



[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Uitsluitend verstuurd per e-mail aan [vertrouwelijk]

Den Haag, 6 oktober 2026

Ons kenmerk : ACM/UIT/1123720

Onderwerp : ACM/26/203090 Informele beoordeling gezamenlijk inschrijven windpark op zee tender(s)
Ijmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B

Geachte [vertrouwelijk],

Uw cliënt, [vertrouwelijk] (hierna: de verzoeker), wil graag samenwerken met een andere ontwikkelaar van windparken op zee met als doel gezamenlijk in te schrijven op een of twee tenders (hierna: het Initiatief). U geeft aan dat het Initiatief niet tot doel heeft de concurrentie te beperken. U heeft, namens verzoeker, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd of zij die conclusie deelt.¹

De ACM heeft het Initiatief informeel beoordeeld in lijn met haar Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (de Beleidsregel).² De succesvolle bouw van windparken op zee draagt bij aan de overstap van fossiele naar duurzame energie en het behalen van de klimaatdoelen.³ Ook leveren de windparken in de Noordzee een belangrijke bijdrage aan de eigen, Nederlandse energievoorziening.⁴ Op basis van de door de verzoeker aangeleverde informatie en de verwachte marktomstandigheden, vindt de ACM het niet aannemelijk dat het Initiatief tot doel of gevolg heeft dat de concurrentie wordt beperkt.

Hierna volgt eerst een samenvatting van het Initiatief. Daarna legt de ACM haar informele beoordeling van het Initiatief uit.

1. Het Initiatief: gezamenlijke inschrijving tender(s)

Achtergrond Initiatief

De verzoeker is een ontwikkelaar van windparken op zee. Zij wil samenwerken met een andere ontwikkelaar, waarschijnlijk [vertrouwelijk] (hierna: de partner)⁵, met als doel gezamenlijk in te schrijven op een of twee tenders. De verzoeker wil het windpark vervolgens ook samen met haar partner ontwikkelen en operationeel beheren, waarbij ieder voor de helft verantwoordelijk is en eigenaar zal worden.⁶ De ACM gaat voor het geven van deze informele beoordeling uit van een samenwerking tussen deze twee partijen.

¹ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 2, 9-10; Beantwoording vragen set 1, ACM/IN/1141795, p.1.

² ACM, 4 oktober 2023, Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken, zie <https://www.acm.nl/nl/beleidsregel-duurzaamheidsafspraken>.

³ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p.2.

⁴ [Kabinet verhoogt steun voor nieuwe Noordzee-windparken Ijmuiden Ver Gamma | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/acties/2023/06/15/kabinet-verhoogt-steun-voor-nieuwe-noordzee-windparken-ijmuiden-ver-gamma), 15 juni 2026.

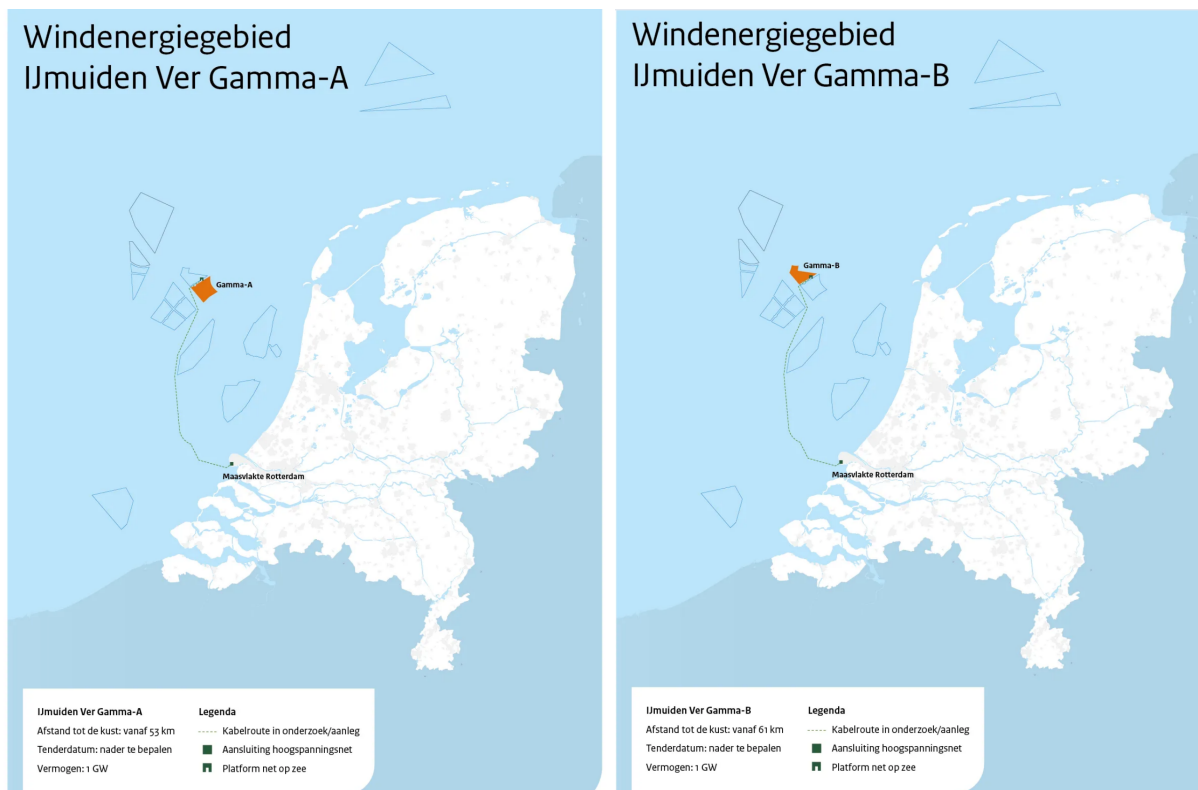
⁵ Aangezien de verzoeker op het moment van beoordelen van de ACM nog niet met zekerheid kan aangeven dat [vertrouwelijk] de daadwerkelijke partner is, betreft dit de waarschijnlijke/beoogde partner van de verzoeker.

⁶ De verdere samenwerking zal – indien de tender(s) worden gewonnen – waarschijnlijk in de vorm zijn van de oprichting van een *joint venture* (gezamenlijke onderneming) [vertrouwelijk]. Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 7; Beantwoording vragen set 1, ACM/IN/1141795, p.6; Beantwoording vragen set 2, ACM/IN/1149767.

Windparken IJmuiden Ver Gamma-A en IJmuiden Ver Gamma-B

Het gaat om twee tenders voor de vergunningen en subsidies voor de ontwikkeling van windparken op de Nederlandse Noordzee: IJmuiden Ver Gamma-A en IJmuiden Ver Gamma-B (zie Figuur 1). De tenders zullen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gegund worden op basis van de laagste prijs; elke tender zal namelijk worden verleend aan de partij die aanspraak maakt op het laagste subsidiebedrag.⁷

Figuur 1: Locaties van kavel IJmuiden Ver Gamma-A (links) en Gamma-B (rechts)⁸



Betrokken partijen

De verzoeker en de partner (samen: partijen) zijn grote ondernemingen en zijn internationaal actief met de bouw van windparken op zee. Wereldwijd heeft de verzoeker een positie van ongeveer [vertrouwelijk]% op de markt voor operationele wind op zee-capaciteit en de partner een positie van minder dan [vertrouwelijk]%, aldus de verzoeker.⁹ [vertrouwelijk].¹⁰

De verzoeker en de partner beschikken in theorie allebei over de kennis en ervaring om zelfstandig in te schrijven op grote en kostbare wind op zee projecten, zoals de twee tenders waar het in dit verzoek om gaat. [vertrouwelijk].¹¹

⁷ [Vergunning windpark IJmuiden Ver Gamma-A | RVO.nl](#); [Vergunning windpark IJmuiden Ver Gamma-B | RVO.nl](#); Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p.3.

⁸ Afbeeldingen afkomstig van de website van RVO: [Vergunning windpark IJmuiden Ver Gamma-A](#) en [Gamma-B](#).

⁹ Beantwoording vragen, ACM/IN/1141795, p. 7.

¹⁰ Overzicht RVO tenders vanaf 2016, ACM/IN/1129864 en Overzicht tenders analyse ACM, ACM/INT/1074871.

¹¹ Overzicht RVO tenders vanaf 2016, ACM/IN/1129864; Overzicht tenders en analyse ACM, ACM/INT/107487; Beantwoording vragen set 1, ACM/IN/1141795, p.1; Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p. 2.

Ontwikkeling van windparken op zee onder druk

Sinds enkele jaren staat de ontwikkeling van windparken op zee volgens de verzoeker onder druk. Volgens de verzoeker zijn de kosten voor het bouwen van windparken tussen 2021 en 2025 significant gestegen.¹² Als gevolg van de huidige marktomstandigheden kan de verzoeker op het moment van bieden er niet redelijkerwijs vanuit gaan dat het na eventuele gunning lukt om (een deel van) het windpark door te verkopen (een *farm-down*) en er op de benodigde korte termijn een financiering door een derde investeerder beschikbaar zal zijn - tegen acceptabele voorwaarden (o.a. een passende risicoverdeling).¹³ Bij eerdere tenders voor windparken op zee is [vertrouwelijk]. Daarnaast is de meest recente Nederlandse tender op het gebied van wind op zee mislukt. Er zijn in 2025 geen biedingen binnengekomen op de tender voor Nederwiek kavel I-A.¹⁴ Bij de aankomende tenders worden daarom weer subsidies verstrekt om de bouw van windparken op zee te stimuleren.¹⁵

Verzoek om samenwerking voor gezamenlijke inschrijving

Ondanks deze subsidie wil de verzoeker graag samenwerken met een partner om de kans op een succesvolle gunning en realisatie te vergroten. De verzoeker geeft aan dat zij zelfstandig waarschijnlijk niet in staat is om een competitief bod te doen, gelet op de (financierings)risico's voor dergelijke grote projecten met grote investeringswaarde.¹⁶

Volgens de verzoeker stelt het Initiatief haar in staat om een competitiever bod te doen. Zij beoogt met de samenwerking de risico's te spreiden en daarmee te verminderen. Het gaat dan om financiële-, investerings- en bouwrisico's. Door de samenwerking zijn de omvang en de risico's van het project voor iedere partij kleiner. Hierdoor zou de verzoeker competitiever kunnen inschrijven; oftewel een lager en betrouwbaarder bod doen. Dat zal volgens de verzoeker het concurrentieproces bevorderen. Ook kan de samenwerking bijdragen aan een vergrote kans op succesvolle (tijdige) realisatie van de windparken op zee en een betere levensvatbaarheid van de projecten.¹⁷

De verwachting van de verzoeker en de vergunningverlener RVO is overigens dat er voldoende inschrijvingen zullen binnenkomen op de IJmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B tenders, waaronder ook andere gezamenlijke inschrijvingen (consortia).¹⁸

Ondanks dat gezamenlijk inschrijven bij windpark op zee tenders erg gebruikelijk is¹⁹, is volgens de verzoeker onvoldoende duidelijk wanneer zij samen mag werken in het licht van de concurrentieregels, met name in geval van een samenwerking tussen twee partijen die – in ieder geval in theorie – zelfstandig zouden kunnen inschrijven. Daarom heeft de verzoeker de ACM gevraagd om een informele beoordeling.

¹² Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 3. [vertrouwelijk].

¹³ Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p.3-4; Reactie op feitelijkheden-controle, ACM/IN/115614; [vertrouwelijk].

¹⁴ [Vergunning windpark Nederwiek I-A | RVO.nl](#). Door stijgende kosten en minder vraag naar langdurige stroomafnamecontracten staat de ontwikkeling van windenergie op zee onder druk, aldus RVO. Zie ook: Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 4; Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p. 2-3. en Overzicht RVO tenders vanaf 2016, ACM/IN/1129864.

¹⁵ Deze subsidie loopt vanaf volgend jaar in de vorm van *contracts for difference*. Het gaat om een subsidie voor 15 jaar voor de winnaar. De subsidie is zo vormgegeven dat het de marktprijs telkens aanvult tot de prijs die nodig is. Is de marktprijs van elektriciteit laag? Dan betaalt de overheid het verschil met een afgesproken prijs aan de ontwikkelaar. Is de marktprijs hoog? Dan moet de ontwikkelaar het verschil met een afgesproken prijs aan de overheid betalen. Ligt de marktprijs tussen deze afgesproken prijzen? Dan mag de ontwikkelaar de inkomsten houden. [Tweerichtingscontracten voor zonne- en windenergie | RVO.nl](#). Zie ook: Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p. 2; Verslag gesprek RVO 28 augustus 2026, ACM/UIT/1120791.

¹⁶ Ook RVO geeft aan dat het gaat om zeer grote projecten, zo moet een bedrijf groot genoeg zijn om het alleen te kunnen doen. Zodra het windpark is gebouwd, wordt het park vaak voor de helft doorverkocht aan andere ondernemingen. De verzoeker wijst in dit kader ook op het korte tijdsverloop tussen de eerste inschrijving en de definitieve investeringsbeslissing, waardoor het lastig is achteraf een (financiële) partner te vinden. [vertrouwelijk] Zie: Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p. 2; Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 3 en 6.; Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 4.

¹⁷ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 2; Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 1 en 7; Beantwoording vragenset 2, ACM/IN/1149767; Reactie op feitelijkheden-controle, ACM/IN/115614.

¹⁸ Verslag gesprek RVO 7 juli 2026, ACM/UIT/683841; Verslag gesprek RVO 28 augustus 2026, ACM/UIT/1120791; Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 11.

¹⁹ Overzicht RVO tenders vanaf 2016, ACM/IN/1129864.

2. Informele beoordeling ACM

Het Initiatief is een samenwerking tussen twee bedrijven die met elkaar concurreren op de ontwikkeling van windparken op zee. Het is wel de vraag of de bedrijven ook voor deze specifieke tenders met elkaar concurreren. Als twee bedrijven niet zelfstandig kunnen inschrijven op een tender, omdat zij niet voldoen aan de kwalificatiecriteria en/of omdat zij realistisch gezien niet in staat zijn om het contract zelf uit te voeren, dan zijn zij voor die tender geen daadwerkelijke concurrenten.²⁰ In dat geval kan de samenwerking de concurrentie niet beperken.

Nu het Initiatief ziet op een of twee tenders, IJmuiden Ver Gamma-A en/of Gamma-B, moet voor beide tenders afzonderlijk worden beoordeeld of de verzoeker en de partner zelfstandig kunnen inschrijven en dus concurrenten zijn.²¹ Bij deze beoordeling zijn in ieder geval van belang: de omvang en capaciteiten onderneming, het financiële risico, het niveau van benodigde investeringen en de huidige en toekomstige capaciteit van de onderneming op basis van hun portfolio.²²

De verzoeker geeft aan dat de ACM er voor de beoordeling vanuit moet gaan dat zij en de partner (potentiële) concurrenten zijn.²³ Gelet hierop kan de ACM niet op voorhand uitsluiten dat het Initiatief de mededinging beperkt. Mogelijk is sprake van een potentieel grensoverschrijdend effect. Dan gelden voor het Initiatief ook de Europese concurrentieregels.²⁴

In het geval dat één of beide partijen zelfstandig kunnen inschrijven, kan de samenwerking een verboden concurrentiebeperking opleveren. Dat kan zo zijn als de samenwerking tot doel heeft om de concurrentie te beperken of als de samenwerking een merkbare beperking tot gevolg heeft.²⁵ De verzoeker komt in haar eigen beoordeling tot de conclusie dat het Initiatief niet als doel heeft de concurrentie te beperken en heeft gevraagd of de ACM die conclusie kan delen. De ACM heeft bekeken of het Initiatief tot doel of tot gevolg heeft de concurrentie te beperken.

Doelbeperking

De ACM vindt het op dit moment op basis van de door de verzoeker aangeleverde informatie en verwachte marktomstandigheden niet aannemelijk dat sprake is van een doelbeperking. Daarbij vindt de ACM onder meer de volgende omstandigheden van belang:

Het doel van de samenwerking

Volgens de verzoeker is het doel van het Initiatief het spreiden en daarmee verminderen van risico's (zoals de financiële-, investerings- en bouwrisico's). Dit kan volgens verzoeker bijdragen aan een competitiever en betrouwbaarder bod. Bovendien vergroot het Initiatief de kans op gunning en succesvolle (tijdige) realisatie van de windparken op zee met een betere levensvatbaarheid van de projecten.²⁶

De benodigde investeringen voor de bouw van een windpark zijn zeer groot en de ontwikkeling van windparken op zee staat – gelet op de marktomstandigheden – onder druk.²⁷ In het verleden is gebleken dat [vertrouwelijk] niet altijd in staat is om achteraf, na het winnen van een tender, de benodigde

²⁰ [Richtsnoeren Horizontalen \(2023\)](#), mrs. 352-353: "Een overeenkomst tussen inschrijvende consortia - ongeacht de juridische kwalificatie ervan - beperkt de mededinging niet in de zin van artikel 101, lid 1, als deze de partijen in staat stelt om deel te nemen aan projecten die ze individueel niet zouden kunnen uitvoeren. In dat scenario zijn de partijen bij de overeenkomst tussen inschrijvende consortia geen daadwerkelijke of potentiële concurrenten voor de uitvoering van het project."

²¹ Richtsnoeren Horizontalen, mnr. 354.

²² Richtsnoeren Horizontalen, mnr. 353.

²³ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 8; Beantwoording vragen set 1, ACM/IN/1141795, p. 1.

²⁴ Artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie ook de Richtsnoeren Horizontalen. Daarnaast heeft de ACM gekeken naar de Beleidsregel combinatieovereenkomsten 2013 en de Handleiding Combinatieovereenkomsten van EZK uit april 2015.

²⁵ Richtsnoeren Horizontalen, mrs. 355 en 357.

²⁶ Zo kan voor de financiering gerekend worden met een lagere risicopremie. Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 2-3; Beantwoording vragen set 1, ACM/IN/1141795, p. 1 en 7; Beantwoording vragen set 2, ACM/IN/1149767.

²⁷ Verslag gesprek RVO, 7 juli 2026, ACM/UIT/683841, p.2.

financiering zeker te stellen. Dit heeft in bepaalde gevallen geleid tot het pauzeren of zelfs het annuleren van de bouw van windparken.²⁸ Het is volgens de verzoeker dan ook onwaarschijnlijk dat zij nu alleen succesvol zou kunnen inschrijven met een competitief bod en financiering zou kunnen zekerstellen.²⁹ Door vanaf het begin van het biedingsproces een samenwerking met een andere windparkontwikkelaar aan te gaan en te bepalen dat beide partijen – als de tender(s) wordt gewonnen – deels eigenaar worden, spreidt de verzoeker de risico's waaronder de financiële risico's, verbeteren de doorverkoopmogelijkheden (van een deel van het windpark) en vergroot zij de kans op gunning en de succesvolle bouw en operationeel beheer van de windparken.

Een belangrijk element in de beoordeling is dat de samenwerking tussen de verzoeker en partner gericht is op gezamenlijk bieden én – in het geval van winnen van de tender(s) – het daadwerkelijk gezamenlijk ontwikkelen en operationeel beheren van de windparken.³⁰ Samenwerkende partijen willen voor de ontwikkeling en het beheer van de windparken (complementaire) capaciteiten, middelen en ervaring combineren en efficiënt inzetten. Als voorbeeld noemt de verzoeker het mogelijke gebruik of het uitbreiden van bestaande faciliteiten van één van de partijen, zoals de operationele- en beheersfaciliteiten, havens en de toeleveringsketen.

Ook hebben de samenwerkende partijen het voornemen activiteiten uit te laten voeren door de partij die hiervoor het meest geschikt is gelet op haar expertise. Dit betekent dat de verzoeker en de partner bepaalde activiteiten voor het ontwikkelen en operationeel beheren van windparken onderling kunnen verdelen.³¹ Een dergelijke samenwerking kan leiden tot efficiëntievoordelen die zich kunnen vertalen in een competitiever bod in de biedingsfase.

Hoe de samenwerking eruit komt te zien hangt af van de nadere invulling en (gedetailleerde) uitwerking van de samenwerking met de partner.³² De ACM gaat er gelet op bovenstaande vanuit dat partijen later in het proces bij de nadere uitwerking van de samenwerking een significante mate van integratie van middelen en activiteiten kunnen behalen zodat de samenwerking voordelen met zich kan brengen.³³

Geen heimelijke afspraak

Er is niet gebleken van manipulatie van de tenders. Hiervan is sprake bij een heimelijke of stilzwijgende overeenkomst tussen potentiële deelnemers om hun ogenschijnlijke individuele beslissingen over deelname aan de tenderprocedure te coördineren.³⁴ Volgens de verzoeker is in dit geval de samenwerking transparant.³⁵ Dat wil zeggen dat voor RVO duidelijk zal zijn dat de bieding een samenwerking tussen deze verzoeker en partner betreft.³⁶

De reikwijdte van de samenwerking

Het gaat om een ad hoc samenwerking voor een of twee van de volgende projecten: de IJmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B tenders. Van een doelbeperking is eerder sprake als een samenwerking die ziet op gezamenlijke inschrijving gaat over een groter aantal tenders of zelfs een onbepaald aantal tenders gedurende een onbepaalde tijd. Het gaat in dit geval om twee parallelle tenders in de zin dat ze tegelijkertijd en onder dezelfde voorwaarden door RVO worden uitgezet. De ACM gaat ervan uit dat binnen het Initiatief

²⁸ Beantwoording vragenstuk 1, ACM/IN/1141795, p.4. en [vertrouwelijk].

²⁹ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 6.

³⁰ Beleidsregel combinatieovereenkomsten EZK, nr. 41; Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 7; Beantwoording vragenstuk 1, ACM/IN/1141795, p.6; Beantwoording vragenstuk 2, ACM/IN/1149767.

³¹ Beantwoording vragenstuk 2, ACM/IN/1149767.

³² Volgens de verzoeker is er tot op heden geen concurrentiegevoelige informatie gedeeld met de partner en nog geen overeenstemming bereikt over een gedetailleerde integratie van productieactiviteiten, middelen, de uitvoering van de tender(s) of de partnerschapsstructuur. Beantwoording vragenstuk 2, ACM/IN/1149767.

³³ Zie de Richtsnoeren Horizontalen, nr. 357 (a). Het uitgangspunt is dat naarmate de integratie van middelen en activiteiten verder gaat (denk bedrijven met complementaire assets, expertise en ervaring), des te waarschijnlijker dat de samenwerking niet als doel heeft de concurrentie te beperken. Deze integratie vormt ook de basis voor potentiële synergieën.

³⁴ Richtsnoeren Horizontalen, nrs. 348-349.

³⁵ Beantwoording vragenstuk 1, ACM/IN/1141795, p.1.

³⁶ Het is van belang dat de vergunningverlener of aanbestedende dienst bij bieding op de hoogte is van het feit dat het een gezamenlijk bod (consortium) betreft.

geen afspraken worden gemaakt over toekomstige tenders.³⁷ De ACM vindt het daarbij belangrijk dat de verzoeker voor beide tenders afzonderlijk beoordeelt of samenwerking toegestaan is. De ACM gaat er in deze informele beoordeling bijvoorbeeld vanuit dat het doel van de samenwerking en de verwachte concurrentiedruk voor beide tenders vergelijkbaar is.

Het concurrentiespeelveld

Een samenwerking zal in het algemeen waarschijnlijk sneller tot doel hebben de concurrentie te beperken als de samenwerking vrijwel alle concurrentie uitschakelt. De omvang van het verwachte concurrentiespeelveld, oftewel het verwachte aantal (onafhankelijke) biedingen en de concurrentiedruk die uitgaat van deze biedingen, is daarom van belang. De verzoeker verwacht voldoende concurrentie. Ook RVO, die de tenders uitschrijft, verwacht voldoende biedingen. Bij deze inschatting houdt RVO ook expliciet rekening met gezamenlijke inschrijvingen (in consortia).

Een samenwerking tussen twee partijen die zelfstandig het meest en op één-na meest competitieve bod hadden gedaan zal daarnaast sneller nadelig uitpakken voor de concurrentie, omdat zij door samenwerking geen nabije concurrentie meer van elkaar kunnen verwachten. De concurrentiedruk die door de samenwerking wegvalt zou in een dergelijk geval hoger zijn. Hoewel de verzoeker de partner noemt als één van de concurrenten in Nederland³⁸, verwacht de ACM in dit geval niet dat de partner de meest nabije concurrent van de verzoeker zal zijn. Dit gelet op het feit dat de partner [vertrouwelijk].³⁹ [vertrouwelijk].⁴⁰

Merkbare gevolgen

Als het Initiatief niet tot doel heeft de mededinging te beperken, dan moeten de gevolgen van het Initiatief voor de concurrentie worden onderzocht. Of een gezamenlijke inschrijving merkbare concurrentiebeperkende gevolgen heeft hangt af van, onder andere, de marktmacht van partijen en hoe de markt zich realistisch gezien zou ontwikkelen zonder de gezamenlijke inschrijving.⁴¹ Als marktpartijen bijvoorbeeld gezamenlijk een marktaandeel van minder dan 15% hebben, en er geen sprake is van een doelbeperking, is het onwaarschijnlijk dat de samenwerking een mededingingsbeperkend gevolg heeft.⁴² De ACM heeft niet beoordeeld of de samenwerking minder dan 15% aandeel op de relevante markt vertegenwoordigt. Voor de beoordeling van dit verzoek heeft de ACM geen uitgebreid eigen onderzoek gedaan en is een exacte marktafbakening niet nodig.⁴³

Dit is het geval omdat de vier omstandigheden – zoals besproken bij de doelbeperking (onder andere het verwachte concurrentiespeelveld) – er op het eerste gezicht niet op wijzen dat het Initiatief een merkbaar concurrentiebeperkend gevolg kan hebben. Zoals aangegeven vindt de ACM daarbij relevant wat de te verwachte marktomstandigheden zijn en wat de (verwachte) concurrentiepositie is ten opzichte van andere potentiële bidders. Eerdere (en vergelijkbare) tenders kunnen daarbij helpen.⁴⁴

Of het Initiatief ook geen concurrentiebeperkende gevolgen zal hebben is, gelet op onzekere factoren en de aard van het tendertraject (biedingsprocedure), op voorhand niet met zekerheid zijn vast te stellen.⁴⁵ Zo is het definitieve aantal biedingen en welke ondernemingen geboden hebben pas achteraf, na het biedingsproces, bekend. Ondanks deze onzekerheid die inherent is aan een tendertraject, verwacht de

³⁷ Beleidsregel combinatieovereenkomsten EZK, mr. 42 en Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 10.

³⁸ Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p.7.

³⁹ [vertrouwelijk]. Overzicht RVO tenders vanaf 2016, ACM/IN/1129864 en Overzicht tenders analyse ACM, ACM/INT/107487.

⁴⁰ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p.11.

⁴¹ Richtsnoeren Horizontalen, mr. 357 sub c.

⁴² Richtsnoeren Horizontalen, mrs. 339-340.

⁴³ Wel acht de ACM het aannemelijk dat de concurrentiedruk vooral uitgaat van windparkontwikkelaars die actief zijn in Europa (en dus niet per se wereldwijd). Zie voor het bepalen van de relevante productmarkt en geografische markt bij tenders, de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, o.a. mrs. 108 en 113.

⁴⁴ Zo zijn historische gegevens van biedingen en uitslagen in (eerdere) vergelijkbare tenders bijzonder waardevol om de concurrentie, (potentiële) bidders en marktposities te schatten en beoordelen. Zie de [Richtsnoeren Marktafbakening \(2024\)](#), mrs. 35, 64, 69, 108, 113 (voetnoot 164) en [Concept Richtsnoeren Fusies en Overnames \(2026\)](#), mrs.144-147. Zie ook: Overzicht tenders en analyse ACM, ACM/INT/107487.

⁴⁵ Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p 9.

ACM wel dat partijen op basis van beschikbare informatie een inschatting maken van de marktomstandigheden en (potentiële) bidders, en daarmee het relevante concurrentiespeelveld.⁴⁶

Hoewel er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat het Initiatief concurrentiebeperkende gevolgen zal hebben, kunnen partijen in dat geval – als op een later moment blijkt dat het Initiatief toch heeft geleid tot een merkbare beperking van de concurrentie – eventueel nog aantonen dat de uitzonderingsgrond van artikel 6 lid 3 Mededingingswet en/of artikel 101 lid 3 VWEU van toepassing is. Volledigheidshalve geeft de ACM in de volgende paragraaf daarom ook daarvoor handvatten mee.

Uitzondering op kartelverbod – vier voorwaarden

Om (in bovengenoemd geval) in aanmerking te komen voor deze uitzondering moet de samenwerking voordelen hebben die opwegen tegen de nadelen voor de concurrentie. Dit moet voor iedere tender afzonderlijk worden beoordeeld. De samenwerking moet aan vier voorwaarden voldoen:⁴⁷

- i. de samenwerking moet efficiëntievoordelen opleveren (zoals de besproken synergiën);
- ii. de samenwerking moet noodzakelijk zijn om deze voordelen te behalen, oftewel de samenwerking moet onmisbaar zijn om het competitievere bod in te kunnen dienen;
- iii. de afnemer, oftewel de partij die de tender uitschrijft, moet een eerlijk deel van de voordelen ontvangen; en,
- iv. er moet genoeg concurrentie overblijven.

De voordelen van de samenwerking kunnen bestaan in de vorm van een lagere prijs, betere kwaliteit, ruimere keuze of een snellere en betrouwbaardere realisatie van de betrokken producten of diensten waarop de tenderprocedure betrekking heeft. Deze voordelen moeten doorgegeven worden aan RVO (de partij die de tender uitschrijft). Dit is eenvoudiger op het moment dat er voldoende andere inschrijvers zijn die concurrentiedruk uitoefenen en de concurrentie niet wordt uitgeschakeld.⁴⁸ Gelet op de geschetste omstandigheden is de verwachting dat er voldoende concurrentie blijft bestaan, omdat er meerdere relevante (potentiële) concurrenten overblijven. Bij deze beoordeling is het aantal en de concurrentiekracht van de (potentiële) bidders van belang, en de concurrentiedruk (nabijheid) van de partner die wegvalt door de samenwerking.

In dit geval zou van belang zijn dat partijen kunnen aantonen dat de voordelen van de samenwerking, zoals synergiën of risicovermindering, zich daadwerkelijk hebben vertaald in een competitiever bod voor RVO (betere prijs en/of kwaliteit). Hierdoor kunnen windparken op zee bijvoorbeeld in het geval van een competitiever bod met minder overheidssubsidie worden gerealiseerd. Ook zouden partijen – als de tender(s) wordt gewonnen – kunnen aantonen dat de samenwerking heeft geleid tot een betrouwbaarder bod; (tijdige) realisatie van het windpark en een verbeterde levensvatbaarheid van de projecten.⁴⁹ Potentiële voordelen voor de realisatie en het operationeel beheer van de windparken komen volgens de verzoeker voort uit i. het combineren en efficiënt inzetten van (complementaire) capaciteiten, middelen en ervaring, ii. het efficiënt verdelen van activiteiten en iii. het delen van risico's tussen van de verzoeker en partner. Uiteindelijk kan dit de kans op succesvolle (en tijdige) realisatie van de windparken vergroten, tegen lagere kosten ten opzichte van zelfstandige ontwikkeling en beheer, aldus de verzoeker.⁵⁰

Om bij een gezamenlijke inschrijving in aanmerking te komen voor de uitzonderingsgrond van artikel 6 lid 3 Mededingingswet en/of artikel 101 lid 3 VWEU, zouden partijen bovenstaande voordelen van de samenwerking moeten onderbouwen en aantonen.⁵¹ Zoals besproken is dit voor dit verzoek niet nodig

⁴⁶ Deze inschatting is van belang om te bepalen of de gezamenlijke inschrijving geen merkbare gevolgen heeft voor de concurrentie. Hiervoor kunnen partijen ook verschillende hypothetische scenario's schetsen.

⁴⁷ Zie ook Voorbeeld 6 over inschrijvende consortia in de Richtsnoeren Horizontalen, nr. 365.

⁴⁸ Richtsnoeren Horizontalen, nr. 358.

⁴⁹ Mochten partijen in een dergelijk geval niet kunnen aantonen dat de uitzondering van het kartelverbod van toepassing is, dan kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat mogelijk besluiten de vergunning in te trekken. Zie Wet Windenergie op Zee, Artikel 17 lid 1a.

⁵⁰ Beantwoording vragenset 2, ACM/IN/1149767.

⁵¹ Het is van belang dat inschrijvers dergelijke voordelen ook al kunnen onderbouwen en aantonen op het moment van bieding.

omdat de ACM het aannemelijk vindt dat het Initiatief niet tot doel of gevolg heeft de concurrentie te beperken.

Uitwisseling concurrentiegevoelige informatie

Bij de voorbereiding op een gezamenlijke inschrijving wisselen concurrenten informatie met elkaar uit. De verwachting van de verzoeker is dat dit ook informatie zal betreffen die concurrentiegevoelig van aard is.⁵² Verzoeker stelt dat er verschillende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat concurrentiegevoelige informatie van beide partijen enkel gebruikt zal gaan worden voor de gezamenlijke inschrijving.⁵³

Zij zal daarnaast werken met een clean-team. Dit om, in het geval de verzoeker besluit om toch zelfstandig zonder partner in te schrijven, ervoor te zorgen dat de verzoeker de informatie die zij van de partner heeft verkregen niet kan gebruiken voor het bepalen van haar bieding en haar marktgedrag. Als één van de partijen zich terugtrekt uit de samenwerking, is de afspraak dat de andere partij wel zelfstandig of met een andere partner mag inschrijven.⁵⁴ Dat de verzoeker maatregelen treft en werkt met een clean-team draagt bij aan het verminderen van het risico op uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie. Uiteraard blijft het van belang dat de verzoeker voldoende maatregelen neemt om uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie te voorkomen of te beperken tot wat objectief noodzakelijk is voor en in verhouding staat tot het doel van de samenwerking.

3. Conclusie

De ACM komt op basis van de door de verzoeker aangeleverde informatie en de verwachte marktomstandigheden tot de conclusie dat niet aannemelijk is dat het Initiatief tot doel of gevolg heeft dat de concurrentie wordt beperkt.

De ACM wijst erop dat de beoordeling een informeel karakter heeft. De ACM gaat ervan uit dat de door de verzoeker aangeleverde informatie klopt en heeft geen uitgebreid eigen onderzoek gedaan.

De ACM kan besluiten het Initiatief op een later moment toch nader te onderzoeken, bijvoorbeeld als de ACM een klacht krijgt over het Initiatief. Mogelijk blijkt dan na een dergelijk onderzoek dat het Initiatief toch in strijd is met de concurrentieregels. De ACM legt dan geen boete op als de verzoeker de ACM te goeder trouw heeft geïnformeerd en de verzoeker meewerkt aan het bereiken van een oplossing die passend is in het licht van de concurrentieregels. Voor de goede orde: het is de eigen keuze van de ACM om haar discretionaire bevoegdheid tot het opleggen van boetes op deze wijze in te vullen. Andere (mededingings)autoriteiten zijn niet gebonden aan deze keuze of aan de inhoud van deze informele beoordeling.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging

⁵² Daardoor wordt de onzekerheid van een onderneming over wat concurrenten gaan doen minder groot, waardoor concurrentie vermindert. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld hogere prijzen en een vermindering van kwaliteit; Richtsnoeren Horizontalen, par. 6 (6.2.2).

⁵³ Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 7-8; Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 8, 10.

⁵⁴ Beantwoording vragenset 1, ACM/IN/1141795, p. 8; Eigen beoordeling, ACM/IN/1132402, p. 10.