 48; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 15, randnummers 60-61.

<sup>25</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 12-13, randnummer 48; Bijlage 21 CV Agmi; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 15, randnummer 61; Bijlage 12 CV Brimos, kenmerk ACM/CLE/000287; VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

<sup>26</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 14, randnummer 52; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 17, randnummer 68.

<sup>27</sup> VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019; VvA vastlegging relevante websites, kenmerk ACM/UIT/592538, bijlage 8.

<sup>28</sup> VvA relevante selectie dataset NBd, kenmerk ACM/UIT/590019.

<sup>29</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 14, randnummers 49-52; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 16-17, randnummers 64, 67-68.

<sup>30</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 14-15, randnummers 52-54; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 17, randnummers 68-69.

<sup>31</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 14-15, randnummers 52-54; Bijlage 23 van CV Agmi; Beantwoording van het informatieverzoek 9 december 2022, kenmerk ACM/IN/737560; CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 17, randnummer 68-69; Bijlage 15 van CV Brimos, kenmerk ACM/CLE/000287.

## 6.2. Overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging

35. Er is sprake van een overeenkomst in de zin van artikel 101 VwEU en/of artikel 6 Mw wanneer de betrokken ondernemingen de gemeenschappelijke wil te kennen hebben gegeven om zich op een bepaalde manier op de markt te gedragen.<sup>32</sup> De overeenkomst kan uitdrukkelijk zijn of besloten liggen in het gedrag van de partijen.<sup>33</sup> Er is sprake van een onderling afgestemde feitelijke gedraging wanneer ondernemingen, zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst komt, de risico's van onderlinge concurrentie welbewust vervangen door feitelijke samenwerking.<sup>34</sup>
36. Agmi en Brimos brengen met hun gedrag hun gemeenschappelijke wil tot uitdrukking om zich op een bepaalde manier op de markt te gedragen. De wilsovereenstemming ziet erop dat Agmi en Brimos de inschrijfprijzen hanteren waarvan zij van tevoren gezamenlijk hebben bepaald dat deze boven of onder een specifiek bedrag zullen liggen. Daarmee is sprake van een overeenkomst.
37. Agmi en Brimos hebben door het gezamenlijk afstemmen van hun inschrijfgedrag aan elkaar inzicht geboden in elkaars voorgenomen marktgedrag. Daarmee hebben zij de normale risico's van onderlinge concurrentie vervangen door feitelijke samenwerking. Daarmee is tevens sprake van een onderlinge afgestemde feitelijke gedraging.
38. De ACM stelt vast dat de gedragingen van de betrokken ondernemingen kwalificeren als een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging. Partijen hebben dit ook erkend.

## 6.3. Mededingingsbeperking

39. Het is vaste Europese rechtspraak dat horizontale afspraken tussen concurrenten over het onderling vaststellen van prijzen ertoe strekken de mededinging te beperken.<sup>35</sup> Wanneer concurrenten hun inschrijving op een aanbesteding onderling afstemmen, is dit naar zijn aard in strijd met artikel 6 Mw en artikel 101 VwEU.<sup>36</sup> Dat betekent dat deze vorm van coördinatie geacht kan worden naar zijn aard schadelijk te zijn voor de mededinging, zodat de concrete gevolgen ervan niet hoeven te worden onderzocht.<sup>37</sup>
40. Zoals volgt uit hoofdstuk 4 van dit besluit, concurreren partijen met elkaar bij de uitvragen die de NBd onder de Raamovereenkomst doet voor de levering van bewegwijzering voor nieuwe projecten. De NBd gunt opdrachten op basis van het criterium 'laagste prijs'. Daarmee is de inschrijfprijs de belangrijkste concurrentieparameter. Agmi en Brimos hebben voor vier aanbestedingen hun inschrijfprijzen afgestemd. Zij hebben daarmee hun marktgedrag niet zelfstandig bepaald en een belangrijk deel van de onzekerheid weggenomen die eigen is aan het concurrentieproces. De NBd dacht bij iedere aanvraag concurrentie te creëren, waaronder tussen Agmi en Brimos als belangrijke leveranciers. Met hun gedrag hebben Agmi en Brimos deze concurrentie ernstig aangetast. Dit gedrag heeft in potentie een prijsopdrijvend effect.<sup>38</sup> De gedragingen waren geschikt om de mededinging tussen de betrokken ondernemingen te beperken en hadden een mededingingsbeperkende strekking. Partijen hebben dit ook erkend.
41. De ACM stelt vast dat de gedragingen van AGMI en Brimos in de periode voorafgaand aan de betreffende inschrijvingen er toe strekken om de mededinging te beperken.

<sup>32</sup> Gerecht EU van 20 maart 2002, T-9/99, ECLI:EU:T:2002:70 (*HFB / Commissie*), r.o. 199; Gerecht van 16 juni 2011, T-240/07, ECLI:EU:T:2011:284 (*Heineken*), r.o. 44; Gerecht EU van 21 mei 2014, T-519/09, ECLI:EU:T:2014:263 (*Toshiba*), r.o. 34.

<sup>33</sup> HvJ, 16 december 1975, ECLI:EU:C:1975:174, *Suiker Unie*, overweging 173. Zie onder meer de beschikking van de Europese Commissie, 23 april 1986, zaak 86/398, *Polypropyleen*, PB L 230/1 van 18 augustus 1986. Dit is later bevestigd door het Gerecht, 17 december 1991, ECLI:EU:T:1991:75, *SA Hercules Chemicals*, overweging 232.

<sup>34</sup> HvJ 4 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:110, *T-Mobile*, r.o. 26.

<sup>35</sup> Zie o.a. HvJ, 11 juli 1989, ECLI:EU:C:1989:301, *Belasco*, overweging 12; Gerecht, 13 december 2001, ECLI:EU:T:2001:288, *Krupp Thyssen Stainless*, overwegingen 151-157.

<sup>36</sup> CBb, 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325, *Slopers*, r.o. 5.3.9-5.3.12.

<sup>37</sup> HvJ EU 2 april 2020, *Budapest Bank*, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265, punt 34 en daar aangehaalde rechtspraak. HvJ, 8 juli 1999, ECLI:EU:C:1999:356, *Anic Partecipazioni SpA*, overweging 99. HvJ, 13 juli 1966, ECLI:EU:C:1966:41, *Consten-Grundig*, overweging 7. HvJ, 13 december 2012, ECLI:EU:C:2012:795, *Expedia*, overweging 35.

<sup>38</sup> CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325 (*Slopers*), r.o. 5.3.8-10.

42. Ten slotte staat vast dat Agmi en Brimos binnen de uitvragen een belangrijke positie innamen zodat de afstemming niet slechts in geringe mate invloed had op de mededinging.<sup>39</sup> De ACM stelt ook vast dat de bagatelbepaling, zoals neergelegd in artikel 7 Mw, niet van toepassing is.<sup>40</sup> Partijen hebben geen beroep gedaan op artikel 6, derde lid, Mw en artikel 101, derde lid VwEU.

#### 6.4. Eén enkele voortdurende inbreuk

43. Wanneer verschillende gedragingen vanwege hun gemeenschappelijke doel om de mededinging te verstoren, onderdeel uitmaken van een totaalplan, kunnen zij kwalificeren als een enkele voortdurende inbreuk.<sup>41</sup>
44. Uit de beschreven gedragingen in hoofdstuk 5 van dit besluit volgt dat de betrokken ondernemingen het gemeenschappelijke doel hadden om de concurrentie op de markt te beperken.<sup>42</sup> Vanaf de eerste bijeenkomst hadden Agmi en Brimos een totaalplan om grote opdrachten onderling te verdelen door hun inschrijfprijzen af te stemmen. Na onenigheid tussen Agmi en Brimos toen een derde partij één van de aanbestedingen had gewonnen, bespraken zij wie van hen de volgende aanbesteding zou mogen winnen, wat bevestigt dat sprake was van een overkoepelende afspraak om grote opdrachten te verdelen.
45. De ACM stelt vast dat de gedragingen van Agmi en Brimos één enkele voortdurende inbreuk vormen.

#### 6.5. Artikel 101 VwEU - Effect op interstatelijke handel

46. AGMI en Brimos zijn binnen de raamovereenkomst van de NBd de grootste leveranciers van bewegwijzeringsborden. De gedragingen zagen op het hele grondgebied in Nederland. Daarnaast was een van de in de raamovereenkomst betrokken partijen een onderneming uit een andere lidstaat. Hieruit concludeert de ACM dat de gedragingen de interstatelijke handel ongunstig kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 101, eerste lid VwEU. De betrokken ondernemingen hebben dit ook erkend. Artikel 101 VwEU is derhalve van toepassing.

#### 6.6. Conclusie

47. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de verboden van artikel 6 Mw en artikel 101 VwEU zijn overtreden door Agmi en Brimos in de periode van 15 juni 2020 tot en met 28 augustus 2020.

### 7. Overtreders

48. De ACM rekent de overtreding van Agmi in de periode van 15 juni 2020 tot en met 28 augustus 2020 toe aan de volgende rechtspersonen:

- Agmi Traffic B.V.
- Agmi Holding B.V.
- Agmi Finance B.V.

49. De ACM rekent de overtreding van Brimos in de periode van 15 juni 2020 tot en met 28 augustus 2020 toe aan de volgende rechtspersonen:

- Brimos B.V.

<sup>39</sup> CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325 (*Slopers*), r.o. 5.3.8-10 en CBb 23 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:150 (*Taxi's*), r.o. 5.3.3-5.3.4.

<sup>40</sup> De gezamenlijke omzet van betrokken partijen overschrijdt de bagateldrempel uit artikel 7, eerste lid, Mw. Bovendien beschikken betrokken partijen over een gezamenlijk marktaandeel dat ruim boven de 10% ligt (artikel 7, tweede lid, Mw). Zie in dit kader de uitspraak van CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325 (*Slopers*), r.o. 6.3.1-6.3.2.

<sup>41</sup> Zie HvJ EU 6 december 2012, Verhuizingen Coppens, zaak C-441/11 P, ECLI:EU:C:2012:778.

<sup>42</sup> CV Agmi, kenmerk ACM/IN/702523, p. 7, randnummer 28. En CV Brimos, kenmerk ACM/IN/732739, p. 10 en 12, randnummers 41, 49-50.

- Brimos Beheer B.V.

50. Agmi Traffic B.V., Agmi Holding B.V., Agmi Finance B.V., Brimos B.V. en Brimos Beheer B.V. zijn overtreder in de zin van artikel 5:1, eerste lid, Awb en hebben dit ook erkend.

## 8. Sanctie

51. De ACM is op grond van artikel 56 Mw en artikelen 88 en 89 Mw bevoegd om boetes op te leggen voor een overtreding van artikel 6, eerste lid, Mw en artikel 101, eerste lid, VwEU. Uit artikel 5:46, tweede lid, Awb volgt dat een opgelegde boete evenredig moet zijn gezien de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder te verwijten is. De ACM moet daarbij rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Ten tijde van de overtredingen is de Boetebeleidsregel ACM 2014 van toepassing.<sup>43</sup> Op grond van de Boetebeleidsregel ACM 2014 stelt de ACM de boete vast aan de hand van de hierna volgende stappen.

### 8.1. Betrokken omzet

52. Voor het vaststellen van de betrokken omzet bij aanbestedingskartels gaat de ACM uit van het bod waartegen de opdracht is verleend, of een evenredig deel daarvan.<sup>44</sup> Concreet betekent dit dat voor de winnaar van de uitvraag de betrokken omzet gelijk is aan de inschrijfsom. Voor de overige partijen vormt de betrokken omzet de inschrijfsom gedeeld door het aantal niet-uitvoerende partijen.

### 8.2. Basisboete

53. De ACM stelt een basisboete vast tussen 0 en 50% van de betrokken omzet van de overtreder. Bij het vaststellen van deze basisboete houdt de ACM rekening met de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.<sup>45</sup>
54. De NBd doet bij een opdracht met een ramingsbedrag van meer dan €50.000 een uitvraag bij alle vijf de leveranciers betrokken bij de Raamovereenkomst. Het doel hiervan is een concurrentiestrijd tussen de genodigde ondernemingen te bewerkstelligen zodat zij het beste aanbod voor de uit te voeren opdracht ontvangt. Met hun heimelijke afstemming hebben partijen de door de NBd gecreëerde concurrentiemoment gemanipuleerd. Partijen spraken een bedrag af waar één van beide partijen boven zou inschrijven zodat deze partij de uitvraag niet zou winnen. Deze afstemming vertoont kenmerken van zowel prijsafspraken als marktverdelingsafspraken.<sup>46</sup>
55. Met hun afstemming ondermijnen partijen het functioneren van de aanbesteding. Daarmee tasten zij het concurrentieproces in de kern aan. De afstemming heeft in potentie een prijsopdrijvend effect.<sup>47</sup>
56. Alle omstandigheden in aanmerking nemende acht de ACM een ernstfactor van 20% passend. Toepassing van een ernstfactor van 20% leidt tot basisboetes van €134.800 voor Brimos en €140.200 voor Agmi.

### 8.3. Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

57. De ACM ziet in de onderhavige zaak geen aanleiding om boete-verhogende of boete-verlagende omstandigheden in aanmerking te nemen.

<sup>43</sup> Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt, Stcrt. 2014, 19776 ('Boetebeleidsregel ACM 2014').

<sup>44</sup> Artikel 2.3, lid 3, Boetebeleidsregel ACM 2014.

<sup>45</sup> Artikel 2.2. van Boetebeleidsregel ACM 2014. Zie ook Toelichting bij Boetebeleidsregel ACM 2014 onder 'Overtredingen met als basisboete een percentage van de betrokken omzet'.

<sup>46</sup> CbB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325 (Slopers), r.o. 7.3.3.

<sup>47</sup> CbB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:325 (Slopers), r.o. 7.3.3; College van Beroep voor het bedrijfsleven 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:141 (*Limburgse bouw*), r.o. 6.2.



#### 8.4. Toetsing aan het wettelijk boetemaximum

58. De ACM kan een boete opleggen van ten hoogste €900.000 of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming.<sup>48</sup> De ACM stelt vast dat de boetes het geldende boetemaximum niet overschrijden.<sup>49</sup>

#### 8.5. Boetevermindering wegens clementie en vereenvoudigde afdoening

##### *Clementieverzoek Brimos*

59. Brimos heeft op 14 juli 2021 een clementieverklaring ingediend als bedoeld in het Besluit van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 9 februari 2021 houdende vaststelling van regels met betrekking tot het verlenen van clementie voor geldboetes betreffende kartels ('Besluit clementie').<sup>50</sup> Brimos heeft het clementieverzoek ingediend voordat de ACM met haar onderzoek was begonnen en was de eerste clementieverzoeker. Brimos heeft haar verplichtingen op basis van het Besluit clementie nageleefd. De ACM kent Brimos een boetevermindering van 100% toe.

##### *Clementieverzoek Agmi*

60. Agmi heeft op 1 juli 2022 een clementieverklaring ingediend als bedoeld in het Besluit clementie.<sup>51</sup> De ACM heeft het clementieverzoek ontvangen nadat zij reeds met een onderzoek was begonnen. Agmi was de tweede clementieverzoeker. Agmi heeft informatie verstrekt aan de ACM die van aanzienlijke additionele waarde was. Agmi heeft haar verplichtingen op basis van het Besluit clementie nageleefd. De ACM kent Agmi een boetevermindering van 50% toe.

##### *Vereenvoudigde afdoening*

61. De ACM verlaagt de boetes verder met 10% omdat Brimos en Agmi medewerking hebben verleend aan de vereenvoudigde afdoening van de zaak.<sup>52</sup> Dit resulteert in een boete van €56.000 voor Agmi.

#### 8.6. Conclusie

62. De ACM stelt de boete van Agmi vast op €56.000. Gelet op het voorgaande acht de ACM deze boete passend en evenredig. Omdat de ACM aan Brimos een boetevermindering van 100% toekent op basis van het Besluit clementie, legt de ACM aan Brimos geen boete op.

<sup>48</sup> Artikel 57, lid 1, Mw.

<sup>49</sup> Beantwoording informatieverzoek ondernemingsstructuur en omzetten Agmi, ACM/IN/745295; Beantwoording informatieverzoek ondernemingsstructuur en omzetten Brimos, ACM/IN/747228.

<sup>50</sup> Besluit van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 9 februari 2021 houdende vaststelling van regels met betrekking tot het verlenen van clementie voor geldboetes betreffende kartels (Besluit clementie), *Stb.* 2021, 73.

<sup>51</sup> Besluit clementie (n 111).

<sup>52</sup> Richtsnoeren vereenvoudigde afdoening van boetezaken ACM (*Stcrt.* 2018, 71890), punt 5.

## 9. Besluit

- I. De Autoriteit Consument en Markt:
  - legt aan Agmi Traffic B.V., Agmi Holding B.V. en Agmi Finance B.V., allen gevestigd te Tegelen, een boete op van €56.000, waarbij alle rechtspersonen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel;
  - ziet af van het opleggen van een boete aan Brimos B.V. en Brimos Beheer B.V., gevestigd te Hattem en stelt vast dat zij artikel 6 Mw en artikel 101 VwEU hebben overtreden.
- II. Dit besluit richt zich tot ieder van de onder I genoemde rechtspersonen afzonderlijk.

Den Haag, **12 juli 2023**

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w/g

mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*