Belgische Mededingingsautoriteit

PUBLIEKE VERSIE

Het Mededingingscollege van de Belgische Mededingingsautoriteit

Beslissing BMA-2022-C/C-01 van 7 januari 2022 in toepassing van artikel IV. 66, §1 en §2 van het Wetboek van economisch recht ingevoegd door de wet van 2 mei 2019

Zaak nr. MEDE-C/C-21/0022

Havenbedrijf Antwerpen nv van publiekrecht / Maatschappij van de Brugse Zeehaven nv van publiekrecht

I. Procedure

1. Op 8 april 2021 heeft het Auditoraat een vertrouwelijk briefing memorandum ontvangen namens Havenbedrijf Antwerpen (hierna "HA") en de Maatschappij van de Brugse Zeehaven (hierna "MBZ"). Op 7 september 2021 heeft het Auditoraat namens HA en MBZ een eerste ontwerp van aanmelding ontvangen, gevolgd door een tweede ontwerp op 7 oktober en een derde ontwerp op 2 november 2021.

2. Teneinde het belang en de mogelijke gevolgen van voorliggende concentratie goed te kunnen inschatten, werden tijdens de prenotificatie-fase verzoeken om inlichtingen verstuurd naar onder meer overslagbedrijven, rederijen en concurrenten van partijen alsook naar andere belanghebbenden.

3. De concentratie zelf werd uiteindelijk aangemeld op 4 november 2021.

4. Op dezelfde dag werd Antoon Kyndt, auditeur bij de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna: "BMA"), door de auditeur-generaal aangewezen als auditeur belast met de dagelijkse leiding van het onderzoek. Mevrouw Silvie Van Goethem en mevrouw Charlotte Cornelissen, beiden attaché bij de BMA, werden door de auditeur-generaal toegevoegd aan het onderzoeksteam. De heer Bert Willekens, economisch adviseur, heeft bijstand verleend aan het onderzoeksteam.

5. Overeenkomstig artikel IV.27, §4 van het Wetboek Economisch recht (verder "WER") heeft de auditeur-generaal de heer Bert Stulens aangewezen als auditeur-adviseur.

6. De auditeur-adviseur heeft zijn advies verleend in toepassing van artikel IV. 64, §1 WER.

7. Op 13 december 2021 werd het gemotiveerd voorstel van beslissing bij de voorzitter ingediend en aan de aanmeldende partijen meegedeeld overeenkomstig artikel IV.64, §1 en §3 WER.

8. De Voorzitter heeft op 20 december 2021 het college samengesteld.

9. De Voorzitter heeft op 22 december 2021 partijen opgeroepen voor de zitting op 6 januari 2022.

10. Op 6 januari 2022 heeft het Mededingingscollege de aanmeldende partijen, het auditoraat en de directeurs juridische en economische studies gehoord.

II. Betrokken partijen

II.1 Aanmeldende partijen[1]

11. Havenbedrijf Antwerpen (HA), NV van publiek recht, gevestigd te Zaha Hadidplein 1, 2030 Antwerpen, ondernemingsnummer 0248.399.380.

12. Maatschappij van de Brugse Zeehaven (MBZ) NV van publiek recht, gevestigd te P. Vandammehuis, Isabellalaan 1, 8380 Zeebrugge, ondernemingsnummer 0205.097.392.

13. HA en MBZ zijn beide autonome publiekrechtelijke havenbedrijven in de zin van het Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens van 2 maart 1999 (B.S. 8 april 1999) (het Havendecreet). Zij zijn krachtens het Havendecreet op exclusieve wijze belast met het beheer en de exploitatie van respectievelijk de havengebieden van Antwerpen en van Brugge-Zeebrugge.

II.2 Vertegenwoordigers[2]

Vertegenwoordigers voor de aanmeldende partijen zijn:

Naam:	Voor HA – Peter Wytinck	Voor MBZ – Dirk Arts
Kantoor	Stibbe	Allen & Overy
Adres:	Loxumstraat 25, 1000 Brussel	Tervurenlaan 268A, 1150 Brussel
Telefoon:	+ 32 (0)475 81 62 16	+32 (0)496 27 91 77
Email:	Peter.Wytinck@Stibbe.com	Dirk.Arts@AllenOvery.com

III. Gemotiveerd voorstel van de Auditeur van 13 december 2021

14. De auditeur legde voor wat volgt: ”

III. Aangemelde concentratie

III.1 Juridische beschrijving van de voorgenomen concentratie[3]

17. *De beoogde concentratie betreft in wezen een feitelijke fusie van het Havenbedrijf Antwerpen (HA) en de Maatschappij van de Brugse Zeehaven (MBZ), tot één eengemaakte vennootschap, die zal instaan voor het beheer en de exploitatie van de beide havengebieden.*
18. *De beoogde concentratie zal tot stand komen via een partiële splitsing overeenkomstig artikel 12:8, 1° van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (WVV), waarbij het gehele vermogen van MBZ, met uitzondering van (i) diens statutaire personeelsleden en de daaraan*

[1] Aanmelding, p. 4-5
[2] Aanmelding, p. 6
[3] Aanmelding, p. 8

verbonden rechten en verplichtingen en (ii) de activa waarvan de waarde overeenstemt met het wettelijk vereist minimumkapitaal, overgaat op HA.

19. *Als gevolg van deze verrichting worden aandelen in HA uitgegeven aan stad Brugge, zodat stad Brugge (19.8%) en stad Antwerpen (80.2%) aandeelhouder zullen zijn van HA, die vanaf dat moment de Eengemaakte Vennootschap zal zijn en die ook van naam zal veranderen (Haven van Antwerpen – Brugge / Port of Antwerp-Bruges). Het is de bedoeling, wat betreft de restentiteit MBZ, om bij overeenkomst te voorzien dat de samenstelling van haar raad van bestuur identiek zal zijn aan de directieraad van de Eengemaakte Vennootschap.*

20. *In het licht van het voorgaande kan de concentratie gezien worden als een 'fusie van twee of meer voorheen onafhankelijke ondernemingen of delen van ondernemingen' in de zin van artikel IV.6.§1, 1° WER. Ook luidens paragraaf 10 van de Geconsolideerde Mededeling[4] van de Commissie is immers sprake van een – weliswaar niet juridische, maar niettemin feitelijke – fusie wanneer "de activiteiten van voorheen onafhankelijke ondernemingen zodanig gecombineerd worden dat er één economische eenheid ontstaat." Meer bepaald is er in voorliggend geval sprake van een "feitelijk samengaan van de betrokken ondernemingen in één economische eenheid" met "één duurzaam ondernemingsbestuur".*

III.2 Doel van de concentratie[5]

21. *De aanmeldende partijen stellen dat de concentratie vooreerst is ingegeven door het complementaire karakter van de beide havens. Daarnaast is zij tevens ingegeven door de wens om gezamenlijk het hoofd te bieden aan gedeelde uitdagingen, waaronder de verregaande consolidatie op de stroomafwaartse markt, de vraag naar schaalvergroting en optimalisatie van de logistieke keten vanuit de markt en de evoluties op vlak van energietransitie en digitalisering.*

III.3 Onderzoekstermijn na aanmelding

Aanmelding concentratie	*04/11/2021*
Aanvang termijn	*05/11/2021*
20 werkdagen	*7/12/2021*
25 werkdagen	*14/12/2021*
40 werkdagen	*12/01/2022*

III.4 Omzetdrempels

22. *De laatst aangegeven omzetcijfers[6] (€) van de betrokken partijen zijn als volgt[7]:*

[4] Geconsolideerde Mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (P.B. 16 april 2008, C-95/1).
[5] Aanmelding, p. 3
[6] Het betreft hier de geconsolideerde cijfers. De niet-geconsolideerde omzet van HA bedraagt 317.171.357 EUR, niet-geconsolideerde omzet van MBZ bedraagt 82.595.890 EUR.
[7] Aanmelding, p. 14

Jaar 2020	*HA*	*MBZ*
wereldwijde omzet	*338.416.408*	*88.402.168*
EU-wijde omzet	*[Vertrouwelijk]*	*88.402.168*
omzet in België	*[Vertrouwelijk]*	*88.402.168*

23. *Op grond van de aangegeven omzetcijfers dient de transactie te worden aangemeld bij de BMA.*

IV. Activiteiten van de partijen

IV.1 Algemeen

24. *Beide havens hebben zowel economische als niet-economische activiteiten.*

25. *De niet-economische activiteiten betreffen hier vooral specifieke overheidstaken die in het algemeen verband houden met de uitoefening van het overheidsgezag. Het betreft met name havenkapiteinsdiensten op het vlak van verkeersafwikkeling, taken op het vlak van maritieme veiligheid, taken op het vlak van het beheer van het gebied (o.a. milieubescherming) en taken op het vlak van aanleg, onderhoud en exploitatie van maritieme toegangswegen (zoals vaargeulen en zeesluizen).*[8]

26. *De economische activiteiten van partijen betreffen volgende activiteiten*[9]*:*

- *De algemene havendienst. Deze activiteit betreft het verlenen van toegang tot de haven en de terbeschikkingstelling van de haveninfrastructuur in ruil voor een vergoeding (de "havenrechten");*
- *Het leveren van enkele bijzondere diensten (zoals sleepdiensten en loodsdiensten, de ter beschikkingstelling van water, elektriciteit… - die slechts ten dele door HA en MBZ zelf worden verleend) tegen betaling van een vergoeding (de "bijzondere havenrechten"); en*
- *Het ter beschikking stellen van bedrijfsterreinen, tegen betaling van concessievergoedingen, aan voornamelijk overslagondernemingen die laad-, los-, bewaar- en opslagdiensten aanbieden aan de rederijen (i.h.b. cargadoors (of scheepsagenten), stuwadoors, op- en/of overslagbedrijven), nautische dienstverleners zoals loodsen, slepers, transport- en logistieke ondernemingen (voor weg-, spoor- en binnenvaartvervoer), scheepvaartmaatschappijen en expediteurs, industriële ondernemingen en zakelijke dienstverleners.*

27. *Aanmeldende partijen maken tot slot melding van overige economische activiteiten die zij via de participatie in hun dochtervennootschappen ontplooien.*[10] *Zo heeft HA een 100% participatie in Pipelink NV, actief in de exploitatie van meerdere honderden kilometer pijpleidingen die voor 90% verbonden zijn aan de activiteiten van de (petro)chemische bedrijven in de haven van*

[8] Aanmelding, p. 29
[9] Aanmelding, p. 30
[10] Aanmelding, p. 64-67

Antwerpen en in het achterland. Tevens bezit HA ook nog participaties in Wind aan stroom[11], Nxtport, Deurganckdoksluis NV, Railport Antwerpen NV en Port of Antwerp International. MBZ heeft participaties in Portconnect, Portinvest, Portfineco en RX/SeaPort.

IV.2 Conclusie met betrekking tot de activiteiten

28. *Zoals vermeld, oefenen de beide havenbedrijven ook niet-economische activiteiten uit. De impact van de transactie op deze activiteiten maakt geen deel uit van het onderzoek waardoor deze hier niet verder besproken zullen worden.[12] Gelet op het feit dat er nauwelijks overlappingen zijn in de economische activiteiten die uitgevoerd worden door de dochtervennootschappen waarin de partijen participeren, worden deze overige activiteiten ook niet verder onderzocht.[13]*

29. *De aanmeldende partijen hebben voor de volledigheid ook een korte toelichting gegeven inzake het ferry en cruiseverkeer.[14] Gelet op de afwezigheid van een overlap met betrekking tot het ferry-verkeer en cruiseschepen, worden deze beide verkeersstromen niet verder onderzocht.[15]*

30. *Gelet op het voorgaande, zal de auditeur de gezamenlijke activiteiten van aanmeldende partijen onderzoeken voor wat betreft:*

- *Het aanbieden van havenconcessies[16];*
- *Het verlenen van de algemene havendiensten;*
- *Het verlenen van de bijzondere havendiensten[17];*

---

[11] HA bezit een 47% participatie in Wind aan stroom, een exclusief projectontwikkelaar voor windenergie op de linkerscheldeoever van het Antwerpse havengebied, op gronden in eigendom van HA en Maatschappij Linkerscheldeoever (MLSO). Naast HA en MLSO is ook Groene Energie Haven Antwerpen (GEHA) medeaandeelhouder.

[12] Deze niet-economische activiteiten betreffen specifieke overheidstaken en activiteiten die in het algemeen verband houden met de uitoefening van het overheidsgezag. Het gaat onder meer over havenkapiteindiensten op vlak van verkeersafwikkeling, taken op vlak van maritieme veiligheid, milieubescherming, aanleg toegangswegen). Deze niet-economische activiteiten vallen buiten het toepassingsgebied van de mededingingsregels en worden derhalve niet in overweging genomen bij concentratiecontrole.

[13] Deze activiteiten betreffen onder meer voor HA : Pipelink NV, Nxtport BV, Wind aan de Stroom, Deurganckdoksluis NV, Railport Antwerpen NV, Port of Antwerp International ; voor MBZ : Portconnect, Portinvest, Portfineco en RX/Seaport.

[14] Aanmelding, p. 63-64.
Het ferry-verkeer bevat zowel het transport van personen als van begeleide (vracht)wagens (waarbij de (vracht)wagens niet af- en aan- worden gereden door havenarbeiders, maar door de eigenlijke gebruikers. Er is geen ferryverkeer van en naar Antwerpen. De verbindingen vanuit de haven van Zeebrugge naar het VK voor niet-begeleide vrachtwagens worden inbegrepen in de goederenstroom roll-on roll-of. Er is dan ook geen overlap tussen de havens voor wat betreft deze verkeersstroom.

[15] De aanmeldende partijen merken op dat in de haven van Zeebrugge zowel grote als kleinere **cruiseschepen** waarvan de aanmeren waarvan de passagiers voornamelijk Brugge (en in mindere mate Gent) bezoeken. Antwerpen ontvangt een beperkt aantal grote cruiseschepen en diverse riviercruiseschepen wiens passagiers vooral Antwerpen bezoeken. In die zin is er geen overlap. De grote zeecruiseschepen in Antwerpen meren doorgaans aan aan de Scheldekaaien, welke niet meer onder het beheer/bevoegdheid van het HA vallen. Het gaat dus om een activiteit buiten het havengebied, die gebeurt voor rekening van en door de Stad Antwerpen.

[16] Hiermee wordt de terbeschikkingstelling van haven-gebonden infrastructuren en terreinen bedoeld, zoals door partijen omschreven (zie randnummer 26). Dit is de eigenlijke activiteit waarvoor het instrument van de havenconcessie wordt gebruikt. De auditeur opteert ervoor om in wat volgt de omschrijving 'het aanbieden van havenconcessies' te gebruiken.

[17] Zoals hierboven reeds vermeld omvat het verlenen van de bijzondere havendiensten het aanbieden van sleep- en loodsdiensten en deze activiteit kan zowel intern georganiseerd worden door het havenbedrijf, als aangeboden worden via contractueel aangestelde externen. Beiden worden hieronder verder besproken. In de aanmelding hebben partijen verder ook een afzonderlijke markt voor de aankoop van loods- en sleepdiensten opgegeven. Uit het onderzoek blijkt echter dat de aanbieders van deze diensten globale spelers zijn en dat de voorliggende concentratie geen wezenlijke impact heeft op deze markt. De aankoop van loods- en sleepdiensten wordt daarom niet verder weerhouden in onderstaande analyse.

31. *Ter illustratie wordt hieronder de bedrijfsopbrengst van beide partijen weergegeven voor 2020, zowel in bedragen in euro als in percentages, uitgesplitst naar de drie hierboven omschreven activiteiten:*[18]

Activiteiten	***Bedrijfsopbrengst HA in €***	***Bedrijfsopbrengst HA in %***	***Bedrijfsopbrengst MBZ in €***	***Bedrijfsopbrengst MBZ in %***
Havenconcessies	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*
Algemene havendienst	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*
Bijzondere havendienst	*Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*
Overige (o.a. subsidies, milieuheffingen, …)	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*	*[Vertrouwelijk]*
Totaal	*[Vertrouwelijk]*	*100%*	*Vertrouwelijk]*	*100%*

32. *Op basis van de analyse van deze economische activiteiten zal de auditeur de betrokken markten aanwijzen met het oog op de concurrentiële analyse.*

V. Marktafbakening

V.1 Algemeen

33. *De auditeur merkt op dat er nagenoeg geen bruikbare beslissingspraktijk blijkt te zijn met betrekking tot de havenbedrijven in het kader van de afbakening van de product- en geografische markten. Hiertoe wordt er voornamelijk verwezen naar een studie uit 2005 van de Nederlandse NMa (huidige ACM) over het Havenbedrijf van Rotterdam (hierna NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam)*[19] *en naar beslissingspraktijk met betrekking tot overslagbedrijven en rederijen die, waar relevant, naar analogie wordt toegepast op de huidige concentratie tussen de twee havenbedrijven.*

34. *Het aanbieden van havenconcessies en het verlenen van algemene en bijzondere havendiensten worden hieronder als drie aparte economische activiteiten besproken en relevante markten worden op basis hiervan afgebakend. Het is echter belangrijk op te merken dat deze activiteiten niet los van elkaar kunnen beschouwd worden. In zekere zin is een havenbedrijf een "platform" dat via haar dienstverlening rederijen/scheepsexploitanten en overslagbedrijven en andere spelers aan landzijde binnen de haven (in sommige gevallen zijn deze verticaal geïntegreerd) met elkaar verbindt. De aantrekkelijkheid van een haven voor rederijen hangt enerzijds o.a. af*

[18] Aanmelding p. 15 en bijlage 3.3.a. bij de aanmelding.

[19] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261
Deze rapportage had betrekking op het onderzoek n.a.v. de vraag of Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) beschikt over een economische machtspositie op het gebied van de terbeschikkingstelling van haveninfrastructuur en de uitgifte van bedrijfsterreinen en zo ja, of een gerede kans bestaat dat HbR hiervan misbruik kan maken.
Op p.18 van deze rapportage verduidelijkte de NMa dat bij de analyse van de concurrentieparameters de selectie van de havens, die mogelijk met de Rotterdamse haven concurreren, is gemaakt op basis van het zogenaamde achterland van de diverse havens (achterland-analyse). Op grond hiervan is bij de nadere analyse uitsluitend gekeken naar de havens die zijn gelegen in de Hamburg Le Havre -range.

van de kwaliteit en de prijs van de aangeboden havendiensten, maar ook van de samenstelling van de overslagbedrijven en andere bedrijven die actief zijn in een haven. Anderzijds hangt de aantrekkelijkheid voor overslagbedrijven en andere bedrijven om een concessie aan te gaan in een haven ook af van de rederijen en scheepsexploitanten die de haven aantrekt, o.a. door het aanbod van de havendiensten.

35. *In het algemeen kan gesteld worden dat het bij de economische activiteiten van een havenbedrijf erom gaat dat, gegeven de locatie en aangeboden haveninfrastructuur, de optimale volumes goederenstromen aangetrokken worden. Dit kan op lange termijn door de juiste overslagbedrijven (en andere bedrijven) aan te trekken door middel van het aanbieden van concessies, rekening houdende met de lange termijn markttendensen. Zoals zal blijken uit de hieronder besproken marktbevraging kunnen op kortere termijn de goederenstromen echter ook (in beperkte mate) beïnvloed worden door de prijszetting en de kwaliteit van de aangeboden havendiensten.*

36. *De link tussen de verschillende economische activiteiten die een haven uitoefent wordt in onderstaande analyses waar relevant verder besproken.*

V.2 Het aanbieden van havenconcessies

V.2.1 Inleiding

37. *De aanmeldende partijen zijn van oordeel dat er één productmarkt bestaat voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen. Op verzoek van de auditeur hebben de aanmeldende partijen tevens een tweede scenario uitgewerkt van afzonderlijke productmarkten voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen naargelang de verschillende goederenstromen.*

38. *De aanmeldende partijen verwijzen naar de beslissingspraktijk van de Europese Commissie waaruit zij concluderen dat, zowel op het niveau van overslagbedrijven/terminaloperators als op het niveau van scheepsexploitanten (maar niet op het niveau van exploitanten van havens), er doorgaans een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende productmarkten naargelang de betrokken goederenstromen.[20] Deze verdere opsplitsing zou ingegeven zijn door uiteenlopende factoren, waaronder het feit dat bepaalde cargotypes bijzondere infrastructuur vereisen (zowel op vlak van de goederenbehandeling en –opslag (vb. een LNG-terminal) als op vlak van de uitrusting van de betrokken schepen), een bijzondere expertise vereisen op vlak van afhandeling, of een bijzondere diepgang vereisen, nog vereisten hebben op vlak van ontsluiting naar het hinterland, etc.*

39. *Hieronder worden achtereenvolgens de ruime productmarkt en de nauwere productmarkten besproken van vijf cargo-types die traditioneel worden onderscheiden op het niveau van overslagbedrijven en rederijen, met name (i) containers; (ii) vloeibare bulk; (iii) droge bulk; (iv) breakbulk of (overig) stukgoed en (v) 'roll-on roll-off' (ro-ro).*

[20] Aanmeldende partijen verwijzen naar Europese Commissiebeslissing COMP/M.3848 Sea-Invest/EMO-EKOM, 18 augustus 2008; Europese Commissiebeslissing COMP/M.3576 ECT/PONL/Euromax, 22 december 2004; Europese Commissiebeslissing COMP/M.8330 MAERSK LINE / HSDG, 10 april 2017.

V.2.2 Een overkoepelende markt voor het aanbieden van havenconcessies

V.2.2.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[21]

40. *De aanmeldende partijen stellen dat havenbedrijven aan derden het recht verlenen om in de haven bepaalde infrastructuren of terreinen te gebruiken voor het ontplooien van hun activiteiten, waardoor HA en MBZ dus vooral actief zouden zijn als verhuurder van terreinen (in de vorm van concessies, die op objectieve parameters zijn bepaald en doorgaans van lange duur zijn)*[22]*.*

41. *Volgens de aanmeldende partijen wordt de keuze van een overslag- of behandelingsbedrijf om zich in een bepaalde haven te vestigen, bepaald door een veelheid aan factoren waaronder de beschikbaarheid van geschikte haventerreinen. Voorts wordt bij deze keuze, alsook bij de keuze van de havenbedrijven om concessies te verstrekken, een sleutelrol gespeeld door de evolutie van de markt en de op lange termijn verwachte goederenstromen. In functie van deze parameters streven deze bedrijven volgens de aanmeldende partijen ernaar om in de havens van hun keuze een activiteit te ontplooien die betrekking kan hebben op een specifiek cargo-type (containers / droge bulk / vloeibare bulk / breakbulk / ro-ro) en/of op specifieke routes (deepsea, shortsea, ferryverkeer) om vervolgens vanuit die vestiging hun diensten aan te bieden. Daarnaast worden er diverse concessies verleend aan bedrijven die niet strikt watergebonden zijn, maar waarvoor de aanwezigheid van transportmodi, bepaalde clusters (vb. de chemiecluster) of vlotte bevoorrading via het water een meerwaarde vormen.*

42. *Vervolgens stellen de aanmeldende partijen dat bij het in concessie geven van terreinen, het kan voorvallen dat de betrokken havenbedrijven een welbepaalde bestemming van het (de) terrein(en) voor ogen hebben. Zo zijn voor wat HA betreft de concessies aan het Deurganckdok, de Noordzeeterminal en de Europaterminal specifiek bevraagd en toegewezen voor containeroverslag. In dergelijke gevallen kan men mogelijk beargumenteren dat HA concurreert met havens die voor die klanten een alternatief zijn voor hun specifieke activiteit. Echter, volgens de aanmeldende partijen is er in vele gevallen geen voorafgaande bestemming voor een concessie. MBZ heeft bijvoorbeeld niet de traditie om bepaalde terminals voor bepaalde types cargo voor te behouden, maar staat bij het verlenen van concessies open voor de vragen die van potentiële klanten komen, en probeert zij zoveel als mogelijk aan de specifieke vraag van de potentiële klant tegemoet te komen. Mits de door de klant voorgestelde goederenoverslag het potentieel heeft om voldoende goederentrafiek te genereren, en mits een aantal randvoorwaarden*[23] *vervuld zijn, zal MBZ de concessie in principe aan deze havenklant toekennen, ongeacht het type cargo dat de (potentiële) klant voor ogen heeft.*

43. *Bovendien stellen de aanmeldende partijen dat het gebruik van een haventerrein ook kan veranderen en dat de huidige bestemming van zulke terreinen niet maatgevend is voor een toekomstige invulling. Een voorbeeld van het wisselend gebruik van concessies betreft het Bevrijdingsdok dat vandaag nog slechts voor een beperkt deel gebruikt wordt voor*

---

[21] Aanmelding p. 42-47

[22] De duurtijd is volgens partijen doorgaans circa 20 à 25 jaar maar er zijn verschillen. De objectieve parameters waarvan sprake slaan op de terminaloppervlakte, de hoogte, de locatie, de aard van het terrein (verhard-onverhard) en de aard van de activiteiten die men wil ontplooien (zie antwoord van partijen, 25 juni 2021, randnummer 59).

[23] MBZ heeft voor bepaalde zones binnen de haven bijvoorbeeld een voorkeur voor bepaalde activiteiten, in het licht van de geografische ligging van de terreinen , en MBZ ziet bijvoorbeeld ook niet graag vervuilende industrie in de haven.

containeroverslag in tegenstelling tot de vroegere periode onder concessie met MSC. Hierdoor mag men volgens de aanmeldende partijen niet zomaar uitgaan van een bepaald type bestemming die vandaag aan een concessie gegeven wordt.

Zo worden in MBZ enkele voormalige deepsea containerterminals intussen ook gebruikt voor andere types overslag, met name ro-ro.

44. *De aanmeldende partijen stellen verder dat het bestemmen van een haventerrein voor een specifiek cargo-type in principe dan ook niet de regel is, maar een beslissing is die voornamelijk gedreven wordt door de noden van de 'markt' of getriggerd wordt door een beleidsmatige beslissing van de havenbesturen. Anderzijds zijn er factoren gelinkt aan de ligging en kenmerken van sommige haventerreinen (watergebonden vs. niet-watergebonden, voor of achter de sluizen, oppervlakte, kaaibelasting, maximale diepgang, lengte kaaimuur…) die ertoe leiden dat deze zich meer tot één cargotype dan wel tot enkele cargotypes lenen.*

45. *Doordat vele haventerreinen in aanmerking komen voor de behandeling van verschillende, of zelfs alle, cargo-types, is het volgens de aanmeldende partijen dan ook niet relevant een onderscheid te maken tussen de verschillende cargo-types bij de beoordeling van de impact van de transactie op de markt van het ter beschikking stellen van haventerreinen aan derde bedrijven. De aanmeldende partijen zijn dus van oordeel dat er één productmarkt bestaat voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen.*

ii) Beslissingspraktijk

46. *Met betrekking tot een mogelijke overkoepelende markt voor het aanbieden van havenconcessies, blijkt er tot op heden geen relevante beslissingspraktijk van de Commissie, noch van andere mededingingsautoriteiten, welke bruikbaar zou zijn voor onderhavige concentratie. De beslissingspraktijk inzake fusies van overslagbedrijven, waarnaar men in dit kader naar analogie kan verwijzen, duidt op productmarkten die verder per type cargo werden gedefinieerd. M.a.w., er werd geen overkoepelende markt afgebakend.*

iii) Marktbevraging

47. *In het marktonderzoek werd gepolst naar de factoren die de keuze voor een bepaalde haven bepalen. Hierin kwamen eenduidig volgende factoren aan bod : locatie van de haven (bv. aan de kust of landinwaarts), diepgang en toegankelijkheid, intermodale connecties met het hinterland (spoorwegen, waterwegen, autowegen), beschikbaarheid van ladingstromen, nabijheid industrie en/of klanten, concessiebeleid en prijszetting, arbeidskost en aanwezigheid van geschikte arbeidskrachten, groei- en uitbreidingsmogelijkheden, rechtszekerheid,…*[24]

48. *In de marktbevraging werd nagegaan of er sprake is van één overkoepelende markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden terreinen en infrastructuren (via concessies) dan wel of er eerder sprake is van een marktindeling waar deze terreinen of infrastructuren worden onderverdeeld volgens de verschillende goederenstromen : containers, droge bulk, vloeibare bulk, breakbulk (of stukgoed) en roll-on roll off.*

49. *De antwoorden lopen enigszins uit elkaar. Er zijn in elke haven terreinen die voor meerdere bestemmingen kunnen worden ingezet en anderzijds ook terreinen en infrastructuren die een*

[24] Meerderheid van de antwoorden van ondervraagde overslagbedrijven op het verzoek om inlichtingen dd. 13 juli 2021 en antwoorden concurrerende havens.

voorbestemming hebben voor wat betreft een specifieke vorm van goederenoverslag. Havens kunnen hierin sturend optreden maar vaak heeft het ook te maken met marktontwikkelingen en keuzes (bv. het Deurganckdok in Antwerpen).

Voor wat de concurrerende havens betreft :

50. *Hamburg Port Authority stelt "dat gebieden zonder specifieke voorbestemming in de haven in regel niet bestaan. Alle terreinen met een specifieke voorbestemming concurreren met beschikbare terreinen in andere havens die al of niet een voorbestemming hebben gekregen."*[25] *De Hamburg Port Authority deelt de visie van een opdeling in volgende relevante markten : containers, ro-ro, droge bulk, natte bulk en breakbulk.*

51. *Het Havenbedrijf Rotterdam stelt "dat het wel of geen voorbestemming hebben geen bepalende factor is voor het definiëren van een markt. Voorbestemming is meer manier om diversiteit aan activiteiten in onze haven te creëren. Terreinuitgiftes in het havengebied zijn in essentie één markt"*[26]*. De hoger vermelde indeling naar types goederenoverslag wordt ook in Rotterdam gevolgd.*

52. *North Sea Port (de fusiehaven van Gent, Vlissingen en Terneuzen) beschouwt het ter beschikking stellen van havengebonden terreinen en infrastructuur zonder specifieke voorbestemming als een afzonderlijke markt. "Bij concessies zonder specifieke voorbestemming van de terreinen is North Sea Port een concurrent van andere havens; voor concessies met een specifieke voorbestemming is North Sea Port niet automatisch een concurrent, bv. m.b.t. containeroverslag kan North Sea Port Flanders niet concurreren met de havens van Antwerpen en Zeebrugge gelet op het feit dat de diepgang van het Kanaal Gent-Terneuzen beperkt is."*[27]

Voor wat de overslagbedrijven betreft :

53. *Bij de overslagbedrijven is te horen dat het al dan niet voorbestemmen van een havenconcessie een keuze van de haven is in functie van de beleidskeuzes en opportuniteiten. Zo stelt P&O Ferries "dat een haven te allen tijde zal concurreren met andere havens, ongeacht of de bestemming van de concessie al dan niet is vastgelegd voor bepaalde activiteiten. Echter, sommige havens zullen zich uiteraard specialiseren in specifieke diensten, vanwege meerjarige investeringen in infrastructuur en apparatuur. Een haven kan beide strategieën hanteren, door zowel vooraf een terrein/ haven in te richten voor specifieke activiteiten en zodoende derden te stimuleren, dan wel dit vooralsnog open te laten en alle havens hebben de vrijheid voor beide scenario's te opteren."*[28] *Voorts wordt ook aangehaald dat hoe minder voorbestemd is, hoe makkelijker een haven nieuwe activiteiten kan aantrekken.*[29] *Echter, concessies zonder specifieke voorbestemming kunnen ook beperkingen hebben gerelateerd aan bepaalde milieuvergunningen of veiligheidsvoorschriften of -afstanden in de haven.*[30]

---

[25] Vrije vertaling van het antwoord van Hamburg Port Authority dd. 12 oktober 2021.
[26] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam, dd. 15 oktober 2021.
[27] Antwoord van North Sea Port, dd. 15 oktober 2021.
[28] Antwoord van P&O-Ferries, dd. 30 augustus 2021, vraag 9, op het verzoek om inlichtingen van 13 juli 2021, maar ook Sea Tank Terminal in het antwoord van 11 augustus 2021 en CSP Zeebrugge in het antwoord van 26 augustus 2021.
[29] Antwoord van Toyota van 20 juli 2021.
[30] Antwoord van CSP Zeebrugge van 26 augustus 2021.

54. *Fluxys vermeldt in dit kader het "belang dat een concessie met een bepaalde voorbestemming nog moet kunnen veranderen op een administratief efficiënte manier ofwel dat er voldoende terreinen zonder voorbestemming beschikbaar zijn."*[31]

55. *MSC PSA European Terminal (MPET) stelt dat "de terreinen die voor concessie worden aangeboden, altijd zullen worden beoordeeld op hun potentieel voor de behandeling van specifieke soorten vracht (bijv. is het gebied watergebonden of niet).*

    Op basis van deze evaluatie zal worden beoordeeld of de investeringsmogelijkheid relevant is."[32] *Daarnaast bevestigt MPET de hoger vermelde indeling naar types goederenoverslag. Deze indeling wordt grotendeels bevestigd door de bevraagden en wordt ook gebruikt in de rapportering van de verschillende havens in de Hamburg Le Havre-range ('HLH-range').*

V.2.2.b Geografische markt

i) Standpunt aanmeldende partijen

56. *De aanmeldende partijen stellen in hoofdorde dat de geografische markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen Europees of zelfs wereldwijd van omvang is.*[33] *Havens concurreren met elkaar voor het aantrekken van grote projecten, waarbij de concessiehouder de facto in heel Europa of in de hele wereld terreinen zoekt alvorens een beslissing te nemen waar zich te vestigen. Voor dit soort projecten is de markt volgens de aanmeldende partijen breder dan de HLH-range, en namelijk wereldwijd of Europees van omvang.*

57. *De aanmeldende partijen illustreren dit met enkele concrete voorbeelden, waaronder de geplande investering van Ineos in een petrochemische installatie in de haven van Antwerpen (die voor dit project in concurrentie was met meerdere havens in de EU en zelfs daarbuiten (Houston in de VS). Hierbij verduidelijken aanmeldende partijen dat gelet op het feit dat de productie van Ineos niet specifiek aan een bepaalde locatie verbonden is en de klanten van Ineos wereldwijd verspreid zijn, een haven voor Ineos belangrijk is voor de vlotte aan- en afvoer van de producten, waarbij de geografische ligging minder belangrijk is dan bijvoorbeeld voor het aanvoeren van stukgoed of containers.*

58. *Een ander voorbeeld betreft de voormalige Opel (General Motors) site, één van de grootste concessies in de haven van Antwerpen, waarvoor HA nog steeds op zoek is naar nieuwe investeringsprojecten. Volgens aanmeldende partijen zijn de mogelijke geïnteresseerden in hun keuze niet geografisch beperkt tot bijvoorbeeld de range van de havens Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen ('ARA-range') of de HLH-range. Afhankelijk van de investeerder, zal een geografische beperking eerder continentaal Europa of West-Europa, of Europa en Noord-Afrika zijn. En voor sommige investeerders kan de concurrentie wereldwijd spelen. Volgens aanmeldende partijen moeten HA (net als MBZ) er bij meerdere concessies van uitgaan dat zij wereldwijd concurreren op het moment dat zij een bedrijventerrein in de markt zetten, wat in het algemeen geldt voor alle concessies die thans in de haven zijn ingenomen door de 'chemie' en de 'algemene industrie'.*

[31] Antwoord van Fluxys, dd. 20 augustus 2021.
[32] Antwoord van MPET dd. 13 augustus 2021.
[33] Aanmelding p. 71-74.

59. *Wat de haven van Zeebrugge betreft, stellen de aanmeldende partijen dat de haven een lange tijd in de running is geweest als locatie voor de bouw van een trekkersfabriek door de Japanse speler Kubota, die uiteindelijk heeft gekozen voor de haven van Duinkerke. De Chinese Lingang Group, die een aanbod van de haven van Rotterdam had gekregen om daar een diensten- en distributiepark op te richten, heeft uiteindelijk wel gekozen voor de haven van Zeebrugge.*

60. *Aanmeldende partijen wijzen erop dat in de haven van Antwerpen er weinig dokken zijn (met uitzondering van enkele specifieke containerdokken) waar men slechts 1 activiteit aantreft, wat volgens hen nogmaals aantoont dat men bij de verhuur van een kade aan een dok niet mag denken aan een bepaalde activiteit. Ook in de haven van Zeebrugge zijn er concessies met gemengd gebruik. Een voorbeeld van een 'multi purpose terminal' is de PSA terminal, die door deze terminaloperator gebruikt wordt voor zowel de overslag van breakbulk, containerbehandeling als ro-ro behandeling.*

    Hetzelfde geldt voor de terminal die door MBZ aan Wallenius Wilhelmsen (WWS) in concessie is verleend, die deze terminal gebruikt voor de behandeling van breakbulk, ro-ro en (in beperkte mate) containers. Nog andere voorbeelden betreffen P&O North Sea Ferries (PONS) (zowel containeroverslag als ro-ro behandeling) en BNFW (overslag van breakbulk, vloeibare bulk en containers).

61. *Op basis van het voorgaande concluderen de aanmeldende partijen dat, voor wat betreft de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen, er minstens, voor het verlenen van concessies waarvoor er geen specifieke voorbestemming is, een ruime geografische definitie moeten gelden (EU-wijd of zelfs ruimer).*

62. *In ondergeschikte orde beargumenteren ze dat de geografische markt (minstens) de Hamburg-Le Havre range omvat.*[34] *Hoewel havens frequent op Europees of zelfs wereldwijd niveau concurreren om projecten/concessiehouders aan te trekken, bestaat er een meer intense vorm van concurrentie op het niveau van de 'port range', d.w.z. de groep van havens die gelegen zijn aan eenzelfde kustlijn (of via de zee bereikbaar zijn zoals Antwerpen) en die (minstens ten dele) een overlappend 'hinterland' bedienen. Verwijzend naar de Europese beslissingspraktijk in het kader van overslagbedrijven, treedt er volgens de aanmeldende partijen in het bijzonder sterke concurrentie op tussen havens optreedt binnen de HLH-range of de 'Northern range'.*

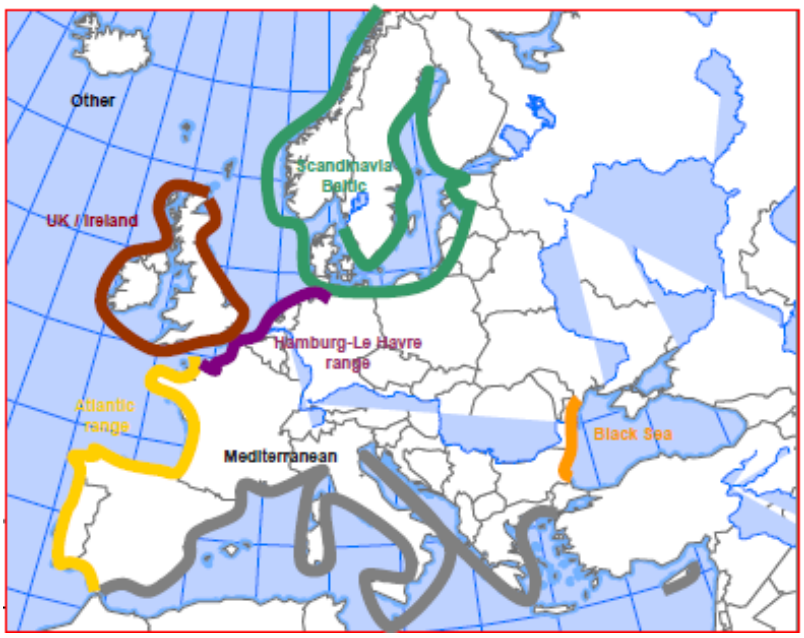
63. *De aanmeldende partijen geven aan dat de HLH-range de belangrijkste zeehavens omvat langs de Noordzeekust op het Europese vasteland (over een afstand van ca. 850 km), waaronder in het bijzonder:*

- *Le Havre, Duinkerke, Rouen en Calais in Frankrijk;*
- *Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende in België/Vlaanderen;*
- *Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen, Scheveningen en Terneuzen in Nederland; en*
- *Bremen, Bremerhaven, Hamburg en Wilhelmshaven in Duitsland.*

64. *Verder verwijzen de aanmeldende partijen nog naar de uitspraak van het Gerecht in zaak T-696/17 en naar het feit dat de HLH-range frequent als referentiepunt wordt gebruikt om de prestaties van de havens in Noord-Europa te onderzoeken.*

[34] Aanmelding, p. 74-76.

65. *Ook in wetenschappelijk onderzoek wordt de Hamburg-Le Havre-radius (of de 'Northern Range') vaak als een afzonderlijk geografisch gebied gezien, alvast op het vlak van de concurrentie tussen havens. De HLH-range kan daarbij worden onderscheiden van diverse andere 'port ranges' binnen Europa, met name: de Mediterranean range, UK range, Atlantic range, Baltic range en Black Sea range, zoals geïllustreerd door volgende grafische voorstelling:*[35]



66. *De aanmeldende partijen concluderen dat, indien er effectief moet uitgegaan worden van een meer beperkte geografische markt, een Europese of wereldwijde markt, (minstens) de 'port range', en in casu de HLH-range, als uitgangspunt moet worden genomen voor de geografische marktafbakening van de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren of terreinen.*

67. *Een alternatieve benadering – die de aanmeldende partijen in nog verdere ondergeschikte orde behandelen – gaat ervan uit dat de geografische markt waarop de havens actief zijn op vlak van de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen ten dele een afspiegeling vormt van de geografische markt waarop de goederenbehandelaars en terminaloperatoren actief zijn.*[36] *Dit komt verder aan bod bij de verschillende markten voor de aanbieding van havenconcessies per goederenstroom (zie deel V.2.3 - V.2.7).*

68. *Aanmeldende partijen stellen dat indien men deze benadering volgt, hetgeen ook vertrekpunt was van de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam* [37]*, mogelijks voor specifieke segmenten (ro-ro, container, …) een engere, dan wel een ruimere geografische afbakening aan de orde is dan de HLH-radius. Aanmeldende partijen wijzen er nog op dat, in de mate er binnen een bepaald segment een verder onderscheid zou moeten worden gehanteerd tussen doorvoerverkeer enerzijds en achterlandverkeer anderzijds er, vooral voor de laatste categorie, wordt gekeken naar de 'catchment-area', i.e., het achterland dat door een haven wordt bediend en de mate waarin dit achterland overlapt met dat van andere havens.*

[35] Bron: T. Notteboom, 'Port co-operation and Competition in Europe: business practices and policy initiatives', 16 February 2017).
[36] Aanmelding, p 76 e.v.
[37] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam P_600019/255.R261, 35.

69. *Bij het doorvoerverkeer moet er volgens aanmeldende partijen niet louter rekening worden gehouden met de 'catchment area', maar ook met de specifieke ligging van de haven en de factoren die van belang zijn voor het transitverkeer zoals de bereikbaarheid en de nabijheid ten aanzien van belangrijke scheepvaartroutes en de beschikbare capaciteit in een haven. Hetzelfde haventerrein zal immers tegelijkertijd het achterlandverkeer en het transitverkeer bedienen.*

70. *De relevante geografische markt (en de havens waarmee de betrokken haven in concurrentie staat voor het verlenen van een specifieke concessie), is volgens de aanmeldende partijen om die reden onvermijdelijk veel ruimer dan het loutere verzorgingsgebied van het achterlandverkeer.*

ii) Beslissingspraktijk

71. *Noch de Commissie, noch andere Europese mededingingsautoriteiten blijken zich in het verleden gebogen te hebben over de vraag naar de geografische afbakening van een mogelijke afzonderlijke overkoepelende markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen.*

72. *In een arrest van het Gerecht van 2017 (zaak T-696/17) wordt echter wel melding gemaakt van het feit dat er op het niveau van de Europese Unie concurrentie bestaat tussen de verschillende zeehavens om schepen of andere dienstverleners aan te trekken, en dit vooral op de as Hamburg-Rotterdam-Antwerpen.*[38]

iii) Marktbevraging

73. *Uit de marktbevraging blijkt dat de havens uit de Hamburg-Le Havre range door de meerderheid van de bevraagde overslagbedrijven aangeduid wordt als geografische markt voor de overkoepelende markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen.*[39] *Dit standpunt wordt gedeeld door de meerderheid van bevraagde concurrerende havens uit de HLH-range.*[40] *Sommige overslagbedrijven stellen dat de geografische markt zelfs ruimer is dan deze range en alle Europese havens omvat*[41]*.*

V.2.2.c Beoordeling door de auditeur

74. *De auditeur stelt vast dat er zowel havenconcessies worden aangeboden zonder specifieke voorbestemming als met een specifieke voorbestemming. Veel factoren spelen hierin een rol. Sommige terreinen zijn door bv. de ligging, de morfologie van de haven, etc. voor bepaalde types overslag minder geschikt dan voor andere types overslag. De exacte markafbakening van een eventuele overkoepelende productmarkt voor het aanbieden van havenconcessies, of daarentegen van afzonderlijke productmarkten in dit kader per type cargo, kan open worden gelaten. Voor de beoordeling van deze transactie worden zowel de gehele markt als de opsplitsing naar type cargo in overweging genomen.*

75. *Verder bevestigt de marktbevraging het standpunt van de aanmeldende partijen dat voor het toekennen van concessies voor havengebonden infrastructuren en terreinen zonder specifieke*

---

[38] Arrest GvEA van 20 september 2019, zaak T-696/17, *Havenbedrijf Antwerpen NV en Maatschappij van de Brugse Zeehaven NV tegen Europese Commissie*para. 99.

[39] Antwoord op de vraag naar de geografische markt voor het aanbieden van havenconcessies zonder specifieke voorbestemming aan de bevraagde overslagbedrijven.

[40] Antwoorden van Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021 ; Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021 ; North Sea Port van 15 oktober 2021 ; Haropa Port van 18 oktober 2021.

[41] Antwoord van ICO Terminals van 28 juli 2021.

voorbestemming de geografische markt minstens de Hamburg Le Havre range omvat. Deze geografische marktafbakening zal gebruikt worden voor de beoordeling van de transactie.

V.2.3 Het aanbieden van havenconcessies voor containers

V.2.3.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[42]

76. *Containers worden gebruikt voor het vervoer van de meest uiteenlopende goederen en zijn door hun uniforme standaardafmeting (Twenty-foot Equivalent Unit of 'TEU') uitermate geschikt voor verder vervoer per vrachtwagen, binnenscheepvaart of per spoor ("hinterlandtrafiek" of "achterlandverkeer"). Volgens de aanmeldende partijen is de overslag dan ook uiterst efficiënt en minder arbeidsintensief in vergelijking met andere goederentrafieken. In dit kader wijzen de aanmeldende partijen nog naar de tendens van de 'containerisatie', waarbij steeds meer goederen via containers worden verscheept, gelet op het feit dat de overslag ervan minder inzet van mankracht vereist alsook minder kosten met zich meebrengt.*

77. *Zowel HA als MBZ zijn actief in het ter beschikking stellen van havengebonden infrastructuur en terreinen voor containeroverslag.*

ii) Beslissingspraktijk

78. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit gaat er in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam vanuit dat er een aparte productmarkt bestaat voor het ter beschikking stellen van haveninfrastructuur voor containers.*[43]

79. *In de OECD Policy Round Table "Competition in Ports and Ports Services" van 2011 werd, in het kader van containerverkeer versus bulkgoederenverkeer, erop gewezen dat elk type van cargo gespecialiseerde laad- en losapparatuur in een haven vergt, in de vorm van kranen, pompen of andere apparatuur. Gezien de complexiteit van de behandeling van verschillende soorten vracht, beschikken niet alle havens over de faciliteiten om elk type vracht te behandelen.*[44]

iii) Marktbevraging

80. *Uit de markbevraging van de containeroverslagbedrijven blijkt dat "de inrichting van (nutsvoorzieningen, equipment, bevloering, etc.) van een terrein voor overslag van containers erg gespecialiseerd en duur is. Zolang er geen superstructuur op het terrein staat kan dit redelijk snel aangepast worden om een ander type cargo te behandelen. Eens de superstructuur er staat is het moeilijker en vooral duurder om het terrein om te bouwen voor de behandeling van een ander type cargo."*[45] *Toch bestaan ook hier voorbeelden van zoals de vroegere containerterminal in Zeebrugge die nu omgebouwd is naar een ro-ro-terminal*[46]*. Havenbedrijf Rotterdam bevestigt dat containeroverslag een aparte markt is, waarbij er nog onderscheid gemaakt kan worden tussen deepsea en shortsea*[47]*.*

---

[42] Aanmelding, p. 43-44.
[43] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 20.
[44] OECD, Policy Roundtable "Competition in Ports and Port Services", 2011, p. 25.
[45] Antwoord van DP World van 28 juli 2021, maar ook in het antwoord van MSC PSA European Terminal van 13 augustus 2021.
[46] Zie antwoord van Novanatie van 20 augustus 2021 en het antwoord van CLdN van 20 augustus 2021 op het verzoek om inlichtingen van 13 juli 2021.
[47] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.

V.2.3.b Geografische markt

i) Standpunt aanmeldende partijen[48]

81. *De aanmeldende partijen stellen dat de geografische markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen voor de overslag van containers minstens de Hamburg Le Havre range omvat, waarbij het achterland dat de HLH-havens bestrijken voor containervervoer in ruime mate gelijklopend is.*

i) Beslissingspraktijk

82. *De Commissie heeft in staatsteunbeslissingen met betrekking tot Belgische steunmaatregelen aan actieve concessiehouders in de haven van Antwerpen, gesteld dat de terminalexploitanten met elkaar om containerverkeer concurreren in de HLH-range.[49]*

83. *De NMa heeft in de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam gesteld dat, indien er wordt gekeken naar de havens in hun geheel (zijnde de havenaanloopkosten en de ladingafhandelingskosten), de Rotterdamse Haven voor containervervoer concurrentie ondervindt van de havens in de range Hamburg (exclusief Götenburg) – Antwerpen, en wellicht zelfs van de havens in de range Hamburg (inclusief Götenburg) – Le Havre.[50] In deze rapportage heeft de NMa het verder aannemelijk geacht dat indien voor vervoerders van lading de Rotterdamse haven concurreert met andere havens, de Rotterdamse haven in ieder geval ook voor potentiële huurders met die andere havens concurreert.[51]*

ii) Marktbevraging

84. *Uit de marktbevraging blijkt dat de havens uit de Hamburg-Le Havre range door de meerderheid van containeroverslagbedrijven aangeduid wordt als de geografische markt voor het aanbieden van havenconcessies voor containeroverslag[52] De ondervraagde concurrerende havens uit de HLH-range zitten op dezelfde lijn[53].*

V.2.3.c Beoordeling door de auditeur

85. *Zoals hoger reeds is aangeven, wordt de exacte marktdefinitie voor het aanbieden van havenconcessies opengelaten, en zal voor beoordeling van deze transactie eveneens de opsplitsing van de markt naar type cargo in overweging worden genomen. In dit geval gaat de auditeur uit van een markt voor het aanbieden van havenconcessies voor containeroverslag (zonder verdere uitsplitsing).*

86. *De relevante geografische markt zijn de havens in de HLH-range.*

---

[48] Aanmelding, p. 78.

[49] Europese Commissiebeslissing betreffende vermeende steun SA.35905(2016/C) (ex 2015/NN)(ex 2012/CP) – België – in de haven van Antwerpen actieve concessiehouders, 23 november 2018, C(2018)7690final, para. 19; Europese Commissiebeslissing – Steunmaatregel SA.35905 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) – België – in de haven van Antwerpen actieve concessiehouders, 15 januari 2016, C(2016)107fial, para. 60.

[50] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 20.

[51] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 35: "Potentiële huurders hebben, tenzij het gaat om bestaande huurders die extra bedrijfsterrein willen hebben, nog geen specifieke investeringen gedaan in bedrijfsterreinen in de Rotterdamse haven, zodat zij er ook voor zouden kunnen kiezen zich te vestigen in een andere haven."

[52] Antwoord van DP World van 28 juli 2021, antwoord van MSC PSA Euro Terminal van 13 augustus 2021.

[53] Antwoorden van Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021 en van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.

V.2.4 Het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk

V.2.4.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[54]

87. *Het segment van de vloeibare bulk omvat producten zoals ruwe olie, minerale producten (benzine, diesel…) en andere vloeibare producten (eetbare oliën, vetten, gassen, chemicaliën, etc.).*

88. *Zowel HA als MBZ zijn actief in het ter beschikking stellen van havengebonden infrastructuur en terreinen voor de overslag van vloeibare bulk.*

89. *De bedrijven die in de haven van Antwerpen hierin actief zijn behandelen voornamelijk aardoliederivaten.*

90. *In de haven van Zeebrugge wordt vooral diepgekoeld (liquide) aardgas (LNG) behandeld, wat een specifieke infrastructuur vereist die niet aanwezig is in de haven van Antwerpen. In Zeebrugge is deze infrastructuur voor het opslaan en laden en lossen van gas eigendom van een derde (in casu oorspronkelijk Distrigaz, thans Fluxys), die ervoor gekozen heeft om een concessie aan te gaan met MBZ om daar de vereiste investeringen te doen. De haven van Zeebrugge 'ontvangt' daarnaast nog beperkte volumes aan oliederivaten (bunkermateriaal en stookolie), fruitsappen en melasse.*

91. *De activiteiten van HA en MBZ overlappen volgens de aanmeldende partijen dan ook slechts in zeer beperkte mate in dit segment, aangezien er in de haven van Antwerpen vooral trafiekstromen zijn in aardoliederivaten, en in de haven van Zeebrugge in LNG (dankzij de specifieke infrastructuur). Daarenboven is in de haven van Zeebrugge het totale volume overslag in vloeibare bulk beperkt in vergelijking met dat van de haven van Antwerpen.*

92. *Noch HA, noch MBZ is actief in de overslag van ruwe olie die vervoerd wordt met Very Large Crude Carriers ('VLCC') en Ultra Large Crude Carriers ('ULCC') wegens onvoldoende diepgang.*

ii) Beslissingspraktijk

93. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit is er in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam van uitgegaan dat er een aparte productmarkt bestaat voor het ter beschikking stellen van haveninfrastructuur voor vloeibare bulk, waarbinnen zij nog een onderscheid maakt tussen de soorten lading, namelijk ruwe olie, minerale-olieproducten en overige vloeibare bulk.*[55]

iii) Marktbevraging

94. *Fluxys (LNG Terminal) vindt een specifieke aparte markt voor concessies voor vloeibare bulk eerder beperkend, zeker gezien het verwachte diensten– en productenaanbod steeds evolueert. Voorbeelden zijn de talrijke studies en ontwikkelingen rond de nieuwe (groene) energiedragers (waterstof, ammoniak, methanol, etc.), waar conversies mee gepaard zullen gaan en tevens onontbeerlijk zijn (bv. omzetting van elektriciteit naar waterstof, van waterstof naar ammoniak of methanol en omgekeerd, van gasvormige naar vloeibare CO2, etc.). Zodoende is de categorisering niet volledig evident/duidelijk en riskeert een voorbestemming alleen maar beperkend te werken. Anderzijds wordt opgemerkt "dat een voorbestemming van terreinen voor bepaalde activiteiten soms onontbeerlijk is. Bepaalde producten of activiteiten brengen*

[54] Aanmelding, p. 47-48.
[55] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 10.

inderdaad specifieke vereisten (compatibiliteit (diepgang, lengte, breedte) en bereikbaarheid van schepen), risico's en voorzorgsmaatregelen (bv. veiligheidsafstanden) met zich mee, waardoor een zekere voorbestemming aangewezen kan zijn"[56].

95. *Ook Sea Tank Terminal stelt dat in principe een terrein ter beschikking wordt gesteld zonder 'superstructuur'. Deze wordt door de terminaloperator opgetrokken. Deze kan verschillen naar gelang het soort vloeibare bulk product dat overgeslagen/gestockeerd wordt. In dat verband zou men een onderscheid kunnen maken tussen (i) ruwe aardolie (ii) andere aardolieproducten (iii) chemische producten (iv) vloeibare gassen en (v) vloeibare etenswaren. Er kan maar sprake zijn van een aparte markt voor concessies in vloeibare bulk wanneer het havenbestuur die specifieke voorbestemming geeft aan het terrein.* [57]

V.2.4.b Geografische markt

ii) Standpunt aanmeldende partijen[58]

96. *Volgens aanmeldende partijen zullen bedrijven die haventerreinen willen gebruiken voor de behandeling/overslag van vloeibare bulk bij de keuze van een haven rekening houden met onder meer (i) de aanwezigheid van industriële clusters op vlak van petrochemie (raffinaderijen); (ii) de mate waarin een haven met het achterland verbonden is via een netwerk van pijpleidingen; en (iii) de diepgang van de havengeul.*

97. *De aanmeldende partijen verwijzen naar de visie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in haar NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam en zijn van oordeel dat, in de veronderstelling dat de aard van de overgeslagen goederen van belang zou zijn, de geografische markt voor de terbeschikkingstelling van haventerreinen voor de overslag van minerale-olieproducten en andere vloeibare bulk (minstens) de ARA-range omvat. De exacte marktdefinitie kan volgens de aanmeldende partijen echter worden opengelaten aangezien MBZ hier slechts zeer beperkte activiteiten heeft. In de haven van Zeebrugge wordt immers vooral LNG getransporteerd en behandeld via specifieke infrastructuur (die niet aanwezig is in de haven van Antwerpen). Ook kan de geografische afbakening van de markt voor de terbeschikkingstelling van ruwe olie (ook anders dan via mammoettankers) volgens aanmeldende partijen worden opengelaten aangezien de haven van Zeebrugge niet actief is op deze deelmarkt en er bijgevolg geen overlap optreedt ingevolge de beoogde concentratie.*

i) Beslissingspraktijk

98. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam gesteld dat voor wat betreft de ruwe olie, het Havenbedrijf Rotterdam een geografische markt op zich vormt aangezien zij geen concurrentie ondervindt van andere havens.[59] Voor wat betreft minerale-olieproducten en andere vloeibare bulk heeft zij daarentegen beslist dat de geografische markt zich uitstrekt over alle havens in de ARA-range.[60]*

---

[56] Antwoord van Fluxys van 20 augustus 2021.
[57] Antwoord van Sea Tank Terminal van 11 augustus 2021.
[58] Aanmelding p. 82-83.
[59] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 27-28.
[60] *Ibid.*, 28.

ii) Marktbevraging

99. *Sea Tank Terminal zegt dat het heel moeilijk is om zich over de geografische marktafbakening uit te spreken[61]: "Een verschil in geografische afbakening doet zich echter niet voor per productcategorie, doch wel op klantenniveau, dit in functie van het logistiek traject dat een goed voor een bepaalde klant moet afleggen. De geografische markt kan beperkt zijn tot de ARA-range, maar kan ook uitgebreider zijn en lopen van Le Havre tot Hamburg".*

100. *Fluxys, actief in de haven van Zeebrugge als uitbater van de LNG-terminal (vloeibaar aardgas), vindt dit ook een moeilijke vraag wegens gebrek aan kennis over een aantal havens. Wel bestudeert Fluxys mogelijke LNG-projecten in de HLH-range : o.a. in de buurt van Hamburg. In het kader van de energietransitie wordt gekeken naar toekomstige projecten met de haven van Antwerpen en North Sea Port. Als Fluxys dan toch een range moet afbakenen dan loopt deze van Rotterdam tot en met Duinkerke, met een uitdrukkelijk voorbehoud wegens gebrek aan kennis over andere havens.[62]*

V.2.4.c Beoordeling door de auditeur

101. *Zoals hoger reeds is aangegeven, wordt de exacte marktdefinitie opengelaten, en zal voor de beoordeling van deze transactie eveneens de opsplitsing van de markt naar type cargo in overweging worden genomen. In dit geval gaat de auditeur uit van een markt voor het aanbieden van havenconcessies voor de overslag van vloeibare bulk. De vraag of er een verdere uitsplitsing gemaakt dient te worden naar verschillende types vloeibare bulk kan worden open gelaten. Bij een verdere uitsplitsing van vloeibare bulkactiviteiten is er immers geen wezenlijke overlap tussen de activiteiten van de partijen.*

102. *De relevante geografische markt zijn minstens de havens in de range van Rotterdam – Duinkerke. Gegeven het beperkt aantal antwoorden en de voorzichtigheid in de antwoorden over de marktbevraging sluit de auditeur echter niet uit dat de relevante geografische markt voor het aanbieden van havenconcessies voor de overslag van vloeibare bulk ook de gehele HLH-range omvat, zoals voor de meeste andere types cargo.*

V.2.5 Het aanbieden van havenconcessies voor droge bulk

V.2.5.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[63]

103. *Het segment van droge bulk bestaat uit diverse commodity's zoals graan, kolen, ijzer, cement, suiker, zout of zand, die niet afzonderlijk verpakt zijn maar in grote/losse hoeveelheid ("en vrac") worden vervoerd.*

104. *Verwijzend naar de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam en beslissingspraktijk van de Commissie, stellen aanmeldende partijen dat traditioneel drie categorieën droge bulk onderscheiden worden, met name (i) agribulk, (ii) kolen en ijzererts en (iii) overige droge bulk. Agribulk (agrarische massagoederen, zoals granen, oliehoudende zaden en veevoedergrondstoffen) vereist een behandeling in aparte terminals omwille van redenen van voedselveiligheid. Kolen en ijzererts zijn goederen die in grote hoeveelheden worden behandeld, en waarbij de snelheid van behandeling cruciaal is. Het verschil met 'overige droge bulk'*

[61] Antwoord van Sea Tank Terminal van 11 augustus 2021.
[62] Antwoord van Fluxys van 20 augustus 2021.
[63] Aanmelding, p. 48-49.

(cement, fosfaat) is dat deze vaak fragieler/breekbaarder is dan kolen en ijzererts, en er bijvoorbeeld geen gebruik kan worden gemaakt van snelle transportbanden. Deze overige droge bulk vereist vaak overdekte opslagplaatsen en wordt vaak in kleinere volumes vervoerd en overgeslagen.

105. *In de haven van Antwerpen worden de meeste van de voorgaande categorieën van producten behandeld, met als grootste productgroep de meststoffen, gevolgd door kolen, ertsen, schroot, en zand en grind.*

106. *In de haven van Zeebrugge is de goederentrafiek in droge bulk zeer gering en betreft dit beperkte volumes aan zand en grind, veevoer, granen en steenkool.*

107. *De activiteiten van de partijen overlappen volgens de aanmeldende partijen dan ook slechts in zeer beperkte mate voor wat betreft de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuur en terreinen voor de overslag van droge bulk.*

ii) Beslissingspraktijk

108. *Zoals hoger vermeld in het kader van afbakening van een eventuele markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen voor containers, werd in de OECD Policy Round Table "Competition in Ports and Ports Services" van 2011, in het kader van containerverkeer versus bulkgoederenverkeer, erop gewezen dat elk type van cargo gespecialiseerde laad- en losapparatuur in een haven vergt, in de vorm van kranen, pompen of andere apparatuur. Gezien de complexiteit van de behandeling van verschillende soorten vracht, beschikken niet alle havens over de faciliteiten om elk type vracht te behandelen.*[64]

109. *De Europese Commissie heeft in het verleden, in het kader van concentraties tussen overslagbedrijven en/of rederijen, tevens het onderscheid bevestigd tussen de verwerking van stukgoederen, droge bulk goederen en vloeibare bulk goederen.*[65] *In dezelfde beslissing boog ze zich over de vraag of er een verder onderscheid nodig was binnen droge bulk goederen. In dit verband heeft ze geconcludeerd dat er afzonderlijke productmarkten bestaan voor enerzijds de behandeling van steenkool en ijzererts, en anderzijds de behandeling van andere droge bulkgoederen.*[66]

110. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit ging nog een stap verder in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam en definieerde een aparte productmarkt per ladingssoort, waarbinnen er met betrekking tot de droge bulk, een onderscheid werd gemaakt voor ertsen en schroot, kolen, agribulk en overig droog massagoed.*[67]

iii) Marktbevraging

111. *Uit de marktbevraging blijkt dat de markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuur en terreinen voor droge bulk mogelijks als een aparte markt kan worden gezien omdat bv. terminals voor droge bulk (bv. steenkool) een grote diepgang vragen*[68] *en dat de inrichting van een concessie voor droge bulk een totaal andere infrastructuur vraagt.*

---

[64] OECD, Policy Roundtable – Competition in Ports and Port Services, 2011, p. 25.
[65] Europese Commissiebeslissing M.3848 Sea Invest/EMO-EKOM, par. 8.
[66] Europese Commissiebeslissing M.3848 Sea Invest/EMO-EKOM, par. 9-12.
[67] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 10 en 31.
[68] Antwoorden van Antwerp Stone Terminal van 18 augustus 2021 en CBR Sagrex van 23 augustus 2021.

V.2.5.b Geografische markt

iii) Standpunt van aanmeldende partijen[69]

112. *De aanmeldende partijen geven aan dat in de Europese beslissingspraktijk met betrekking tot concentraties tussen afhandelaars van droge bulkgoederen, een onderscheid wordt gehanteerd tussen doorvoerverkeer en achterlandverkeer.*[70] *Aanmeldende partijen zijn, zoals bij de containers van mening dat dit onderscheid op het niveau van de havens echter weinig relevant is voor de markt van de terbeschikkingstelling van haventerreinen.*

113. *In de mate dat dit onderscheid wordt gehanteerd, lijkt volgens de aanmeldende partijen alvast voor het doorvoerverkeer een ruime geografische markt aan de orde, die de volledige regio Noord-Europa omvat, daarin begrepen de zeehavens binnen de radius Götenburg- Le Havre, inclusief de Britse zeehavens.*[71]

114. *Voor het achterlandverkeer kan bij de geografische marktafbakening volgens de aanmeldende partijen voorts een onderscheid worden gemaakt naargelang het gaat om agribulk, kolen en ijzererts en overige droge bulk.*

115. *De aanmeldende partijen zijn van oordeel dat, in de veronderstelling dat de aard van de overgeslagen goederen van belang zou zijn, de geografische markt voor de terbeschikkingstelling van haventerreinen voor de overslag van droge bulk minstens naast de havens van Antwerpen en Zeebrugge ook de havens van Gent en Vlissingen (thans Nort Sea Port), Rotterdam en Amsterdam omvat, en allicht ook deze van Duinkerken. Volgens aanmeldende partijen kan echter de precieze marktafbakening worden opengelaten, onder meer omdat de activiteiten in de haven van Antwerpen en Zeebrugge en op het vlak van droge bulk beperkt zijn en overwegend verschillend.*

i) Beslissingspraktijk

116. *De Commissie heeft in het verleden beslist dat enerzijds met betrekking tot achterlandverkeer van steenkool en ijzererts Rotterdam/Amsterdam/Zeeland en Antwerpen/Gent/Duinkerke twee verschillende geografische markten zijn, waartussen wel restconcurrentie speelt. Anderzijds stelt ze in dezelfde beslissing met betrekking tot doorvoerverkeer van steenkool en ijzererts dat alle voornaamste diepzeehavens van Gothenburg tot Le Havre, met inbegrip van de diepzeehavens in het VK en Ierland, de relevante geografische markt zouden vormen.*[72]

117. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam geoordeeld dat voor wat betreft ertsen en schroot, de ruimst mogelijke geografische afbakening de havens van Rotterdam, Amsterdam en Antwerpen en Vlissingen (thans deel van North Sea*

---

[69] Aanmelding p. 80-82.

[70] Zie Europese Commissiebeslissing M.3848 – SEA:Invest/EMO-EKOM, 18 augustus 2006, P.B. 26 oktober 2007, L-282/47, para. 11; Europese Commissiebeslissing JV.55 Hutchison/RCPM/ECT, 3 juli 2001, para. 26; Europese Commissiebeslissing M.3576 – ECT/PONL/Euromax, 22 december 2004, para. 15.

[71] Zie in deze zin Europese Commissiebeslissing M.3848 – SEA:Invest/EMO-EKOM, 18 augustus 2006, P.B. 26 oktober 2007, L-282/47, para. 72 (waar een parallel wordt getrokken met de benadering voor containerterminaloperatoren op vlak van transshipment van kolen en erts).

[72] Europese Commissiebeslissing M.3848 Sea Invest/EMO-EKOM, par. 22-23.

Port) omvat.[73] Voor kolen wordt bevestigd dat Antwerpen en Amsterdam alternatieven vormen voor de haven van Rotterdam.[74]

118. *Met betrekking tot agribulk stelt de Nederlandse mededingingsautoriteit dat het aannemelijk is dat Antwerpen, Amsterdam, Gent en Rotterdam tot eenzelfde geografische markt behoren.[75] Tenslotte besluit de Nederlandse mededingingsautoriteit met betrekking tot het overige droog massagoed dat Rotterdam, Antwerpen, Amsterdam, Zeebrugge Gent en Vlissingen (beiden thans deel van North Sea Port) (en eventueel Wilhelmshaven) tot eenzelfde geografische markt behoren.[76]*

ii) Marktbevraging

119. *Uit de meerderheid van de antwoorden van de overslagbedrijven blijkt dat de geografische markt voor de overslag van droge bulkproducten, en naar analogie deze van de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen voor droge bulk, de range Hamburg-Le Havre is.*

V.2.5.c Beoordeling door de auditeur

120. *Zoals hoger reeds is aangegeven, wordt de exacte productmarktdefinitie opengelaten, en zal voor de beoordeling van deze transactie eveneens de opsplitsing van de markt naar type cargo in overweging worden genomen. In dit geval gaat de auditeur uit van een markt voor het aanbieden van havenconcessies voor droge bulkoverslag. De vraag of er een verdere uitsplitsing gemaakt dient te worden naar verschillende types droge bulk kan worden open gelaten. Bij een verdere uitsplitsing van hun droge bulkactiviteiten is er enkel een overlap voor het cargotype "agribulk".*

121. *In lijn met de marktbevraging vormen de havens in de HLH-range de relevante geografische markt voor droge bulk zonder uitsplitsing naar type droge bulk. Bij verdere uitsplitsing naar type cargo is er enkel een overlap voor agribulk waarvoor een engere range kan bekeken worden, zoals wordt aangegeven in het NMa-rapport. Hierin wordt gewezen naar de range Gent-Amsterdam. Gegeven de ligging van de havens van Antwerpen en Zeebrugge lijkt het aan de orde om de range tot Duinkerke ook mee in rekening te nemen. De geografische marktdefinitie voor verschillende types droge bulk kan echter open gelaten worden, aangezien het geen invloed heeft op de beoordeling van de voorliggende transactie.*

V.2.6 Het aanbieden van havenconcessies voor breakbulk

V.2.6.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[77]

122. *Het "breakbulk" segment ("conventioneel stukgoed") bestaat uit producten zoals papier, hout, staal, windturbines, levensmiddelen (zoals fruit en groenten) die niet in droge bulk horen, die niet geschikt zijn voor containers, of waar het gebruik van containers niet kostenefficiënt is.*

123. *Volgens de aanmeldende partijen onderscheidt breakbulk zich van andere cargotypes door het feit dat het gaat over goederen die in grote loten van uniform verpakte kleine hoeveelheden*

---

[73] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 23.
[74] *Ibid*., 24.
[75] *Ibid*., 25.
[76] *Ibid.* 25.
[77] Aanmelding, p. 49.

worden verscheept (bv. zakken, kisten, kratten, rollen staal) en individueel telbaar zijn. Doordat deze goederen veelal voor hun behandeling de inzet van kranen, vorkliften of tobogans vereisen, is er vaak nood aan de aanwezigheid en beschikbaarheid van een voldoende omvangrijke groep van havenarbeiders met relevante expertise.

124. *In de haven van Antwerpen worden in dit segment hoofzakelijk metaalproducten behandeld, zijnde ijzer en staal.*

125. *In de haven van Zeebrugge is de goederentrafiek in breakbulk zeer gering en betreft dit beperkte volumes aan papierproducten, verse groenten en fruit, en hout.*

126. *De activiteiten van de partijen overlappen volgens de aanmeldende partijen dan ook slechts in zeer beperkte mate voor wat betreft de terbeschikkingstelling van havengebonden infrastructuur en terreinen voor de overslag van break bulk.*

ii) Beslissingspraktijk

127. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit is er in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam van uitgegaan dat er een aparte productmarkt bestaat voor het ter beschikking stellen van haveninfrastructuur voor break bulk.*[78]

128. *Met betrekking tot de overslag en behandeling van de verschillende soorten cargo heeft de Commissie in het verleden overwogen dat er effectief een aparte markt voor breakbulk bestaat, welke zich onderscheidt van de andere types cargo en waarbinnen geen verdere opdeling nodig is volgens soort behandelde breakbulk.*[79]

iii) Marktbevraging

129. *De antwoorden binnen het breakbulksegment benadrukken het verschil in infrastructuur met andere goederenstromen, maar geven ook aan dat de voorkeur bij hen eerder gaat naar zo 'algemeen mogelijke concessies' omdat dit als operator meer keuzes toelaat*[80] *of de mogelijkheid om in te spelen op wijzigende marktomstandigheden.*[81] *Sommige spelers beschouwen dit niet als een aparte markt, aangezien in vele gevallen deze terminals ook kunnen gebruikt worden voor ro-ro-cargo.*[82] *Ook Nova Natie vindt dit geen aparte markt: deze terreinen kunnen perfect worden ingezet in andere markten mits de nodige specifieke superstructuurinvesteringen.*[83] *Anderen zien dit dan weer wel als een aparte markt*[84]*.*

V.2.6.b Geografische markt

i) Standpunt aanmeldende partijen[85]

130. *De aanmeldende partijen stellen dat in de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam en in de Europese beslissingspraktijk de exacte geografische marktdefinitie werd opengelaten.*

131. *De aanmeldende partijen zijn van oordeel dat, in de veronderstelling dat de aard van de overgeslagen goederen van belang zou zijn, de geografische markt binnen het breakbulk-*

[78] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 10.
[79] Europese Commissiebeslissing M.5093 - DP WORLD / CONTI 7 /RICKMERS / DPWORLD BREAKBULK /JV, para. 12-15.
[80] Antwoord van Euroports van 20 augustus 2021.
[81] Antwoord van multipurpose operator Antwerp Euroterminal van 13 augustus 2021.
[82] Antwoord van WWL van 17 augustus 2021.
[83] Antwoord van Novanatie van 20 augustus 2021, in dezelfde zin antwoord van CSP Zeebrugge van 27 augustus 2021.
[84] Antwoord van Zuidnatie van 6 augustus 2021.
[85] Aanmelding p. 83.

segment minstens de ARA-range plus Zeebrugge, en allicht de volledige HLH-range, omvat. Volgens aanmeldende partijen kan echter de precieze marktafbakening worden opengelaten omdat In de haven van Zeebrugge de goederentrafiek in breakbulk verwaarloosbaar is en de activiteiten van de partijen dan ook slechts in zeer beperkte mate overlappen.

ii) Beslissingspraktijk

132. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft in haar NMA-rapportage Havenbedrijf Rotterdam de geografische afbakening van de markt voor het aanbieden van concessies voor breakbulk open gelaten.*[86]

133. *De Commissie heeft met betrekking tot overslagbedrijven overwogen dat de geografische markt mogelijk de HLH-range bestrijkt aangezien breakbulk terminals binnen de Hamburg-Le Havre range hetzelfde achterland bedienen. De exacte marktafbakening werd uiteindelijk echter opengelaten.*[87]

iii) Marktbevraging

134. *De meerderheid van de bevraagde overslagbedrijven zien de HLH-range als de relevante geografische markt.*[88]

V.2.6.c Beoordeling door de auditeur

135. *Zoals hoger reeds is aangegeven, wordt de exacte marktdefinitie opengelaten, en zal voor de beoordeling van deze transactie eveneens de opsplitsing van de markt naar type cargo in overweging worden genomen. In dit geval gaat de auditeur uit van een markt voor het aanbieden van havenconcessies voor breakbulkoverslag (zonder verdere uitsplitsing).*

136. *De havens in de HLH-range vormen de relevante geografische markt.*

V.2.7 Het aanbieden van havenconcessies voor roll on / roll off cargo (ro-ro)

V.2.7.a Productmarkt

i) Standpunt aanmeldende partijen[89]

137. *De aanmeldende partijen stellen vooreerst dat ro-ro strikt genomen geen cargotype is, maar eerder een 'behandelingstechniek', waarbij bepaalde goederen (met name rollend materieel) in- en uit zeeschepen worden gereden door opgeleide chauffeurs. Toch wordt het in de realiteit als een afzonderlijk segment gezien, dat onder meer de overslag omvat van nieuwe en tweedehandse wagens, vrachtwagens, trailers, kranen, bulldozers.*

138. *MBZ, gedreven door de activiteiten van een aantal van de aanwezige overslagbedrijven, focust sterk op het aantrekken van ro-ro goederentrafieken en is een aanleghaven voor zowel deepsea als shortsea schepen voor liners die nieuwe auto's, niet-begeleide vrachtwagens en ander rollend materiaal vervoeren.*

139. *Het overgrote aandeel van de ro-ro goederentrafiek in de haven van Zeebrugge betreft nieuwe wagens, welke worden overgeslagen door gespecialiseerde terminaloperatoren, die ook een*

[86] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 21-22.
[87] Europese Commissiebeslissing M.5093 - DP WORLD / CONTI 7 /RICKMERS / DPWORLD BREAKBULK /JV, para. 17.
[88] Zie antwoorden overslagbedrijven.
[89] Aanmelding, p. 49-63.

reeks aan randdiensten kunnen aanbieden in hun pre-delivery and inspection (PDI) centers.[90] *Een ander belangrijk aandeel van de ro-ro trafiek in de haven van Zeebrugge heeft betrekking op de overslag niet-begeleide vrachtwagens, die op- en af de schepen gereden worden met speciaal materiaal dat beheerd en geëxploiteerd wordt door de terminaloperatoren. De overslag van begeleide vrachtwagens (het zogenaamde ferryverkeer), high & heavy's (groot en zwaar rollend materieel zoals bussen, landbouwmachines, kranen) en toeristische voertuigen, heeft daarentegen slechts een uiterst beperkt aandeel in de ro-ro trafiek van MBZ.*

140. *De ro-ro activiteit van HA, is kleiner dan deze van MBZ en vertoont een aantal belangrijke verschillen. HA heeft weliswaar ro-ro activiteiten van nieuwe wagens, maar focust ook op de overslag van tweedehandswagens. De haven van Antwerpen is geen kusthaven waardoor zij amper geschikt is voor trafieken waarbij transshipment plaatsvindt tussen shortsea en deepsea schepen. Er is in de haven van Antwerpen verder (zo goed als) geen verkeer in (begeleide en onbegeleide) trailers. Ook zijn de aangelopen bestemmingen van HA en MBZ in ruime mate complementair.*[91]

141. *Uit beslissingspraktijk van de Belgische Mededingingsautoriteit, alsook uit de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, blijkt volgens aanmeldende partijen dat er binnen de ro-ro markt meestal geen verdere onderverdeling wordt gemaakt en de ro-ro markt derhalve als één overkoepelend geheel wordt beschouwd.*[92]

ii) Beslissingspraktijk

142. *In de context van een fusie tussen overslagbedrijven heeft de Belgische Mededingingsautoriteit inzake scheepsvervoer als productmarkt de markt voor vervoer per schip van ro-ro cargo onderscheiden, waarbij het gaat om rollend materieel, dat horizontaal in en uit zeeschepen gereden kan worden, met name nieuwe of tweedehandse wagens, ook bedrijfswagens, vrachtwagens, trailers.*[93] *Hierbij werd nog gespecifieerd dat schepen die ro-ro cargo vervoeren daartoe zijn uitgerust met ingebouwde ramps die verticaal verplaatst kunnen worden om toegang tot het laadruim te verlenen. Die uitrusting is onontbeerlijk voor vervoer van ro-ro cargo, maar maakt een schip ook ongeschikt voor vervoer van containers of andere stukgoederen.*

143. *Ook heeft de Belgische Mededingingsautoriteit inzake cargobehandeling in zeehaventerminals (stuwadoorsactiviteiten) een productmarkt voor de behandeling van ro-ro materieel onderscheiden, omdat de behandeling ervan verschillend is van deze van andere cargo, zoals containers of stukgoederen.*[94]

---

[90] De randdiensten betreffen onder meer uitvoeren van kleine herstellingen, het inbouwen muziekinstallaties, radio's en gps-systemen, het aanpassen van interieurs of het opbouwen van stalen beschermingsplaten voor wagens. Dit vergt een specifieke knowhow en specialisatie van de desbetreffende terminaloperatoren.

[91] Zo behandelt het grootste overslagbedrijf AET in de haven van Antwerpen schepen met nieuwe wagens uit Zuid-Amerika, Mexico, de VS en Canada (waar Zeebrugge veel minder op focust). In de haven van Zeebrugge behandelt ICO de schepen met nieuwe wagens vaak afkomstig uit Azië.

[92] Raad voor de Mededinging, Beslissing nr. 2006-C/C-24 van 12 december 2006, Zaak MEDE-C/C-06/0040: NYK Holding (Europe) BV – Hesse-Noord Natie NV; Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261.

[93] Beslissing Raad voor de Mededinging nr. 2006-C/C-24 van 12 december 2006 in zaak MEDE-C/C-06/0040, NYK Holding (Europe) BV – Hesse-Noord Natie NV, punt 6; Raad voor de Mededinging, punt 6.

[94] Raad voor de Mededinging (België), Beslissing nr. 2006-C/C-24, NYK Holding (Europe) BV – Hesse-Noord Natie NV, 12 december 2006, punt 9.

144. *De Nederlandse Mededingingsautoriteit is er in haar NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam van uitgegaan dat er een aparte productmarkt bestaat voor het ter beschikking stellen van haveninfrastructuur voor ro-ro. Het vervoer van auto's, vrachtwagens en vrachtwagencombinaties door middel van veerboten werd hierbij als typisch voorbeeld van ro-ro lading gegeven.*[95]

iii) Marktbevraging

145. *Uit het antwoord van CLdN*[96] *uit Zeebrugge komt naar voor dat er "doorgaans geen duidelijke afbakening is tussen concessies voor bepaalde types cargo, omdat een kandidaat-concessionaris interesse kan hebben in terreinen met verschillende specifieke voorbestemmingen voor zover het voorgestelde concessie terrein per saldo voldoende tegemoet komt aan de mix van fysieke, geografische, financiële en operationele factoren die een kandidaat-concessionaris vervuld moet zien om een (rendabele) onderneming te kunnen voeren op het terrein". Zo geeft dit bedrijf het voorbeeld van een vracht ro-ro terminal die het uitbaat op een voormalige 'specifieke' containerterminal aan het Albert II dok die leeg was komen te staan. Anderzijds wijzen vele antwoorden uit de marktbevraging op de specifieke investeringen die ro-ro vraagt waardoor men concludeert dat het om een aparte productmarkt gaat.*[97]

146. *Uit de marktbevraging komt wel naar voor dat binnen de markt 'roll on / roll off' ook nog onderscheid gemaakt kan worden tussen volgende marktsegmenten : 'shortsea' en 'deepsea' ro-ro en/of tussen 'vracht ro-ro (trailers/containers)' en 'automotive ro-ro'.*[98]

147. *Deze segmenten worden niet als aparte markten beschouwd, hoewel er soms aangepaste infrastructuur nodig is. P&O bevestigt echter de inwisselbaarheid binnen een bestaande concessie.*[99] *Zo wordt door Antwerp Euroterminal ook gesteld dat een shortsea trailer terminal een andere indeling zal hebben (meer gericht op last minute aanleveringen) dan een trade met grote hoeveelheden nieuwe wagens of tweedehandswagens. Het overschakelen van de ene activiteit naar de andere is echter niet onmogelijk. Bij shortsea is de ligging van de haven belangrijk, in tegenstelling tot bv. deepsea. Zelf geven ze het voorbeeld waaruit blijkt dat Antwerpen door zijn ligging stroomopwaarts langs de Schelde met een tijdsverschil zit van acht uur met Zeebrugge.*[100]

V.2.7.b Geografische markt

i) Aanmeldende partijen[101]

148. *De NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, bevestigt volgens aanmeldende partijen dat achterlandtransportkosten de belangrijkste postenkost vormen voor het vervoer van 'Roll-on/Roll-off-lading' en daarom bepalend zijn voor de keuze voor de haven. Verwijzend naar deze NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam en de beslissingspraktijk van de Belgische Mededingingsautoriteit, zijn de aanmeldende partijen van oordeel dat, in de veronderstelling dat de aard van de overgeslagen goederen van belang zou zijn bij het bepalen van de relevante*

[95] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 20.
[96] Antwoord van CLdN van 20 augustus 2021 op het verzoek om inlichtingen van 13 juli 2021.
[97] Zie onder meer het antwoord van ICO van 5 augustus 2021.
[98] Antwoord van CLdN van 20 augustus 2021 op het verzoek om inlichtingen van 13 juli 2021, maar in gelijke zin ook het antwoord van ICO van 5 augustus 2021.
[99] Antwoord van P&O van 30 augustus 2021.
[100] Antwoord van AEP van 13 augustus 2021.
[101] Aanmelding, p. 83-84.

markt voor de terbeschikkingstelling van havengebonden terreinen en infrastructuren, de geografische markt voor het ro-ro-segment de HLH-range omvat. De aanmeldende partijen stippen nog in het bijzonder aan dat de haven van Duinkerke een sterke concurrent voor MBZ is voor wat betreft ro-ro, omdat deze haven dezelfde markt en hetzelfde hinterland bedient. Zo heeft Containerships een verbinding met het VK en Ierland opgestart voor ro-ro containers (die rechtstreeks concurreert met de ro-ro verbindingen van Zeebrugge op het VK en Ierland), en heeft DFDS een verbinding opgestart voor ro-ro tussen de haven van Duinkerke en de haven van Rosslare in Ierland (die rechtstreeks concurreert met de ro-ro verbindingen van Zeebrugge op Ierland).

ii) Beslissingspraktijk

149. *De NMa stelde in de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam dat, alleen havens die ongeveer net zo ver zijn verwijderd van de bestemming, en tot vergelijkbare achterlandtransportkosten leiden, met elkaar concurreren. In deze optiek stelde NMa dat uitsluitend de havens van Amsterdam, Antwerpen, Vlissingen en Zeebrugge voor roll-on/roll-off alternatieven kunnen vormen voor Rotterdam.*

150. *In de Beslissing nr. 2006-C/C-24 is de Belgische Mededingingsautoriteit in 2006 ervan uitgegaan dat de markt voor de behandeling van ro-ro cargo zich uitstrekt over de havens die behoren tot de HLH-range.*[102]

iii) Marktbevraging

151. *Het merendeel van de overslagbedrijven stellen dat de geografische markt voor het ter beschikking stellen van havengebonden infrastructuur en terreinen voor ro-ro voor nieuwe en tweedehandswagens samenvalt met de Hamburg-Le Havre range*[103] *en soms nog ruimer*[104]*. Wat de bevraagde concurrerende havens betreft, varieert de marktafbakening van de Hamburg-Le Havre range*[105] *over een nauwere range van Duinkerken tot Hamburg*[106] *tot een range van Le Havre tot Rotterdam*[107]*. North Sea Port meldt enkel ro-ro concurrentie vanwege Zeebrugge en Calais.*

152. *Voor wat het trailersegment betreft, wordt de geografische markt door sommigen*[108] *even ruim ingeschat, door anderen weer minder ruim. Zo weerhoudt WWL een range van Calais tot en met Amsterdam en P&O enkel de kusthavens uit deze range. C.Ro duidt enkele havens in de range Rotterdam Zeebrugge aan.*[109]

V.2.7.c <u>Beoordeling door de auditeur</u>

153. *Zoals hoger reeds is aangegeven, wordt de exacte marktdefinitie opengelaten, en zal voor de beoordeling van deze transactie eveneens de opsplitsing van de markt naar type cargo in overweging worden genomen.*

---

[102] Raad voor de Mededinging (België), Beslissing nr. 2006-C/C-24, NYK Holding (Europe) BV –Hesse-Noord Natie NV, 12 december 2006, para. 9.
[103] Antwoord van Toyota Zeebrugge van 20 juli 2021, ICO Terminals van 28 juli 2021, Antwerp EuroTerminal van 13 augustus 2021.
[104] Antwoord van WWL van 17 augustus 2021, ICO van 5 augustus 2021.
[105] Antwoorden van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[106] Antwoord van Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021.
[107] Antwoord van HAROPA van 18 oktober 2021.
[108] Antwoord van Antwerp EuroTerminal van 13 augustus 2021.
[109] Antwoord CLdn van 20 augustus 2021.

154. *Als de markt afgebakend wordt naar analogie met de beslissingspraktijk bij concentraties tussen overslagbedrijven, dan is de geografische markt voor het aanbieden van havenconcessies voor overslag van ro-ro binnen de Hamburg – Le Havre range.*

155. *De NMa-rapportage geeft vanuit het perspectief van de Rotterdamse haven aan dat voor ro-ro (zonder verdere uitsplitsing naar segmenten) de havens in de range Rotterdam-Zeebrugge de relevante geografische markt vormen. Uit de marktbevraging blijkt echter dat Duinkerke op het vlak van ro-ro ook een belangrijke concurrent is voor Zeebrugge. De auditeur beschouwt dus de range Rotterdam-Duinkerke als de nauwste relevante geografische markt en laat de vraag of een ruimere marktdefinitie aan de orde is verder open.*

156. *Binnen de ro-ro overslag bestaan nog diverse marktsegmenten. Doch in deze gaat het specifiek over de concessies voor ro-ro en er zijn in deze concessies in regel geen beperkingen op welk type ro-ro behandeld kan worden, wat suggereert dat een verdere marktonderverdeling binnen ro-ro niet aan de orde is. De impact van de voorliggende transactie op verschillende segmenten binnen ro-ro wordt in de concurrentiële analyse echter wel verder onderzocht (zowel voor het toekennen van concessies als voor het verlenen van havendiensten, cf. infra). Hierbij wordt in rekening genomen dat binnen de verschillende ro-ro segmenten (vb. het verschepen van begeleide of onbegeleide trailers, nieuwe wagens, etc.) het ook verschillende havens kunnen zijn die een sterke concurrentiële druk op elkaar uitoefenen, afhankelijk van hun specialisatie.*

V.3 Het aanbieden van algemene havendiensten

V.3.1 Productmarkt

V.3.1.a Standpunt aanmeldende partijen[110]

157. *Volgens de aanmeldende partijen bieden havens vooreerst een algemene havendienst aan, waarbij zij reders en andere scheepsexploitanten toegang verlenen tot de haveninfrastructuur om er te laden en te lossen, in ruil voor een vergoeding die meestal 'havenrecht' of 'zeevaartrecht' wordt genoemd.*

158. *De partijen duiden voorts dat de havenrechten in hoofdzaak bestaan uit twee componenten: een tonnenmaatrecht en een aanlegrecht (door MBZ 'recht op lading' genoemd)[111];*

- *Het tonnenmaatrecht wordt bepaald in functie van de bruto tonnenmaat van een schip (cf. de meetbrief van het schip) en wordt opgedeeld in (i) niet-lijnvaartarieven, (ii) lijnvaarttarieven en (iii) bulklijn-vaarttarieven. Zij variëren verder per type schip (container, stukgoed, tanker, …), aanmeerlocatie (voor of achter de sluizen) en het aandeel van de behandelde goederen. Op de tarieven worden kortingen onderhandeld.*
- *De aanlegrechten worden bepaald in functie van het volume overgeslagen goederen, en in de haven van Antwerpen tevens in functie van het type goederen (containers, stukgoed en andere categorieën).*

159. *Een overzicht van de geldende havenrechten is voor beide havens te vinden in hun respectievelijke tariefverordeningen[112].*

---

[110] Aanmelding, p. 31-35.
[111] Tot in 2019 bestond in Antwerpen ook een vast zeevaartrecht, maar dat werd afgeschaft.
[112] Voor HA voor 2019, 2020 en 2021 zie Bijlage 6.1.a, 6.1.b en 6.1.c; voor MBZ voor 2019, 2020 en 2021 zie Bijlage 6.1.d, 6.1.e en 6.1.f. bij de aanmelding.

160. *Daarnaast heft HA ook 'binnenvaartrechten', met name rechten op alle binnenvaartuigen die de haven aanlopen, doorvaren of erin verblijven. De tarieven zijn voor HA vastgelegd in de Tariefverordening op de binnenvaart.*[113] *In de haven van Zeebrugge wordt er geen binnenvaartrecht geheven. Er is wel een 'verblijfsrecht' voor binnenschepen en voor zeeschepen en daarnaast heft MBZ ook een 'recht op passagiers' voor cruises.*

161. *De aanmeldende partijen gaan dus uit van een productmarkt voor het aanbieden van een algemene havendienst.*

V.3.1.b Beslissingspraktijk

162. *In juridische zin vormen havengelden retributies die niet op basis van het marktmechanisme worden bepaald. Dit werd, samen met de conformiteit ervan met de grondwet, uitdrukkelijk erkend door het Belgische Grondwettelijk Hof.*[114] *In datzelfde arrest van 19 november 2015 specifieert het Hof verder: "De decreetgever heeft het bedrag van de algemene havengelden niet bepaald. Dat mag krachtens artikel 15, § 3, tweede lid, van het Havendecreet autonoom door de havenbedrijven worden vastgesteld. Zij dienen de havengelden op transparante wijze bekend te maken (artikel 15, § 3, eerste lid). De decreetgever heeft evenwel uitdrukkelijk bepaald dat het bedrag van de havengelden « in redelijke verhouding » tot de waarde van de voormelde tegenprestaties moet staan. Het komt derhalve de bevoegde rechter in voorkomend geval toe de evenredigheid van de opgelegde algemene havengelden te controleren."*[115]

163. *Dezelfde redenering vinden we bij de Raad van State, dat het retributief karakter van de havengelden bevestigde: "de algemene havengelden zijn een tegenprestatie voor de verleende diensten. De algemene havenrechten (zeevaart- binnenvaart- of vlotrechten) vormen de rechtstreekse tegenprestatie voor het gebruik dat schepen van de haven en haveninfrastructuur maken."*[116]

164. *Overeenkomstig artikel 23 Havendecreet is daarop bestuurlijk toezicht door de gewestelijke havencommissaris. De gewestelijke havencommissaris is gerechtigd om de verhouding tot de waarden van de tegenprestaties, het gelijkheids-, transparantie- en proportionaliteitsbeginsel na te gaan. Hierover oefent de overheid een wettigheidscontrole uit.*

165. *De auditeur stelt vast dat er tot hiertoe nauwelijks betwistingen zijn geweest met betrekking tot havenrechten. Internationaal is er ook weinig beslissingspraktijk. Het OECD-rapport vermeldt bv. voor het Verenigd Koninkrijk dat er slechts vijf beroepen waren tegen te hoge havengelden, die allen werden afgewezen, waaruit werd afgeleid dat de concurrentie tussen havens goed werkt.*[117]

166. *Voorts is er op mededingingsvlak nauwelijks beslissingspraktijk inzake havenrechten. In de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, ging de NMa (huidig ACM) ervan uit dat de zeehavenautoriteiten bij het bepalen van de haventarieven in de praktijk niet gedisciplineerd worden door andere transportvormen, waardoor de NMa vervolgens ook uitging van een afzonderlijke productmarkt voor terbeschikkingstelling (en onderhoud) van*

---

[113] Zie eveneens Bijlage 6.1.a. bij de aanmelding.
[114] Grondwettelijk Hof, arrest nr. 162/2015 van 19 november 2015, B.5.
[115] *Idem*, B.6.3.
[116] Rspr. RvSt., arrest 214.028.
[117] OECD, Policy Roundtable – Competition in Ports and Port Services, 2011, beschikbaar via http://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf , 216.

zeehaveninfrastructuur.[118] *Voor de doeleinden van het advies had de NMa deze markt nog nader onderverdeeld in tien ladingsoorten, waarbij er een afzonderlijk markt bestaat voor het ter beschikking stellen en het onderhouden van haveninfrastructuur aan schepen die de betreffende ladingsoort vervoeren.*[119]

V.3.1.c Marktbevraging

167. *De marktbevraging van de rederijen/scheepsexploitanten bevestigt de visie van de aanmeldende partijen dat de algemene havendienst een relevante productmarkt uitmaakt waarbij havens reders en scheepsexploitanten toegang verlenen tot de haveninfrastructuur in ruil voor havenrechten.*[120]

168. *Anderzijds blijkt op basis van de marktbevraging ook dat de gevraagde havengelden door havens één van variabelen zijn die havens in handen hebben om enigszins te sturen. De hoogte van havengelden is voor de meeste rederijen ook een factor, die weliswaar speelt in combinatie met andere keuzefactoren zoals goede hinterlandverbindingen en aanwezigheid van goede logistieke infrastructuur.*[121] *Havenbedrijf Rotterdam stelt hieromtrent dat havens met hun prijsbeleid (zeehavengeld) de haven goedkoper proberen te maken voor die lijnen die zij aan willen trekken. Volgens Havenbedrijf Rotterdam verschilt de prijselasticiteit van de vraag per goederensoort en lijndienst, maar is zij over het algemeen niet hoog.*[122]

169. *Een aantal bevraagden bevestigt dat de hoogte van havengelden een grotere rol speelt bij bepaalde goederentrafieken*[123]*, zoals bv. shortsea ro-ro. Zo beklemtoont CLdN, die actief is in shorsea ro-ro, dat havengelden belangrijker zijn naarmate een rederij veelvuldiger een bepaalde haven dient aan te lopen omdat havengelden dan een groter deel van de totale operationele kosten van de reder uitmaken. Dit betekent dat voor rederijen met veelvuldige aanlopen, zoals voor CLdN met wekelijks tussen 30 en 35 aanlopen in Zeebrugge, de hoogte van havengelden een belangrijke rol spelen in de keuze om een bepaalde haven aan te doen. Deze situatie is volgens CLdN geheel verschillend van een deepsea ro-ro operator wiens schip op jaarbasis slechts een enkele keer de haven van Zeebrugge aanloopt.*[124]

---

[118] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 9.
[119] *Ibid*., p. 10 en 14.
[120] Antwoord CLdN groep van 17 september 2021; antwoord van DFDS van 8 oktober 2021; antwoord Finnlines van 24 september 2021; antwoord Grimaldi Belgium van 27 september 2021; antwoord Hapag Lloyd van 17 september 2021; antwoord Maersk Belgium van 1 oktober 2021; antwoord OOCL van 6 september 2021; antwoord P&O Ferries van 8 oktober 2021 en antwoord Wallenius Wilhelmson Benelux, allen op vraag 11 van de VOI van 3 september 2021. Antwoord CMA-CGM Belgium van 24 september 2021, antwoord CSL van 17 september 2021, antwoord NYK van 8 oktober 2021 en antwoord UECC van 21 september 2021, allen op vraag 12 van VOI van 6 september 2021.
[121] Antwoord van DFDS van 8 oktober 2021; antwoord Finnlines van 24 september 2021; antwoord Grimaldi Belgium van 27 september 2021; antwoord Hapag Lloyd van 17 september 2021; antwoord Maersk Belgium van 1 oktober 2021; antwoord MSC Belgium van 21 september 2021; antwoord OOCL van 6 september 2021 en antwoord Wallenius Wilhelmson Benelux, allen op vragen 6 en 2 van de VOI van 3 september 2021. Antwoord NYK van 8 oktober 2021 en antwoord UECC van 21 september 2021.
P&O Ferries stelt dat havengelden uiteraard een belangrijke factor zijn, maar evenwel minder belangrijk dan locatie, infrastructuur en bovenal de behoefte van de klant, zie antwoord P&O Ferries van 8 oktober 2021 op het verzoek om inlichtingen van 3 september 2021.
[122] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[123] Antwoord CLdN groep van 17 september 2021 op het verzoek om inlichtingen van 6 september 2021. Antwoord CMA-CGM Belgium van 17 september 2021, antwoord CSL van 24 september 2021, antwoord van WWL van 27 september 2021.
[124] Antwoord CLdN groep van 17 september 2021 op vraag 6 van het verzoek om inlichtingen van 3 september 2021.

170. *Havenbedrijf Rotterdam, dat erkent vaak duurder te zijn dan andere havens, stelt uitdrukkelijk dat uit concurrentieoverwegingen een lager tarief aangeboden wordt in markten waar veel concurrentie is, zoals bv. in de containermarkt.*[125]

171. *Verschillende havens vermelden weliswaar dat havengelden eenzijdig worden opgelegd, maar anderzijds worden ze wel afgetoetst bij de havengemeenschap. Een argument dat Havenbedrijf Rotterdam aanhaalt waarom haar tarieven de hoogste zijn, is dat de haven zelf voor meer kosten moet instaan, terwijl sommige uitgaven bij andere havens vaak via andere overheidsmiddelen worden betaald*[126]*.*

172. *Uit de marktbevraging blijkt dat de havenrechten één van de instrumenten zijn waarmee een havenbedrijf enigszins kan sturen en rederijen en andere scheepsexploitanten kan aantrekken. Havenrechten vormen een belangrijke factor, doch zijn het voor de meeste goederentrafieken niet doorslaggevend om voor een bepaalde haven wel of niet te kiezen.*[127]

173. *Het Havenbedrijf Rotterdam bevestigt dat de "rol van havengelden beperkt is in de totale transportkost per ton. Voor partijen die de hele keten plannen, zoals vaak in droge en natte bulk, speelt het daardoor minder een rol. In markten waar besloten wordt op basis van het maritieme netwerk (zoals containers) is de hoogte van het zeehavengeld belangrijker"*[128]*. Anderzijds stelt de Hamburg Port Authority: "gezien het geringe aandeel van de havengelden in de totale kosten per havenaanloop, zijn kortingen van de havenautoriteit doorgaans niet geschikt om de beslissing van een scheepsexploitant voor of tegen een haven te beïnvloeden."*[129]

V.3.2 Geografische markt

V.3.2.a Standpunt aanmeldende partijen[130]

174. *De aanmeldende partijen stellen dat de geografische markt voor de algemene havendiensten beperkt is tot de individuele havens, waardoor er geen sprake kan zijn van enige horizontale overlap op deze markt ten gevolge van de concentratie.*

175. *Om tot deze conclusie te komen, verwijzen de partijen eerst naar de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam waarin de Nederlandse mededingingsautoriteit vaststelt dat de geografische markt voor het verstrekken van deze algemene toegangsdienst die door de betaling van de havenrechten wordt vergoed, beperkt is tot de haven waar de rechten worden geheven.*[131]

176. *Vervolgens beklemtonen de aanmeldende partijen dat de havenrechten slechts een beperkt deel vormen van de totale kost voor het verschepen van goederen (of passagiers), verwijzend naar een OESO-studie uit 2011 die beklemtoonde dat "port charges are only one component of several charges that together make up the total cost of transportation", en dat een verhoging in de havengelden van bijvoorbeeld 5 à 10% zich bijgevolg vertaalt in een veel kleinere relatieve*

[125] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[126] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[127] Meerderheid antwoorden rederijen.
[128] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[129] Antwoord van 'Hamburg Port Authority' van 12 oktober 2021 (vrije vertaling).
[130] Aanmelding, p. 64-66.
[131] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 11-14.

verhoging van de totale transportkost.[132] *Veranderingen in de havengelden zijn volgens de aanmeldende partijen dan ook meestal niet determinerend in de beslissingen van klanten.*

177. *Ten slotte verwijzen de aanmeldende partijen opnieuw naar de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, waarin de NMa schatte dat de havenrechten 9,8 à 22,2% van de 'totale havengerelateerde kosten' beslaan, waarbij geen rekening wordt gehouden met overige – en erg bepalende – transportkosten zoals brandstof. Op basis van deze vaststelling stelde de autoriteit vast dat de hoogte van de haventarieven op zich in principe de keuze voor een bepaalde haven niet beïnvloeden en dat havengebruikers bij een significante prijsverhoging van de havengelden niet naar een andere haven uitwijken. Bijgevolg besloot de NMa dat de geografische afbakening voor de algemene havendienst beperkt is tot één enkele haven.*[133]

178. *Op grond van een interne inschatting, per soort goederentrafiek, van het aandeel van de door MBZ geïnde vergoedingen ("aanloopkosten MBZ") in verhouding tot de totale havengerelateerde kosten, besluiten de aanmeldende partijen dat het aandeel havenrechten zeer beperkt is ([Vertrouwelijk]) in vergelijking met de "totale havengerelateerde kost"*[134]*, en bij uitbreiding, de totale transportkost voor het verschepen van goederen (of passagiers) en de kost van de volledige logistieke keten ('door to door').*

V.3.2.b Beslissingspraktijk

179. *In de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, welke de partijen in dit kader ook hebben aangehaald, concludeerde de NMa dat doordat de haventarieven (voor alle ladingsoorten) uiterst gering zijn ten opzichte van de overige kosten voor het vervoer van het begin- naar het eindpunt, andere kosten, met name voor het zeevervoer en achterlandvervoer, veel belangrijker zijn voor de keuze van de haven dan de hoogte van de haventarieven, en dat een verhoging van de haventarieven vrijwel nooit aanleiding zou geven om te kiezen voor een andere haven. Volgens de NMa was de geografische markt voor de terbeschikkingstelling van havenstructuur voor alle ladingsoorten beperkt tot de haven zelf, in casu de haven van Rotterdam.*[135]

180. *De beslissingspraktijk van de Commissie inzake havengelden is beperkt. Er is een zaak omtrent 'buitensporige prijzen' van havengelden waarbij de individuele haven als geografische markt is weerhouden, maar hier ging het specifiek om een ferrydienst op de kortste zeeverbinding tussen Denemarken en Zweden.*[136]

181. *In het OECD-rapport omtrent havendiensten*[137] *wordt gesteld dat het feit dat de vraag naar havendiensten een afgeleide vraag is, betekent dat klanten minder gevoelig zijn voor een*

---

[132] OECD, Policy Roundtable – Competition in Ports and Port Services, 2011, beschikbaar via http://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf , 28.

[133] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, 9, 11. De NMa verstaat onder 'haventarieven' "*de tarieven die worden gehanteerd door het Havenbedrijf Rotterdam en andere havenautoriteiten voor het ter beschikking stellen van de haveninfrastructuur (ook wel 'havengelden' genoemd*)". Verder: "*Haventarieven maken, samen met bijvoorbeeld de kosten voor loodsen en sleepdiensten, deel uit van de havenaanloopkosten. De havenaanloopkosten vormen tezamen met de kosten voor cargobehandeling en -afhandeling de totale havengerelateerde kosten*."

[134] De havengerelateerde kosten betreffen enkel de externe kosten. De interne kosten (zoals de kosten voor brandstof en personeel), die een groot aandeel hebben in de totale kosten van de reders en andere scheepsexploitanten voor wat betreft de aanloop van de haven, werden niet in de schatting opgenomen.

[135] Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261, p. 11-14.

[136] European Commission (2004), 'Scandlines Sverige AB v Port of Helsingborg', Case COMP/A.36.568/D3.

[137] OECD, Policy Roundtable – Competition in Ports and Port Services, 2011, beschikbaar via http://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf , p. 30.

procentuele wijziging van de havengelden dan voor dezelfde procentuele wijziging van de totale vervoerskosten. Wanneer de havengelden worden beschouwd in de context van de totale kosten van vervoer, zullen de klanten waarschijnlijk relatief minder prijsgevoelig zijn. Neem bijvoorbeeld een vertrekpunt (punt A) en een bestemming (punt B) waar vracht tussen beide kan worden verscheept via haven C of haven D. Veronderstel dat de havenkosten in haven C 100 bedragen en de spoorwegtransportkosten 50 bedragen, vergeleken met havenkosten van 100 in haven D en spoorwegtransportkosten van 55. In dit voorbeeld zouden, indien haven C zijn prijs met meer dan 5% verhoogt, klanten die goederen vervoeren tussen de punten A en B van haven C overschakelen naar haven D. Voor havengebruikers zijn het dus de totale vervoerskosten die van belang zijn. De mate van prijsgevoeligheid zal waarschijnlijk per klantengroep verschillen. Bijvoorbeeld vanuit het perspectief van een rederij, zullen havengelden waarschijnlijk belangrijker zijn dan voor een eindgebruiker voor wie zij noodzakelijkerwijs een kleiner deel van de totale kosten zullen vertegenwoordigen. Aangezien zowel verladers als eindgebruikers in principe kunnen kiezen welke havens zij (niet) gebruiken, is de prijsgevoeligheid voor beide groepen klanten relevant.

V.3.2.c Marktbevraging

182. *Op basis van de marktbevraging blijkt dat de gevraagde havengelden door havens één van de variabelen zijn die havens in handen hebben om enigszins te sturen. De hoogte van havengelden is echter voor de meeste rederijen een factor, die weliswaar speelt in combinatie met andere keuzefactoren zoals goede hinterlandverbindingen en aanwezigheid van goede logistieke infrastructuur.[138] Havenbedrijf Rotterdam stelt hieromtrent dat havens met hun prijsbeleid (zeehavengeld) de haven goedkoper te maken voor die lijnen die zij aan willen trekken. Volgens Havenbedrijf Rotterdam verschilt de prijselasticiteit van de vraag per goederensoort en lijndienst, maar is zij over het algemeen niet hoog.[139] Containerrederij OOCL vermeldt dat het via zo'n lager tarief voor een bepaalde containerdienst indertijd de keuze gemaakt heeft voor Zeebrugge.[140]*

183. *Een aantal bevraagden bevestigt dat de hoogte van havengelden een grotere rol speelt bij bepaalde goederentrafieken, zoals bv. shortsea ro-ro, waarbij een rederij veelvuldiger een bepaalde haven dient aan te lopen.[141]*

184. *Verder wordt er melding gemaakt dat binnen de Hamburg-Le Havre range havengelden op verschillende manieren tot stand komen. Binnen de HLH-range zijn er Franse, Vlaamse, Nederlandse en Duitse havens, elk met hun eigen regelgeving en jurisdictie. Havengelden*

---

[138] Antwoord van DFDS van 8 oktober 2021; antwoord Finnlines van 24 september 2021; antwoord Grimaldi Belgium van 27 september 2021; antwoord Hapag Lloyd van 17 september 2021; antwoord Maersk Belgium van 1 oktober 2021; antwoord MSC Belgium van 21 september 2021; antwoord OOCL van 6 september 2021 en antwoord Wallenius Wilhelmson Benelux, allen op vragen 6 en 2 van de VOI van 3 september 2021. Antwoord NYK van 8 oktober 2021 en antwoord UECC van 21 september 2021.
P&O Ferries stelt dat havengelden uiteraard een belangrijke factor zijn, maar evenwel minder belangrijk dan locatie, infrastructuur en bovenal de behoefte van de klant, zie antwoord P&O Ferries van 8 oktober 2021 op het verzoek om inlichtingen van 3 september 2021.

[139] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.

[140] Antwoord van OOCL van 6 september 2021.

[141] Antwoord CLdN groep van 17 september 2021 op het verzoek om inlichtingen van 6 september 2021. Antwoord CMA-CGM Belgium van 17 september 2021 en antwoord CSL van 24 september 2021, antwoord van WWL van 27 september 2021.

worden in verschillende havens echter ook aangewend om een haven voor bepaalde trafieken 'in de markt te zetten'[142].

185. *Havenbedrijf Rotterdam, dat erkent vaak duurder te zijn dan andere havens, stelt uitdrukkelijk dat uit concurrentieoverwegingen een lager tarief aangeboden wordt in markten waar veel concurrentie is, zoals bv. in de containermarkt.[143]*

V.3.3 Beoordeling door de auditeur

186. *Wat de relevante productmarkt betreft: havenautoriteiten (zoals HA en MBZ) geven havengebruikers het recht om het havengebied binnen te varen, door te varen, aan te meren of er te verblijven. De dienstverlening omvat het daadwerkelijk faciliteren van de haventoegang en het waarborgen van een efficiënte en veilige ontsluiting van het openbaar en privaat havendomein. In ruil daarvoor innen de havenautoriteiten havengelden volgens vooraf vastgestelde, transparante tariefbepalingen in de vorm van een retributie.[144]*

187. *Binnen het kader van het Vlaamse havendecreet vormen havengelden strikt juridisch retributies die niet op basis van het marktmechanisme worden bepaald. Dit, alsmede de conformiteit ervan met de grondwet, werd uitdrukkelijk erkend door het Belgische Grondwettelijk Hof in 2015[145].*

188. *Anderzijds blijkt uit de marktbevraging dat de havengelden ook afgetoetst worden bij de havengemeenschap binnen een haven en dus mogelijks wel als concurrentieparameter gebruikt worden.*

189. *Verder is er ook een duidelijk onderscheid in hoe de havenrechten tot stand komen per type cargo (containers, vloeibare bulk, droge bulk, breakbulk en ro-ro)[146]. Het lijkt dus aan de orde de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten verder uit te splitsen naar type cargo, hoewel deze vraag ter beoordeling van de voorliggende transactie kan worden open gelaten.*

190. *Voor wat de geografische marktafbakening betreft, valt het op dat havenbedrijven de havenrechten ook inzetten als een instrument voor concurrentiedoeleinden.*

191. *De auditeur kan de redenering van aanmeldende partijen, gebaseerd op de NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam dus niet bijtreden dat havengelden, als vergoeding voor de algemene havendienst, slechts een havenspecifiek karakter hebben. Prijs (haventarieven) en kwaliteit van de algemene havendienst spelen mee als concurrentiële factor[147], binnen de geografische markt van het type cargo waarop ze van toepassing zijn.*

192. *Zoals hierboven reeds werd aangegeven is er overigens een duidelijke link tussen het aanbieden van havenconcessies en het aanbieden van de algemene havendiensten. Een havenbedrijf heeft namelijk twee instrumenten om gewenste goederenstromen aan te trekken: op lange termijn*

---

[142] Zie onder meer het antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021, antwoord van Haven Duinkerke van 22 oktober 2021 en antwoord van North Sea Port van 15 oktober 2021.
[143] Antwoord van Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[144] Artikel 15 Havendecreet
[145] Grondwettelijk Hof, arrest nr. 162/2015 van 19 november 2015, B.5.
[146] Dit blijkt ook uit de gepubliceerde jaarlijkse tarieven. Zie bijlagen 6.1 bij de aanmelding, bv. Havenbedrijf Antwerpen, Tariefverordening op de Zeeschepen.
[147] Dit wordt ook ten dele erkend door partijen (zie randnummer 57 van hun antwoord van 25 juni 2021) : "Zowel HA als MBZ opereren in een zeer concurrentiële omgeving. Onverminderd het feit dat havengelden slechts een deelaspect betreffen van het totale kostenplaatje voor de klanten (rederijen,…) opereren de havens niet in een geïsoleerde situatie. Ten overvloede, … , zou een 'ad hoc' verhoging zonder onderbouwing of zonder rekening te houden met de economische situatie dan ook eenvoudigweg geen opportuniteit zijn voor de havens".

via het toekennen van concessies en op kortere termijn, via het bepalen van de havengelden per type cargo en de kwaliteit van de dienstverlening. Om deze reden wordt in de verdere analyse steeds dezelfde geografische marktafbakening gebruikt voor de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten als voor de markt voor het aanbieden van havenconcessies (al dan niet uitgesplitst per type cargo).

V.4 Het aanbieden van bijzondere havendiensten[148]

V.4.1 Productmarkt

V.4.1.a Standpunt aanmeldende partijen[149]

193. *De aanmeldende partijen stellen dat havens bijzondere diensten verlenen aan de rederijen en overslagbedrijven, waarvan de sleep- en loodsdiensten de belangrijkste zijn, naast een pallet aan kleinere dienstverleningen waaronder het aanmeren/afmeren*[150] *en de levering van drinkwater en elektriciteit (e.d.). Een aantal van deze bijzondere diensten worden verstrekt door de havenbedrijven zelf, terwijl andere diensten worden uitbesteed of door de overheid verstrekt.*

194. *Met betrekking tot de sleepdiensten verduidelijken de aanmeldende partijen dat rederijen en andere scheepsexploitanten bij het in- of uitvaren van een haven hierop beroep doen, waarbij grote zeeschepen op sleeptouw genomen worden en er bijstand verleend wordt bij het manoeuvreren, positioneren, aanleggen, afmeren en passeren van nauwe doorgangen. Hierbij wordt verwezen naar diverse precedenten van de Commissie*[151] *die melding maken van een afzonderlijke markt voor 'harbour towage services'.*

195. *MBZ verricht zelf geen sleepactiviteiten, maar besteedt deze uit aan derden door middel van een openbare aanbesteding. De concessie voor sleepdiensten in de haven werd vanaf 1 januari 2021 toegewezen aan Boluda Towage Europe (Boluda) voor een nieuwe periode van vijf jaar.*[152]

196. *HA verricht zelf enkel de sleepactiviteiten achter de sluizen ("dokslepers"), voor de sluizen wordt deze dienstverlening aangeboden door twee private bedrijven in het havengebied van Antwerpen, met name URS België NV (sinds 2019 in handen van Boluda) en Antwerp Towage NV, die beiden een vergunning hebben verkregen van HA.*

197. *Met betrekking tot de loodsdiensten vóór de sluizen, verduidelijken de aanmeldende partijen dat zeeschepen van meer dan 80 meter een verplichting hebben om een zeeloods en rivierloods te nemen. De loodsdiensten vóór de sluizen worden verstrekt door het loodswezen, een overheidsdienst die door het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd. De tarieven hiervoor worden bepaald door het Vlaams Gewest. Bijgevolg stellen de aanmeldende partijen dat de voorgenomen transactie tussen HA en MBZ geen impact heeft op de tariefzetting van deze dienst.*

---

[148] In de aanmelding hebben partijen hiernaast ook nog een afzonderlijke markt voor de aankoop van loods- en sleepdiensten opgegeven. Het auditoraat acht deze opdeling echter niet relevant en heeft deze niet weerhouden in haar analyse aangezien deze markt niet geaffecteerd wordt door de concentratie.

[149] Aanmelding, p. 35-38.

[150] Wanneer het schip komt aanleggen, zal een persoon de trossen aanpakken en over de bolders leggen (en vice versa wanneer het schip vertrekt). Dit zijn aanmeer/afmeer diensten.

[151] Commissiebeslissing M.8330 – Maersk Line/HSDG, 10 april 2017, para. 41; Commissiebeslissing M.3829 – Maersk/PONL, 29 juli 2005, para. 24.

[152] Meer bepaald heeft Boluda een vergunning verkregen van MBZ op basis van de Havenpolitieverordening van MBZ welke in punt 4.5 o.a. bepaalt dat de sleepdienst toebehoort aan de concessiehouder.

198. *Met betrekking tot de loodsdiensten achter de sluizen ("dokloodsen"), verduidelijken de aanmeldende partijen dat HA en MBZ geen eigen loodsdiensten hebben.*

199. *De aanmeldende partijen stellen dat de voorgenomen transactie de inkooppositie van MBZ en HA niet zal wijzigen op deze markt, voor zover men het verlenen van concessies als een inkoopmarkt zou kunnen beschouwen, aangezien er maar één privaat bedrijf (Brabo) is dat loodsdiensten achter de sluizen verstrekt in België.*

200. *Met betrekking tot de goederenafhandeling verduidelijken de aanmeldende partijen dat zowel HA als MBZ zelf geen goederen hijsen, laden of lossen met hijskranen. HA en MBZ doen met andere woorden zelf niet aan goederenafhandeling of "stevedoring".*[153]

201. *De aanmeldende partijen vermelden tenslotte dat de havenbedrijven naast bovenstaande diensten nog een pallet aan kleine diensten aanleveren, zoals het aanmeren/afmeren, de levering van drinkwater, de ophaling- of stortingsmogelijkheden van afval van het schip, de levering van elektriciteit, etc., welke al dan niet voortvloeien uit nationale of internationale verplichtingen. Het gaat volgens haar opnieuw om een lokale activiteit die niet wordt beïnvloed door de transactie.*

202. *De aanmeldende partijen concluderen dat aangezien partijen hooguit beperkte en lokale activiteiten hebben op vlak van de voormelde diensten, een verdere afbakening van de relevante productmarkten niet aan de orde is.*

V.4.1.b Beslissingspraktijk

203. *Zoals hierboven al aangegeven door de partijen, heeft de Commissie zich in het verleden al gebogen over een eventuele afzonderlijke markt voor sleepdiensten, of 'harbour towage services', waarbij ze deze soort diensten als volgt beschrijft: "Harbour towage services are provided to large vessels (container ships, bulk vessels, cruise ships, etc.) and include precise manoeuvring, positioning, assistance, safe berthing, un-berthing and passing narrow gateways."* [154] *Echter, de Commissie heeft hierover geen definitief standpunt ingenomen en de exacte definiëring van de product- en geografische markt werd tot nu toe telkens open gelaten.*[155]

---

[153] De enige uitzondering bestaat erin dat Antwerpen één drijvend hijsbok heeft (genaamd 'Brabo') dat kan ingezet worden op vraag van overslagbedrijven of reders of derden voor uitzonderlijk hijs- en tilwerk in de Antwerpse haven, zoals voor de berging van gezonken schepen en ladingen, maar ook bij werken aan bruggen, kranen en sluisdeuren.

[154] Commissiebeslissing M.8330 – Maersk Line/HSDG, 10 april 2017, para. 41; Commissiebeslissing M.3829 – Maersk/PONL, 29 juli 2005, para. 24. Vrije vertaling : "*Havensleepdiensten worden verleend aan grote schepen (containerschepen, bulkschepen, cruiseschepen, enz.) en omvatten onder meer nauwkeuring manoeuvreren, hulp bij de positionering en bestuurbaarheid, veilig aan- en afmeren en het passeren van nauwe doorgangen*".

[155] Commissiebeslissing M.8330 – Maersk Line/HSDG, 10 april 2017, para. 42; Commissiebeslissing M.3829 – Maersk/PONL, 29 juli 2005, para. 24.

V.4.1.c Marktbevraging

204. *Uit de marktbevraging is gebleken dat de overgrote meerderheid van de bevraagde rederijen het eens is met de afbakening van een afzonderlijke productmarkt voor bijzondere diensten geleverd door een haven, zoals sleep- en loodsdiensten.*[156]

205. *De bevraagde sleepdiensten definiëren de productmarkt van het aanbieden van sleepdiensten enigszins genuanceerder dan de Commissie. Zo stelt Boluda Towage Europe*[157] *onder meer dat havensleepdiensten niet alleen aan grote schepen worden verleend. Hierbij verwijst Boluda Towage Europe naar definities uit de Sleepverordening van het Havenbedrijf Antwerpen van 4 december 2017 en uit de Havenpolitieverordening van 1 december 2020 van het Havenbedrijf Antwerpen. Bovenal wijst Boluda erop dat de veiligheid centraal dient te staan. In navolging hiervan stelt Boluda Towage de volgende definitie voor: "Havensleepdiensten worden verleend aan vaartuigen en drijvende objecten met behulp van één of meerdere sleepboten en omvatten het veilig, vlot en efficiënt assisteren, nauwkeurig manoeuvreren, hulp bij de positionering, veilig aan- en afmeren en het passeren van nauwe doorgangen binnen een havengebied op een permanente en flexibele wijze." Antwerp Towage vermeldt ook het [Vertrouwelijk].*[158]

V.4.2 Geografische markt

V.4.2.a Standpunt aanmeldende partijen[159]

206. *De aanmeldende partijen stellen dat de bijzondere diensten lokale, havengebonden diensten zijn waarvan de havengebruikers al of niet verplicht gebruik moeten maken wanneer zij de haven in- of uitvaren. Hierdoor concluderen ze dat de markt(en) voor deze bijzondere diensten in respectievelijk de haven van Antwerpen en de haven van Zeebrugge de relevante markten zijn voor de beoordeling van de voorgenomen transactie. Er is volgens hen geen sprake van enige horizontale overlap ingevolge de beoogde concentratie.*

V.4.2.b Beslissingspraktijk

207. *De Commissie heeft tot hiertoe geoordeeld dat het niet nodig was om in het kader in het kader van de 'harbour towage services', tot een precieze afbakening van de relevante product- of geografische markten te komen, aangezien de betrokken transacties geen ernstige twijfels deden rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, ongeacht welke marktdefiniëring voor havensleepdiensten zou worden gehanteerd.*[160] *De Commissie had evenwel al eerder overwogen dat de nauwste geografische markt beperkt was tot de individuele*

---

[156] Antwoord CLdN groep van 17 september 2021; antwoord van DFDS van 8 oktober 2021; antwoord Grimaldi Belgium van 27 september 2021; antwoord Hapag Lloyd van 17 september 2021; antwoord Maersk Belgium van 1 oktober 2021; antwoord OOCL van 6 september 2021; antwoord P&O Ferries van 8 oktober 2021, allen op vraag 12 van de VOI van 3 september 2021. Antwoord CSL van 17 september 2021; antwoord NYK van 8 oktober 2021; antwoord UECC van 21 september 2021 en antwoord Wallenius Wilhelmson Benelux, allen op vraag 13 van VOI van 6 september 2021.

[157] Antwoord Boluda Towage Europe van 11 oktober 2021.

[158] Antwoord Antwerp Towage van 2 november 2021.

[159] Aanmelding, p. 66.

[160] Commissiebeslissing M.8330 – Maersk Line/HSDG, 10 april 2017, para. 44; Commissiebeslissing M.3829 – Maersk/PONL, 29 juli 2005, para. 24.

haven.[161] De UK Competition Commission heeft de relevante geografische markt voor sleepdiensten wel beperkt tot de individuele haven. [162]

V.4.2.c Marktbevraging

208. *Boluda Towage Group, die meerdere ondernemingen groepeert en actief is in 75 havens, verspreid over 19 landen, benadrukt op haar website dat elke haven zijn eigen specificiteiten, regulering en taal heeft en er altijd met lokale mensen gewerkt wordt.[163] Antwerp Towage [Vertrouwelijk][164]*

V.4.3 Beoordeling door de auditeur

209. *De auditeur opteert om de precieze productmarktafbakening open te laten omdat de materiële beoordeling van de concentratie hierdoor niet beïnvloed wordt.*

210. *De auditeur meent dat de vraag naar de precieze geografische omvang van de markt, om dezelfde reden eveneens kan worden opengelaten bij de beoordeling van deze concentratie.*

211. *Indien de markt havenspecifiek is, is er per definitie geen horizontale overlap tussen de partijen. Wanneer de prijs en de kwaliteit van de aangeboden bijzondere havendiensten toch een rol zou spelen bij de keuze van een haven voor rederijen en andere scheepsexploitanten dan is, naar analogie van het aanbieden van havenconcessies zonder voorbestemming en de algemene havendiensten, de HLH-range de relevante geografische markt. Een verdere uitsplitsing naar type cargo is voor de bijzondere havendiensten niet aan de orde. Zo kan bij elk type goederentrafiek nood zijn aan sleep- of loodsdiensten in functie van de ligging, de morfologie en de reglementering van een haven. Een zelfde redenering geldt voor wat betreft het leveren van kleinere diensten (water / elektriciteit).*

V.5 Conclusie met betrekking tot de marktafbakening

212. *Rekening houdend met het bovenstaande, is de auditeur van oordeel dat, voor wat betreft de beoordeling van voorliggende transactie, de relevante markten als volgt kunnen worden omschreven:*

- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies zonder voorbestemming binnen de HLH-range;*
- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor containers binnen de HLH-range;*
- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor droge bulk binnen de HLH-range, oftewel de markt voor het aanbieden van havenconcessies voor agribulk, minstens binnen de range Amsterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor breakbulk binnen de HLH-range;*

---

[161] Commissiebeslissing M.8330 – Maersk Line/HSDG, 10 april 2017, para. 44; Commissiebeslissing M.3829 – Maersk/PONL, 29 juli 2005, para. 24.
[162] https://www.oecd.org/daf/competition/48837794.pdf, p 10. , Competition Commission (2007), 'SvitzerWijsmuller A/S and Adsteam Marine Ltd', Final report, February.
[163] https://www.boluda.eu/our-ports .
[164] Antwoord Antwerp Towage van 2 november 2021.

- *Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor roll-on-roll off-cargo, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor containers binnen de HLH-range;*
- *Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor droge bulk binnen de HLH-range, oftewel de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor agribulk, minstens binnen de range Amsterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor vloeibare bulk, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor breakbulk binnen de HLH-range;*
- *Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor roll-on-roll-off cargo, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;*
- *Markt voor het aanbieden van bijzondere havendiensten beperkt tot de individuele haven of binnen de HLH-range.*

VI. Marktaandelen

VI.1 Inleiding

213. *Er is geen publieke informatie beschikbaar over de gedetailleerde inkomsten uit havenconcessies en havendiensten (uitgesplitst naar type cargo) van alle havens in de HLH-range. Het is echter duidelijk uit de publieke rapporteringen dat de tonnages van de aangetrokken goederenstromen een relevante maatstaf zijn om de relatieve positie van de verschillende havens in de HLH-range uit te drukken. Zoals hierboven reeds besproken, gaat het bij de economische activiteiten van een havenbedrijf er namelijk om, om gegeven de bestaande locatie en aangeboden haveninfrastructuur, de optimale volumes goederenstromen aan te trekken. Dit kan op lange termijn door de juiste overslagbedrijven (en andere bedrijven aan landzijde) aan te trekken door middel van concessies of op kortere termijn via de prijszetting en de kwaliteit van de aangeboden havendiensten. De auditeur gaat er dus vanuit dat de marktaandelen berekend op basis van volumes, al dan niet per type cargo, een goede maatstaf zijn voor het bepalen van de marktpositie van de partijen en de concurrerende havens voor de omschreven relevante markten.*

214. *De enige mogelijke vertekening die de auditeur ziet bij het gebruik van volumes in plaats van inkomsten uit concessies en havengelden is dat volumes de relatieve positie van de kleinere havens mogelijks enigszins overschatten en deze van de grotere, gevestigde havens enigszins onderschatten. Uit het marktonderzoek blijkt namelijk dat kleinere havens (zoals Zeebrugge, de havens van North Sea Port en Duinkerke), door bijvoorbeeld een minder aantrekkelijke ligging, een minder goede verbinding met het hinterland, minder diepgang voor de schepen, etc., een aantrekkelijker aanbod moeten doen op het vlak van de tarieven voor concessies en de havendiensten om de gewenste goederenstromen aan te trekken. Hierdoor zullen ze voor eenzelfde volume minder inkomsten binnenhalen dan de grote, gevestigde havens (zoals Rotterdam en Antwerpen).*

215. *Om de volumemarktaandelen te berekenen worden de cijfers voor 2020 uit de rapportage van de haven van Rotterdam gebruikt.[165] Deze cijfers werden afgetoetst met de gerapporteerde volumecijfers van partijen zelf en zijn in lijn met deze gerapporteerd door andere havens van de HLH-range alsook door de Mobiliteitsraad van Vlaanderen voor 2018.[166] De cijfers worden door de auditeur dus betrouwbaar geacht om volumemarktaandelen per type cargo te berekenen.*

216. *De volgende tabel uit het rapport van de haven van Rotterdam geeft de verscheepte tonnages weer van de 10 belangrijkste havengroepen binnen de HLH-range voor 2020[167]:*

	Hamburg	Bremer-haven	Wilhelms-haven	Amsterdam	**Rotterdam**	North Seaports	Antwerp	Zeebrugge	Dunkirk	Le Havre
Iron ore and scrap	11.1	3.0	0.0	16.5	22.7	6.8	1.5	0.0	8.8	0.3
Coal	4.7	0.4	1.0	10.8	17.3	5.1	1.2	0.0	3.5	0.2
Agribulk	7.5	0.5	0.0	7.6	10.3	4.7	0.8	0.3	3.3	0.0
Other dry bulk	3.6	2.3	1.1	4.2	13.5	15.9	8.1	0.0	2.6	1.3
Subtotal dry bulk	**26.9**	**6.2**	**2.1**	**39.2**	**63.8**	**32.6**	**11.6**	**0.3**	**18.1**	**1.8**
Crude oil	0.8	0.0	18.2	0.1	93.6	0.0	2.1	0.0	0.0	13.2
Mineral oil products	8.5	2.4	2.4	41.4	60.1	11.7	51.7	1.3	3.3	13.1
LNG	0.0	0.0	0.0	0.0	6.2	0.0	0.0	11.0	3.8	0.0
Other liquid bulk	2.3	0.0	0.4	3.9	32.1	4.5	15.2	0.3	0.4	1.5
Subtotal liquid bulk	**11.6**	**2.4**	**21.0**	**45.4**	**192.0**	**16.2**	**69.0**	**12.6**	**7.6**	**27.8**
Total bulk goods	**38.5**	**8.6**	**23.1**	**84.6**	**255.8**	**48.8**	**80.6**	**12.9**	**25.7**	**29.6**
Containers	**86.6**	**51.1**	**5.2**	**1.1**	**151.1**	**2.7**	**139.1**	**17.9**	**4.0**	**22.3**
Roll-on/Roll-off	0.4	0.0	0.0	0.4	24.0	2.7	4.5	14.2	14.8	0.6
Other general cargo	0.7	6.8	0.0	5.7	6.0	9.4	6.8	0.6	0.6	0.0
Total breakbulk	**1.2**	**6.8**	**0.0**	**6.1**	**30.0**	**12.0**	**11.2**	**14.8**	**15.5**	**0.6**
Total throughput	**126.3**	**66.5**	**28.3**	**91.8**	**436.8**	**63.5**	**230.9**	**45.6**	**45.1**	**52.4**
Total Market share	**10.6%**	**5.6%**	**2.4%**	**7.7%**	**36.8%**	**5.3%**	**19.5%**	**3.8%**	**3.8%**	**4.4%**

Unit: Gross weight x 1 million metric tons
Bremerhaven and Le Havre: other general cargo incl. Roll-on/Roll-off; Le Havre: other dry bulk incl. iron and scrap; Zeebrugge: incl. bunker materials.
Source: Port of Rotterdam

217. *Onderstaande procentuele marktaandelen zijn berekend op basis van bovenstaande tabel.*

VI.2 Volumemarktaandelen zonder uitsplitsing naar type cargo

218. *De overslagcijfers zonder uitsplitsing naar type cargo van de belangrijkste havens binnen de HLH-range geven het volgende beeld voor 2020:*

[165] Bijlage 6.2.d. bij de aanmelding, p. 4.

[166] Zie in dit kader Facts & Figures 2020 Port of Antwerp (bijlage 6.2.b bij de aanmelding); Jaarverslag 2020 van MBZ, beschikbaar via https://portofzeebrugge.be/sites/default/files/2021-07/jaarverslag%202020_web.pdf; Facts & Figures 2020: The Ports of Bremen and Bremerhaven, beschikbaar via https://bremenports.de/wp-content/uploads/2021/05/2020_Hafenspiegel-EN.pdf; Artikel 'North Sea Port voelt corona, brexit en oliecrisis in jaarcijfers (2020)' op website North Sea Port, beschikbaar via https://www.northseaport.com/north-sea-port-voelt-corona-brexit-en-oliecrisis-in-jaarcijfers en publicatie 'De Vlaamse havens Feiten, statistieken en indicatoren voor 2018' (Mora Mobiliteitsraad), beschikbaar via https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/25504.

[167] In dit overzicht zijn niet alle havens opgenomen uit de HLH-range, zo ontbreken enkele kleinere of minder grote havens waaronder Calais, Oostende, Scheveningen, Emden.

2020		
Haven	**Ton (in miljoen)**	**%**
Rotterdam	436,8	36,8%
Antwerpen	**230,9**	**19,5%**
Hamburg	126,3	10,6%
Amsterdam	91,8	7,7%
Bremen	66,5	5,6%
North Sea Port	63,5	5,3%
Le Havre	52,4	4,4%
Duinkerke	45,1	3,8%
Zeebrugge	**45,6**	**3,8%**
Wilhelmshaven:	28,3	2,4%
Totaal top 10	**1.187,2**	**100%**
Antwerpen + Zeebrugge	**278**	**23,3%**

VI.3 Volumemarktaandelen met uitsplitsing naar type cargo

VI.3.1 Containers

219. *Voor containers binnen de HLH-range:*

2020 – containers		
Haven	**Tonnage (in miljoen)**	**%**
Hamburg	86,6	18%
Bremerhaven	51,1	10,6%
Wilhelmshaven	5,2	1,1%
Amsterdam	1,1	0,2%
Rotterdam	151,1	31,4%
North Sea Port	2,7	0,6%
Antwerpen	**139,1**	**28,9%**
Zeebrugge	**17,9**	**3,7%**
Duinkerke	4,0	0,8%
Le Havre	22.3	4,6%
Totaal top 10	**481,1**	**100%**
Totaal Antwerpen + Zeebrugge	**157,0**	**32,6%**

VI.3.2 Droge bulk

220. *Het marktaandeel van de haven van Antwerpen voor droge bulk binnen de HLH-range bedraagt slechts 5,7% en dat van de haven van Zeebrugge minder dan 0,5%. De haven van Antwerpen komt daarmee slechts op de zesde plaats, terwijl de positie van de haven van Zeebrugge haast verwaarloosbaar is.*

221. *Bij een verdere uitsplitsing naar type droge bulk, is er enkel voor agribulk een overlap tussen de haven van Antwerpen en de haven van Zeebrugge en komt het gezamenlijke marktaandeel op 4% te liggen.*

VI.3.3 Vloeibare bulk

222. *Het marktaandeel van de haven van Antwerpen voor (het totaal aan) vloeibare bulk binnen de HLH-range bedraagt 17% en dat van de haven van Zeebrugge 3,1%. Het geschatte gezamenlijke marktaandeel (20,1%) blijft aanzienlijk lager dan dat van de haven van Rotterdam (47,3%).*

223. *Onder voorbehoud dat de geografische markt voor vloeibare bulk beperkter is in range, namelijk strekkende van Rotterdam tot Duinkerke, zijn de marktaandelen voor vloeibare bulk de volgende:*

2020 – vloeibare bulk		
Haven	**Tonnage (in miljoen)**	**%**
Rotterdam	192,0	64,6%
North Sea Port	16,2	5,5%
Antwerpen	**69,0**	**23,2%**
Zeebrugge	**12,6**	**4,2%**
Duinkerke	7,6	2,6%
Totaal	**297,4**	**100%**
Totaal Antwerpen + Zeebrugge	**81,6**	**27,4%**

VI.3.4 Breakbulk

224. *Voor breakbulk ("other general cargo") kan het marktaandeel van de haven van Antwerpen worden geschat op 18,6% en dat van de haven van Zeebrugge op 1,6%. Het correcte cijfer ligt mogelijk iets hoger, aangezien het overslagcijfer "other general cargo" voor Bremerhaven ook de ro-ro-overslag omvat (zie opmerking onder de tabel met volumes uit het rapport van de haven van Rotterdam). Gegeven de beperkte positie van Zeebrugge is er in elk geval geen wezenlijke overlap tussen de partijen voor de overslag van breakbulk.*

VI.3.5 Ro-ro

225. *Voor ro-ro binnen de HLH-range:*

Haven	**Tonnage (in miljoen ton)**	**%**
Rotterdam	24,0	39,9%
North Sea Port	2,7	4,5%
Antwerpen	4,5	**7,5%**
Zeebrugge	14,2	**23,6%**
Duinkerke	14,8	24,6%
Totaal	**60,2**	**100%**
Totaal Antwerpen + Zeebrugge	**18,7**	**31%**

VII. Betrokken markten op basis van onderzoek

226. *Gelet op het al het voorgaande, zullen de gevolgen van deze transactie worden beoordeeld op volgende (horizontaal) betrokken markten waarvoor het gezamenlijk marktaandeel van de partijen minsten 25% bedraagt (en er minstens een increment is in marktaandeel van 2%).*

227. *Met betrekking tot de behandeling van containers in de HLH-range:*

- *het aanbieden van havenconcessies voor containers*
- *de algemene havendienst voor containers*

228. *Onder voorbehoud dat de relevante markten voor de behandeling van vloeibare bulk een engere range dan de HLH-range omvatten, namelijk de range Rotterdam-Duinkerke:*

- *het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk*
- *de algemene havendienst voor vloeibare bulk*

229. *Met betrekking tot de behandeling van roll-on/roll-off cargo in de range Rotterdam-Duinkerke:*

- *het aanbieden van havenconcessies voor ro-ro-cargo*
- *de algemene havendienst voor ro-ro-cargo*

230. *Zoals besproken in de sectie marktafbakening zijn bijzondere havendiensten enerzijds mogelijks havenspecifiek, waarbij er per definitie geen horizontale overlap en dus geen betrokken markt kan zijn. Anderzijds, indien de prijszetting en/of kwaliteit echter wel als mogelijke concurrentieparameters beschouwd worden is de HLH-range de relevante geografische markt. Aangezien een uitsplitsing naar type cargo voor de bijzondere havendiensten niet aan de orde is kan de relatieve positie van de partijen en hun concurrenten voor deze markt ingeschat worden door het volumemarktaandeel zonder uitsplitsing naar type cargo en is er dus ook geen betrokken markt (marktaandeel lager dan 25%).*

VIII. Concurrentiële analyse

VIII.1 Inleiding

231. *Deze concentratie betreft een horizontale concentratie tussen twee havenbedrijven. Er zijn twee belangrijke manieren waarop horizontale fusies de daadwerkelijke mededinging op significante wijze kunnen belemmeren, met name door het in het leven roepen of versterken van een machtspositie:*

- *doordat zij belangrijke concurrentiedruk op één of meer ondernemingen wegnemen, hetgeen vervolgens zou leiden tot een grotere marktmacht, zonder dat daarvoor coördinatie van marktgedrag nodig is (niet-gecoördineerde of unilaterale effecten);*
- *doordat zij de aard van de mededinging zodanig veranderen dat ondernemingen die voorheen hun gedragingen op de markt niet coördineerden, nu in significante mate sterker geneigd zijn hun marktgedrag te coördineren en de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op andere wijze te belemmeren. Een fusie kan coördinatie ook eenvoudiger, stabieler en doeltreffender maken voor ondernemingen die al voor de fusie coördineerden (gecoördineerde effecten).*

232. *In casu is er geen sprake van een dermate significante wijziging van de marktstructuur dat het bestaan van gecoördineerde effecten dient te worden onderzocht. Dergelijke vrees werd bovendien door geen enkele respondent in het marktonderzoek opgeworpen.*

233. *In het algemeen kunnen niet-gecoördineerde (horizontale) gevolgen ontstaan wanneer, als gevolg van de transactie en een daaruit volgende verminderde concurrentiedruk, de partijen na de concentratie een drijfveer en het vermogen hebben om de prijzen te verhogen en/of kwaliteit te verminderen zonder dat er daarvoor een coördinatie met andere concurrenten nodig zou zijn. Bovendien kunnen, als gevolg van de verminderde concurrentiedruk, andere marktspelers, die niet betrokken zijn bij de transactie, op hun beurt het voordelig vinden om hun prijzen te verhogen, met als gevolg dat er zich aanzienlijke prijsverhogingen over de gehele markt kunnen voordoen.*

234. *De mogelijkheid dat zulke niet-gecoördineerde gevolgen zich kunnen voordoen, is echter minder waarschijnlijk in het geval de afnemers van de partijen over voldoende uitwijkmogelijkheden beschikken en de andere marktspelers voldoende capaciteit hebben om hun winst kunnen vergroten door een toename van de omzet. Niet-gecoördineerde gevolgen kunnen zich evenwel ook voordoen wanneer de partijen een drijfveer en het vermogen zouden hebben om groeimogelijkheden van kleinere concurrenten te bemoeilijken en/of de concurrentiemogelijkheden van concurrerende marktspelers te beperken.*

235. *Uit de documentatie van partijen, de marktbevraging en publieke rapportering*[168] *kan in het algemeen het volgende geconcludeerd worden betreffende het concurrentiële landschap waarin havens zich bevinden. In brede zin ervaren havenbedrijven voor het aantrekken van goederentrafieken concurrentiële druk vanuit alle transportmodi die het toelaten goederen te verplaatsen over grote afstanden binnen de globale economie. Bedrijven die goederen wensen te verplaatsen zullen enkel scheepstransport in overweging nemen indien de gehele kost van deze transportmodus concurrentieel is, waarbij de aantrekkelijkheid van scheepstransport uiteraard afhangt van het type goed en de afstand waarover het verplaatst dient te worden.*

236. *In engere zin ondervinden havenbedrijven voornamelijk concurrentiële druk van andere havenbedrijven en deze druk is in regel groter voor meer nabij gelegen concurrerende havens (met name indien ze hetzelfde hinterland bedienen) en indien deze dezelfde goederentrafieken (i.e. types cargo) wensen aan te trekken. In wat volgt beschouwt de auditeur dus havenbedrijven als meer naaste concurrenten indien ze aan deze criteria voldoen.*

237. *In de Hamburg-Le Havre range zijn er op het vlak van de goederenstromen die de verschillende havens aantrekken grote verschillen. Rotterdam en Antwerpen (en in iets mindere mate Hamburg en Amsterdam) zijn in de range de grote gevestigde havens die (zo goed als) alle types cargo proberen aan te trekken. Rotterdam en Antwerpen lijken onderling het sterkst te concurreren op het aantrekken van containers. De kleinere havens zijn vaak meer gespecialiseerd en proberen vaak concurrentieel te zijn voor een of meerdere specifieke types cargo. Binnen ro-ro cargo, bijvoorbeeld, concurreren Duinkerke, Calais en Zeebrugge sterk voor het aantrekken van (begeleide en/of onbegeleide) trailers, terwijl voor het verschepen van nieuwe voertuigen vooral Zeebrugge, Bremerhaven en Emden concurrentieel zijn.*

[168] Zie bijvoorbeeld NMa-rapportage Havenbedrijf Rotterdam, P_600019/255.R261 en OECD, Policy Roundtable – Competition in Ports and Port Services, 2011.

VIII.2 Marktconcentratie

VIII.2.1 Inleiding

238. *Hoe hoger het marktaandeel, hoe groter de kans dat een onderneming marktmacht bezit. Hoe groter de marktaandelen post-transactie, hoe groter de kans dat een concentratie zal leiden tot significante toename van marktmacht en tot bijvoorbeeld de neiging voor de partijen om concessie- en / of haventarieven te laten stijgen.*[169]

239. *Om de graad van concentratie op een markt te meten, past de Commissie de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) toe welke berekend wordt door de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle ondernemingen op een markt te nemen*[170]*.*

Het absolute niveau van de HHI geeft de concurrentiedruk op de markt weer na de fusie, terwijl het verschil of de toename in HHI de verandering in concentratiedruk na de fusie weergeeft.[171]

240. *Indien de HHI na de fusie tussen 1000 en 2000 ligt en een delta heeft van minder dan 250, is het volgens de Commissie onwaarschijnlijk dat er mededingingsproblemen op de onderzochte markt zullen zijn. Dit geldt ook indien de HHI na de fusie hoger is dan 2000 maar de delta wel lager is dan 150.*[172]

VIII.2.2 Marktconcentratie binnen goederenstromen containers

241. *Op basis van de hoger weergegeven marktaandelen met betrekking tot de behandeling van containers (zie titel 'VI.3.1. Containers'), bekomen we onderstaande HHI-waarden;*

- *HHI voor concentratie: 2294,63*
- *HHI na concentratie: 2508,49*
- *Delta HHI: 213,86*

242. *Aangezien de HHI hoger is dan 2000 en de waarde van het verschil in HHI ook meer bedraagt dan 150, kan er uit bovenstaande cijfers niet geconcludeerd worden dat de concentratie op het eerste zicht de daadwerkelijke mededinging niet zou verstoren.*[173]

VIII.2.3 Marktconcentratie binnen goederenstromen vloeibare bulk

243. *Op basis van de hoger weergegeven marktaandelen met betrekking tot de behandeling van vloeibare bulk (zie titel 'VI.3.3. Vloeibare bulk'), bekomen we onderstaande HHI-waarden;*

- *HHI voor concentratie: 4760,37*
- *HHI na concentratie: 4957,09*
- *Delta HHI: 196,71*

---

[169] Zie de Richtsnoeren van de Europese Commissie van 5 februari 2004 voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, 2004/C 31/03.
[170] Hierdoor wordt er verhoudingsgewijs meer gewicht verleend aan het marktaandeel van grotere ondernemingen.
[171] Zie de Richtsnoeren van de Europese Commissie van 5 februari 2004 voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, 2004/C 31/03, par. 16.
[172] Tenzij er zich bijzondere omstandigheden voordien, zie de Richtsnoeren van de Europese Commissie van 5 februari 2004 voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, 2004/C 31/03, para 19-20.
[173] Zie de Richtsnoeren van de Europese Commissie van 5 februari 2004 voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, 2004/C 31/03, para. 18 - 21.

244. *Aangezien de HHI duidelijk hoger is dan 2000 en de waarde van het verschil in HHI ook meer bedraagt dan 150, kan er uit bovenstaande cijfers niet geconcludeerd worden dat de concentratie op het eerste zicht de daadwerkelijke mededinging niet zou verstoren.*[174]

VIII.2.4 Marktconcentratie binnen goederenstromen ro-ro

245. *Op basis van de hoger weergegeven marktaandelen met betrekking tot de behandeling van ro-ro (zie titel 'VI.3.5. Ro-ro'), bekomen we onderstaande HHI-waarden;*

- *HHI voor concentratie: 2830,63*
- *HHI na concentratie: 3178,42*
- *Delta HHI: 347,79*

246. *Aangezien de HHI hoger is dan 2000 en de waarde van het verschil in HHI ook meer bedraagt dan 150, kan er uit bovenstaande cijfers niet geconcludeerd worden dat de concentratie op het eerste zicht de daadwerkelijke mededinging niet zou verstoren.*[175]

VIII.2.5 Conclusie marktconcentratie

247. *Na het aftoetsen van de marktconcentratiemaatstaven (HHI en delta HHI) tegen de drempels hieromtrent in de richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusie van de Europese Commissie, kan niet worden geconcludeerd dat er geen verdere concurrentiële analyse van de situatie noodzakelijk is op elk van de gedefinieerde betrokken markten*[176]*.*

VIII.3 Niet-Gecoördineerde effecten

248. *Gegeven de duidelijke link tussen beiden markten worden in onderstaand onderzoek naar de mogelijke niet-gecoördineerde gevolgen van de transactie op de markt voor het aanbieden van havenconcessies en de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten steeds gezamenlijk besproken binnen een bepaald type cargo.*[177]

VIII.3.1 Niet-Gecoördineerde effecten op de markten voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor containers

VIII.3.1.a Standpunt aanmeldende partijen[178]

249. *Volgens de aanmeldende partijen zal de concentratie op het vlak van het aantrekken van container-trafieken geen invloed hebben op de mededinging. Om tot deze conclusie te komen, baseren ze zich op de volgende argumenten.*

---

[174] *Ibid*.
[175] *Ibid*.
[176] Merk op dat het Auditoraat nog steeds een vereenvoudigde procedure kan toepassen, zelfs indien de drempel van een delta HHI van 150 overschreden is, wanneer het gezamenlijk marktaandeel van de partijen op de betrokken markten lager is dan 40%, wat in de voorliggende zaak steeds het geval is – zie punt 3 van de Aanvullende regels betreffende de vereenvoudigde procedure. Het toepassen van deze procedure was echter niet aan de orde aangezien er uit de markt verzet werd geuit tegen het doorvoeren van deze fusie (cf. *infra*) en er dus zonder verder onderzoek niet zonder twijfel gesteld kon worden dat de concentratie geen negatieve impact heeft op de mededinging – zie punt 4 van de Aanvullende regels betreffende de vereenvoudigde procedure.
[177] Het blijkt met name uit de marktbevraging van de overslagbedrijven en rederijen dat ze in hun antwoorden en redeneringen het onderscheid tussen beide markten niet altijd maken. Voor hen is het in regel van belang dat de haven-gerelateerde kost voor de aangetrokken goederenstromen zo laag mogelijk is (aan een zo hoog mogelijke kwaliteit van dienstverlening). Het zou dus erg moeilijk en artificieel zijn om in rapportering de antwoorden uit de marktbevraging uit te splitsen naar de twee betrokken markten (binnen een type cargo).
[178] Aanmelding p. 91-98 en 103-104.

250. *Ten eerste wijzen de partijen op het belang van de evolutie van de markt en de op lange termijn verwachte goederenstromen. Dit speelt een sleutelrol in de keuze van overslagbedrijven en rederijen om concessies aan te gaan voor de overslag van hun goederen en om bepaalde goederentrafieken uit te bouwen. De aanmeldende partijen geven aan dat zij zelf, als havenbedrijf, maar een zeer beperkte invloed kunnen uitoefenen op deze keuze en net zeer afhankelijk zijn van dergelijke strategische keuzes van (vaak verticaal geïntegreerde) rederijen en overslagbedrijven. Hierdoor is het weinig aannemelijk dat het concessiebeleid van de gefuseerde entiteit wezenlijk zal afwijken van het beleid dat de twee afzonderlijke havens elk hebben gevoerd.*

251. *Ten tweede stellen de partijen dat de concessieovereenkomsten voor de ter beschikkingstelling van havengebonden infrastructuren en terreinen doorgaans van lange duur zijn, gemiddeld zo'n 20 à 25 jaar. Een fusie zal op korte termijn hierop geen invloed hebben. Bijkomend eindigen er de komende drie jaar geen belangrijke concessies in geen van beide havens.*

252. *Ten derde wijzen de aanmeldende partijen op het feit dat er op de gefuseerde havenentiteit nog aanzienlijke concurrentiedruk uitgeoefend zal worden door andere havens in de HLH-range.*[179] *Deze concurrentiedruk belet de gefuseerde entiteit om een winstgevende verhoging van de concessietarieven door te voeren.*

253. *Ten vierde stellen de aanmeldende partijen dat er een tekort is aan terreinen binnen de HLH-range. Gelet op de relevante wetgeving kunnen havens in Vlaanderen niet eenzijdig hun oppervlakte uitbreiden, maar kunnen zij enkel het ruimtegebruik binnen het bestaande havengebied optimaliseren. Het samengaan van de twee havens zou hiertoe bijdragen zodanig dat de gefuseerde entiteit sneller zou kunnen inspelen op de vraag naar nieuwe terreinen doordat zij efficiënter en op complementaire wijze de bestemming van de terreinen kan bepalen.*

254. *Ten vijfde wijzen de partijen specifiek voor de overslag van containers, naar de beperkte incrementele toename van het marktaandeel ten gevolge van de concentratie. Daarenboven wijzen zij erop dat de containeroverslag van Zeebrugge sterk gericht is op Azië en Europa, terwijl de containeroverslag in Antwerpen verdeeld is onder alle vaargebieden ter wereld.*

255. *Tenslotte wijzen de aanmeldende partijen op het feit dat er op de stroomafwaartse markt een grote consolidatie plaatsvindt. Dit heeft als gevolg dat de terminaloperatoren en rederijen een grote prijsdruk kunnen uitoefenen op de gefuseerde onderneming. Belangrijk om hierbij ook in acht te nemen is dat in de praktijk een stijging wordt waargenomen in het aantal verplaatsingen van bepaalde cargo van één haven naar een andere haven.*[180]

VIII.3.1.b Marktbevraging

Overslagbedrijven

256. *Uit de marktbevraging van de containeroverslagbedrijven blijkt dat geen van hen vreest dat de marktomstandigheden na de transactie dusdanig zullen zijn dat de daadwerkelijke mededinging*

[179] In het bijzonder, voor containeroverslag de havens van Rotterdam, Hamburg en Bremerhaven. In het bijzonder voor ro-ro (infra) de havens van Rotterdam en Duinkerke.

[180] Voor deze beide bevindingen wordt door partijen verwezen naar een studie van het Internationaal Transport Forum; International transport Forum, the Impact of Alliances in Container Shipping, p.7, 14 en 44, Bijlage 6.H bij de aanmelding, beschikbaar via https://www.itf-oecd.org/impact-alliances-container-shipping.

beperkt zou worden.[181] *Wel wijzen ze allen op het bestaan van aanzienlijke gezonken kosten in het geval van een mogelijke verplaatsing naar een andere haven*[182]*, wat eigen is aan het functioneren van een haven aangezien deze enkel terreinen ter beschikking stelt en de concessionarissen de investeringen in onroerend goed zelf moeten verwezenlijken waardoor ze in zekere zin "locked-in" zijn in een haven vanaf het moment dat deze investeringen gemaakt zijn.*

257. *Verschillende bevraagde containeroverslagbedrijven wijzen op de complementariteit van beide havenbedrijven, welke nog zal verhogen na de concentratie en de gefuseerde entiteit effectief in staat zal stellen om een antwoord te bieden op de grote consolidatie stroomafwaarts.*[183]

258. *De helft van de respondenten verwacht dat er na de concentratie sprake zal zijn van kostenbesparingen door de synergiën tussen de twee havenbedrijven welke hen zou toelaten om efficiënter te worden, eerder dan dat er sprake zou zijn van het verhogen concessietarieven.*[184] *In dit verband wordt ook meermaals verwezen naar de hoge concurrentiedruk komende van andere havens in de HLH-range.*[185] *Zo stelt MPET uitdrukkelijk: "Indien één bepaalde haven de tarieven voor concessies of de havengelden significant zou verhogen, liggen er dus heel wat kapers op de kust om bepaalde trafieken naar zich te halen".*

<u>Rederijen</u>

259. *Een meerderheid van de bevraagde rederijen*[186] *verwijst naar de sterke concurrentie binnen de HLH-range, waardoor de kans op prijsstijgingen sterk gerelativeerd wordt, maar niet helemaal kan worden uitgesloten*[187]*. Men verwacht van deze fusie echter eerder efficiëntievoordelen dan hogere tarieven. Hogere tarieven zouden tot trafiekverlies leiden. Voorts wordt verwezen naar de complementariteit van beide havens*[188] *en de synergiën die kunnen ontstaan.*[189] *Wat eventuele gevolgen voor de kwaliteit van de aangeboden diensten betreft, wordt eveneens naar de concurrentiedruk in de HLH-range verwezen en verwacht de meerderheid van de bevraagde rederijen geen impact van de fusie.*

<u>Concurrerende havens</u>

260. *Havenbedrijf Rotterdam wijst op de bestaande concurrentie van de HLH-range in alle deelmarkten en illustreert dit met containertrafieken die Antwerpen en Rotterdam in het verleden van elkaar hebben afgesnoept*[190]*.*

---

[181] Antwoord MPET van 13 augustus 2021, antwoord DP World van 28 juli 2021, antwoord Euroports van 20 augustus 2021 , antwoord PSA van 13 augustus 2021 en antwoord AET van 13 augustus 2021 , antwoord CSP van 2 augustus 2021, antwoord Zuidnatie van 6 augustus 2021 en antwoord Nova Natie van 20 augustus 2021 .

[182]Antwoord MPET van 13 augustus 2021, antwoord DP World van 28 juli 2021, antwoord Euroports van 20 augustus 2021, antwoord PSA van 13 augustus 2021, antwoord AET van 13 augustus 2021 en antwoord Nova Natie van 20 augustus 2021 .

[183] Antwoord MPET van 13 augustus 2021, antwoord DP World van 28 juli 2021 antwoord PSA van 13 augustus 2021 , antwoord CSP van 2 augustus 2021 en antwoord Nova Natie van 20 augustus 2021.

[184] Antwoord MPET van 13 augustus 2021antwoord Euroports van 20 augustus 2021 , antwoord PSA van 13 augustus 2021, antwoord CSP van 2 augustus 2021 .

[185] Antwoord MPET van 13 augustus 2021 , antwoord PSA van 13 augustus 2021 .

[186] Antwoord van Maersk Belgium van 1 oktober 2021, antwoord van MSC Belgium van 21 september 2021, antwoord OOCL van 6 september 2021.

[187] Antwoord van CMA-CGM van 24 september 2021.

[188] Antwoord van Grimaldi Belgium van 27 september 2021.

[189] Antwoord van HAPAG-Loyd van 17 september 2021.

[190] Antwoord Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.

261. *De bevraagde concurrerende havens verwachten geen negatieve gevolgen van deze concentratie. Er wordt gewezen op de concurrentie binnen de HLH-range en het complementaire karakter van beide fuserende havens. Hamburg Port Authority beschouwt deze transactie als pro-competitief tegenover de haven van Rotterdam voor wat betreft containers, wat in dat segment kan leiden tot enige prijsdruk*[191].

262. *Anderzijds stelt North Sea Port dat de fusie kan leiden tot meer marktmacht in het containersegment.*

263. *Havenbedrijf Amsterdam had geen bezwaren tegen de fusie.*[192]

264. *Een aantal andere buitenlandse havens*[193] *heeft niet geantwoord op het verzoek om inlichtingen.*

VIII.3.1.c Analyse van de auditeur

265. *Op basis van de berekende volumemarktaandelen merkt de auditeur op dat de partijen na de fusie gezamenlijk marktleider worden in de overslag van containers in de HLH-range. Voorheen was Rotterdam marktleider met een marktaandeel van 31,4% in 2020 en de partijen hadden gezamenlijk een marktaandeel van 32,6% in 2020 (28,9% voor HA en 3,7% voor ZB).*

266. *Overslagbedrijven en rederijen actief in containervervoer geven echter aan dat er sprake is van een grote concurrentie tussen de havens in de HLH-range. Aangezien dit de rechtstreekse klanten zijn van de havenbedrijven die negatief geraakt zouden worden door eventuele unilaterale effecten ten gevolgen van de transactie, kan ervan uit gegaan worden dat zij hun bezorgdheden hieromtrent zeker zouden signaleren moest dit aan de orde zijn. Het is duidelijk dat er voor de verschillende marktspelers voldoende alternatieven zijn, mocht de nieuwe fusie-entiteit haar tarieven gaan verhogen. Uit de marktbevraging blijkt dat de haven van Antwerpen in het verleden containertrafiek heeft aangetrokken die voorheen bij de havens van Hamburg en Rotterdam zat. Rotterdam blijft echter de meest nabije grote concurrent.*[194] *De specialisatie van de haven van Zeebrugge ligt duidelijk op een andere markt dan die van containers.*

267. *Voor wat de havenconcessies voor containers betreft, is er bovendien ook sprake van lange termijnen van de contracten, die niet zomaar gewijzigd kunnen worden. Wat de algemene havendiensten betreft, is het duidelijk dat er concurrentiële tarieven worden gehanteerd in de HLH-range. Illustratief voor deze concurrentie is dat Havenbedrijf Rotterdam vermeldt dat voor goederentrafieken waar veel concurrentie is, bv. containers, vanuit concurrentieoverwegingen een lager tarief in de markt wordt gezet en dat er verschillende voorbeelden zijn uit het verleden waarbij havens binnen de HLH-range containertrafiek aan elkaar zijn verloren.*

268. *Op basis van de gegevens van partijen en de marktbevraging is de auditeur van oordeel dat het samengaan van beide havens geen mededingingsproblemen stelt in de markten van het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor containers.*

VIII.3.1.d Conclusie van de auditeur

269. *De auditeur is van mening dat de niet-gecoördineerde horizontale effecten die de concentratie teweegbrengt niet tot gevolg zullen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op de markt*

[191] Antwoord Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021.
[192] Antwoord van Havenbedrijf Amsterdam van 1 november 2021.
[193] Havens van Boulogne-Calais en Bremenports.
[194] Antwoord van Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021.

voor het aanbieden van havenconcessies voor containers en op de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor containers op significante wijze wordt belemmerd.

VIII.3.2 Niet-Gecoördineerde effecten op de markten voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor vloeibare bulk.

VIII.3.2.a Standpunt van aanmeldende partijen

270. *Partijen zijn niet dieper ingegaan op de gevolgen voor deze markten, aangezien ze uitgingen van een andere geografische marktafbakening en hierdoor niet uitgingen van mogelijk betrokken markten.*

VIII.3.2.b Marktbevraging

271. *De antwoorden van de bevraagde spelers in deze markt zijn neutraal. Zowel Fluxys[195] als Sea Tank Terminal[196] verwachten niet dat de fusie tot gevolgen zal leiden op het vlak van prijzen, noch op het vlak van kwaliteit van de dienstverlening, doch vinden ze het beide moeilijk om mogelijke gevolgen van deze transactie in te schatten. Zo is Fluxys heel gebonden aan de opgebouwde infrastructuur (in concreto de LNG-Terminal voor vloeibaar aardgas) en kan zij niet zomaar met andere havens vergelijken hoe de situatie daar zou zijn. Sea Tank Terminal vermeldt dat de concessietarieven en havengelden slechts een fractie van de totale kost van de logistieke keten vormen, en binnen de zone Le Havre – Hamburg zijn er heel wat havens beschikbaar voor eigenaars van schepen en eigenaars van lading als alternatief.*

VIII.3.2.c Analyse van de auditeur

272. *Zoals aangegeven in de geografische marktafbakening gaat de auditeur voor de beoordeling van deze concentratie uit van het conservatievere scenario (de range Rotterdam-Duinkerke en niet de HLH-range) en is er dus door een minder ruime geografische marktafbakening sprake van een betrokken markt. Geen van de ondervraagde bedrijven actief in de vloeibare bulk vreest echter voor negatieve gevolgen inzake prijszetting of kwaliteit van dienstverlening door het realiseren van deze havenfusie.*

273. *Verder dient te worden opgemerkt dat er binnen de overslag van verschillende types vloeibare bulk amper overlap is tussen beide havens (zie tabel rapport haven Rotterdam hierboven). Binnen vloeibare bulk trekt Antwerpen voornamelijk trafiek aan binnen de categorieën "mineral oil products" and "other liquid bulk" en Zeebrugge is daarentegen gespecialiseerd in "LNG". Het gebrek aan een wezenlijke overlap van de aangetrokken trafieken verkleint in grote mate de kans op eventuele negatieve unilaterale effecten ten gevolge van de transactie aangezien er voor de fusie al geen sprake was van sterke concurrentiedruk die de partijen uitoefenden op elkaar. De auditeur beschouwt de partijen dus niet als naaste concurrenten wat betreft het aantrekken van goederentrafieken binnen het cargo type vloeibare bulk.*

VIII.3.2.d Conclusie van de auditeur

274. *De auditeur is van mening dat de niet-gecoördineerde horizontale effecten die de concentratie teweegbrengt niet tot gevolg zullen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op de markt voor het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk en op de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor vloeibare bulk op significante wijze wordt belemmerd.*

---

[195] Antwoord van Fluxys van 20 augustus 2021.
[196] Antwoord van Sea Tank Terminal van 11 augustus 2021.

VIII.3.3 Niet-Gecoördineerde effecten op de markten voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor ro-ro

VIII.3.3.a Standpunt aanmeldende partijen[197]

275. *Volgens de aanmeldende partijen zal de concentratie op het vlak van het aantrekken van ro-ro-trafieken geen invloed hebben op de mededinging. Wat specifiek ro-ro betreft, zijn de havens van Antwerpen en Zeebrugge niet mekaars meest naaste concurrenten binnen de HLH-range. De ro-ro activiteit binnen de haven van Antwerpen is immers kleiner dan deze in de haven van Zeebrugge en vertoont een aantal belangrijke verschillen. Om tot deze conclusie te komen, baseren ze zich op de volgende argumenten.*

276. *De eerste vier argumenten van de aanmeldende partijen komen overeen met hun argumenten met betrekking tot het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor containers,[198] zoals hierboven reeds besproken.*

277. *Ten vijfde wijzen de aanmeldende partijen op de complementariteit van de ro-ro activiteiten binnen beide havens. Zo heeft MBZ een grote activiteit in transshipment en verwaarloosbaar weinig activiteit in tweedehandswagens, terwijl HA net een grote activiteit in tweedehandswagens heeft. Het gebrek aan enige betekenisvolle rivaliteit tussen beide havenbedrijven op dit vlak is volgens de aanmeldende partijen niet verwonderlijk aangezien Zeebrugge een kusthaven bij uitstek is terwijl Antwerpen veel dieper landinwaarts gelegen is, wat haar minder aantrekkelijk maakt voor transshipment-operaties tussen deepsea en shortsea schepen. Dit in tegenstelling tot de haven van Zeebrugge, waar een ruim percentage transshipment plaatsvindt. Dit zijn trafieken waarbij auto's die intercontinentaal via de oceaan worden verscheept, in Zeebrugge worden overgeslagen op schepen die (doorgaans) kortere afstanden via de kust afleggen, en vice versa).*

278. *Voorts worden in de haven van Zeebrugge, ook niet-begeleide vrachtwagens overgeslagen, deze activiteit vertegenwoordigde in stuks [Vertrouwelijk] van de Ro-Ro activiteit in Zeebrugge in 2020. De niet-begeleide vrachtwagens worden ook wel 'onbegeleide trailers' genoemd. Deze trailers worden op- en af de schepen gereden met speciaal materiaal dat beheerd en geëxploiteerd wordt door de terminaloperatoren. In de haven van Antwerpen daarentegen is er nagenoeg geen activiteit in begeleide en onbegeleide trailers.[199]*

279. *Daarnaast wordt ook vermeld dat de aangelopen bestemmingen in ruime mate complementair zijn.[200] Zo is naast het onderscheid dat Zeebrugge vooral op shortsea-shipping focust, ook van belang dat er voor wat de deepsea betreft eveneens een onderscheid kan worden gemaakt tussen beide havens. Zo worden in de haven van Antwerpen voor wat de trafiek in nieuwe wagens betreft, in essentie twee terminals geëxploiteerd. Het grootste overslagbedrijf AET heeft haar hub in Antwerpen en behandelt schepen uit Zuid-Amerika, Mexico, de VS en Canada (waar Zeebrugge veel minder op focust). De schepen waarvan de lading door ICO wordt behandeld importeren hoofdzakelijk nieuwe wagens (die vaak uit Azië afkomstig zijn) en deze worden vervolgens voor de terugvaart naar Azië met tweedehandswagens geladen die in Afrikaanse*

[197] Aanmelding p 100-102. en p. 103-104.
[198] Aanmelding randnummer 305 e.v.
[199] Aanmelding randnummer 171 -173.
[200] Aanmelding randnummer 177-178.

havens worden gelost. Voorts vervoeren rederijen zoals Grimaldi en Sallaum ook tweedehandswagens via de klassieke scheepslijnen tussen Antwerpen en Afrika.

280. *In de haven van Zeebrugge daarentegen vindt bovenstaande soort trafiek niet plaats. Als kusthaven is MBZ bij uitstek geschikt voor trafieken waarbij transshipment plaatsvindt tussen deepsea en shortsea schepen. Dit zijn de trafieken waarbij bijvoorbeeld auto's die intercontinentaal via de oceaan worden verscheept, in Zeebrugge worden overgeslagen op shortsea schepen welke doorgaans kortere afstanden via de kust afleggen.*[201]

VIII.3.3.b Marktbevraging

Overslagbedrijven/rederijen

- *Opmerkingen betreffende havenconcessies en havengelden*

281. *De antwoorden van de bevraagde overslagbedrijven, die actief zijn in ro-ro overslag, vertonen een gemengd beeld. Zo zijn er die nauwelijks prijsgevolgen verwachten ten gevolge van de concentratie gelet op de concurrentie van nabijgelegen havens.*[202] *Tevens wordt er gewezen op het feit dat beide havens zeer verschillend en complementair zijn.*[203]

282. *Sommige spelers vermelden dat de toegenomen marktmacht van het fusiebedrijf op langere termijn kan leiden tot hogere concessietarieven en dat terminaloperatoren in beide havens een gelijke behandeling zouden moeten krijgen*[204]*. Zo bleek uit de marktbevraging*[205] *dat er bij het aangaan van een concessie in de Zeebrugse haven enige onderhandelingsruimte werd vermeld en dat dit nauwelijks het geval is in Antwerpen.*

283. *Het merendeel van de bevraagde rederijen verwacht geen prijsstijgingen gelet op de aanwezigheid van concurrerende havens in de range*[206]*. De weliswaar toegenomen marktmacht van de fusiehaven zal niet zomaar leiden tot hogere tarieven. Er wordt eerder gewezen op de complementariteit van beide havens en de synergievoordelen die rijzen. Zo stelt Grimaldi Lines Belgium*[207] *dat de haven van Zeebrugge zich zal blijven moeten profileren als ro-ro haven omdat het door zijn ligging als buitenhaven unieke troeven heeft, die Antwerpen niet heeft. Finnlines*[208] *wijst eveneens op de stevige concurrentie in de hele range met vooral Rotterdam zeer dichtbij.*

284. *Ook met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening worden door de meerderheid van bevraagde rederijen en overslagbedrijven nauwelijks negatieve gevolgen verwacht. Daarvoor wordt verwezen naar de concurrerende havens in de range. Er worden ook positieve effecten verwacht zoals meer uniformiteit in procedures. NYK Europe*[209] *vermeldt bv. het samenvoegen van 'best practices' van beide havens in het nieuwe geheel.*

285. *Anders dan de hierboven bevraagde spelers, schetst scheepvaartgroep CLdN een heel negatief scenario, gelet op haar afhankelijkheid van de haven van Zeebrugge. CLdN is in deze haven actief*

---

[201] Aanmelding randnummer 166-169.
[202] Antwoord van ICO van 5 augustus 2021.
[203] Antwoord van P&O van 30 augustus 2021.
[204] Antwoord van AET van 13 augustus 2021.
[205] Antwoorden van P&O van 30 augustus 2021, CLdN van 20 augustus 2021.
[206] Antwoord van P&O van 8 oktober 2021, Grimaldi Belgium van 27 september 2021, Finnlines van 24 september 2021, NYK van 8 oktober 2021.
[207] Antwoord van Grimaldi Belgium van 27 september 2021.
[208] Antwoord van Finnlines van 24 september 2021.
[209] Antwoord van NYK Europe van 8 oktober 2021.

op drie gebieden: (i) via C.RO Ports als haventerminal operator, (ii) via CLdN ro-ro S.A. die shortsea ro-ro scheepvaartdiensten levert, en (iii) via CLdN Cargo die door-to-door logistieke diensten levert.[210]

286. *Algemeen is CLdN van oordeel dat de concentratie van beide havenbedrijven hen aanzienlijk meer macht zal geven, "met name in een aantal segmenten (bv. shortsea ro-ro en containers) waar er binnen België na de fusie geen enkele relevante concurrentie overblijft, en ook onvoldoende concurrentie is van buitenlandse havens. Dat zal het nieuwe havenbedrijf in staat stellen om concessietarieven en -voorwaarden, evenals havengelden, eenzijdig te harmoniseren en/of te verhogen. De betrokken bedrijven en gebruikers van de haven zullen deze kostenverhogingen moeten absorberen en zullen die in de mate van het mogelijke proberen door de rekenen aan hun klanten en de eindgebruikers. Bedrijven met een sterke verticale integratie zullen hierdoor in verhouding nog harder geraakt kunnen worden dan bedrijven die minder door investeringen aan de haven zijn verbonden."*[211]

Bovendien vermeldt CLdN nog dat het helemaal niet zeker is in welke mate het shortsea ro-ro segment in Zeebrugge (momenteel het belangrijkste segment in Zeebrugge) nog strategisch zal zijn na herijking in de gefuseerde haven.[212]

287. *C.RO Ports heeft vooreerst een lange termijnconcessie in de haven van Zeebrugge voor haar belangrijkste roll-on roll-off haventerminal, waarvoor zij aanzienlijke "verzonken" lange termijninvesteringen heeft gemaakt, die de huidige duur van de concessie aanzienlijk overschrijden.*[213] *Hierdoor is C.RO Ports aanzienlijk afhankelijk van de haven van Zeebrugge als terminal operator, maar heeft zij niettemin enige compenserende onderhandelingsmacht aangezien zij de belangrijkste operator is in Zeebrugge. CLdN stelt dat als gevolg van de fusie C.RO Ports echter een relatief gezien veel kleinere operator zal worden in een minder belangrijk segment in de gefuseerde haven en veel van haar compenserende onderhandelingsmacht zal verliezen.*[214]

288. *CLdN vreest verder een grote stijging in haar operationele kosten als gevolg van het wegvallen van de concurrentiedruk tussen de twee havenbedrijven op, onder andere, het vlak van de tariefzetting van de algemene havenrechten.*[215] *Volgens CLdN is de haven van Zeebrugge een bijzonder agressieve concurrent op het vlak van havengelden, zeker in vergelijking met de haven van Antwerpen. CLdN vreest dat op termijn de havengelden in Zeebrugge opgetrokken zullen worden tot hetzelfde niveau als in Antwerpen, wat haar als shortsea ro-ro rederij met tussen 30 en 35 havenaanlopen per week, meer havengelden zou kosten.*[216]

289. *CLdN heeft, op vraag van de auditeur, op basis van het werkelijke aantal aanlopen in Zeebrugge in 2020 per type schip een [vertrouwelijke] vergelijking gemaakt van de (i) tonnage dues, (ii) mooring/unmooring, (iii) waste en (iv) cargo dues die in Zeebrugge en Antwerpen moeten*

---

[210] Nota CLdN van 2 augustus 2021.
[211] Antwoord CLdN van 20 augustus 2021 en van 17 september 2021.
[212] Antwoord CLdN van 20 augustus 2021 en van 17 september 2021.
[213] Het betreft verzonken lange termijninvesteringen onder andere in pontons en linkspans nodig voor de behandeling van ro-ro schepen, een industrieel parkeergebouw voor stockage van nieuwe wagens, en gebouwen en kranen voor de behandeling van containertreinen evenals een uitgebouwd klantennetwerk.
[214] Nota van CLdN van 2 augustus 2021.
[215] Antwoord CLdN van 20 augustus 2021.
[216] Nota van CLdN van 2 augustus 2021.

betaald worden op basis van de huidige tarieven en geldende kortingen. CLdN heeft becijferd dat, als de haven van Zeebrugge na de fusie haar havengelden zou gelijkleggen met die van de haven van Antwerpen, CLdN op basis van de huidige tarieven in Antwerpen een meerkost zou betalen op jaarbasis van ongeveer € [0-10] miljoen, op een huidig jaartotaal van tussen € [0-10] miljoen, wat een toename inhoudt van [60-70] % van de havengelden die CLdN betaalt in Zeebrugge.[217]

290. *Voor haar lijndiensten op het Verenigd Koninkrijk en Ierland is CLdN bovendien aan de haven van Zeebrugge gebonden ('captive location') gelet op de operationele en economische noodzaak om een maximaal aantal round trips te kunnen realiseren met haar schepen aan een bepaalde vaarsnelheid en gelet op de noodzaak om de transit tijd van de cargo tussen havens te beperken en zo ook op kwalitatieve gronden te kunnen concurreren.*[218] *Voor CLdN zijn er slechts een paar havens die voldoen aan de nodige vereisten voor haar kernactiviteit als shortsea ro-ro operator van onbegeleide ro-ro vracht en auto's (met name de lijndiensten van/naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland) – meerbepaald de haven van Zeebrugge, en North Sea Port (Gent) en Antwerpen (door extra vaartijd en zeesluizen) als alternatieven met ernstige beperkingen. Vanuit het oogpunt van CLdN, concurreren deze havens dus met elkaar inzake de algemene havendienst (en de havenrechten), maar is er bijvoorbeeld geen concurrentie van veraf gelegen buitenlandse havens die voor CLdN helemaal geen optie zijn.*[219] *Indien CLdN haar activiteiten zou moeten afbouwen in Zeebrugge, dan zou slechts een beperkt deel van de cargo die vandaag door CLdN vanuit Zeebrugge wordt verscheept daarna via Rotterdam of Vlissingen kunnen worden verscheept, omdat haar klanten – die vaak geïnvesteerd hebben in magazijnen en infrastructuur in Zeebrugge – haar niet zomaar naar deze havens zouden volgen.*[220]

291. *CLdN is van oordeel dat enkel nabij gelegen havens eventueel concurrentiële druk kunnen uitoefenen op de haven van Zeebrugge, in het bijzonder voor shortsea ro-ro shipping, met HA als veruit de grootste van deze nabij gelegen havens, en de nauwste rivaal van MBZ.*[221] *De nabij gelegen havens van Calais en Duinkerke richten zich op begeleid ro-ro vervoer, terwijl CLdN actief is in onbegeleide ro-ro diensten.*[222] *Met het verdwijnen van de concurrentie tussen HA en MBZ na de fusie blijven er volgens CLdN dan ook onvoldoende nabij gelegen havens over die een prijsverhoging en vermindering van dienstverlening in Zeebrugge zouden kunnen voorkomen.*

- *<u>Andere opmerkingen</u>*

292. *Een aantal overslagbedrijven en rederijen (waarvan sommige verticaal geïntegreerd zijn) die actief zijn in de haven van Zeebrugge verwijst voor de gevolgen van de fusie naar een aantal verschillen tussen de haven van Zeebrugge en de haven van Antwerpen op het gebied van het inzetten van havenarbeid en logistiek personeel. Er wordt gevreesd voor het gelijkschakelen van*

---

[217] Zie in dit kader nota CldN van 2 augustus 2021 en antwoord CLdN van 17 september en 8 oktober 2021. De berekeningen van CLdN werd overgemaakt in een vertrouwelijke bijlage bij haar antwoord van 6 oktober 2021.
[218] Antwoord CLdN van 6 oktober 2021.
[219] Antwoorden CLdN van 20 augustus 2021 en 17 september 2021.
[220] Antwoord CLdN van 8 oktober 2021.
De CLdN terminal in Vlissingen betreft eerder een locatie voor automotive ro-ro. Vlissingen heeft slechts een beperkt logistiek achterland voor ro-ro vracht waardoor de kosten van voor- en natransport volgens CLdN gemiddeld hoger zijn.
[221] Antwoord CLdN van 6 oktober 2021.
[222] De begeleide" ro-ro diensten (waar de chauffeur de vracht vergezelt) zijn geen optie voor CLdN omdat de schepen van CLdN ro-ro niet ontworpen zijn om meer dan 12 passagiers te vervoeren en dus enkel onbegeleide ro-ro diensten kunnen aanbieden.

de arbeidsvoorwaarden tussen beide havens. Zo stelt P&O[223] dat een verdere gelijkschakeling van de arbeidsvoorwaarden tussen beide havens kan leiden tot een hogere kostenstructuur in de haven van Zeebrugge dan nu het geval is. Doch voor P&O is het duidelijk dat deze problematiek buiten de invloedssfeer ligt van de betrokken havens zelf.

293. *Ook CLdN vreest een harmonisering van de arbeidsvoorwaarden tussen beide havens. Bovendien verwacht CLdN dat na de fusie, mede doordat het sociaal overleg op het niveau van de gefuseerde haven zal verlopen waarbij de vakbonden en de werkgevers van de Antwerpse haven dominant zijn, MBZ haar dienstverlening inzake goederenbehandeling op termijn gelijkschakelt met deze in HA, en hierdoor ook niet langer hetzelfde flexibele systeem inzake havenarbeid zal aanbieden voor het behandelen van wagens.[224] Dit zou voor CLdN tot een verhoging van haar kosten van ongeveer € [0-10] miljoen op jaarbasis leiden.[225] CldN vreest in dat geval ook het wegvallen van de flexibele begintijden van de shiften wat niet alleen geld zou kosten maar ook ten koste zou gaan van de huidige dienstverlening.[226]*

<u>Concurrerende havens</u>

294. *De bevraagde concurrenten verwachten geen negatieve gevolgen van deze concentratie. Er wordt gewezen op de concurrentie binnen de HLH-range en het complementair karakter van beide fuserende havens[227].*

295. *Havenbedrijf Rotterdam wijst op de bestaande concurrentie binnen de HLH-range in alle deelmarkten. Daarnaast vermelden ze de onderhandelingsmacht van de havengebruikers zelf. Men verwacht niet dat de sterkere positie van de nieuwe entiteit zal leiden tot significante effecten of een verschuiving van de marktmacht binnen de HLH-range.[228]*

296. *De haven van Duinkerke heeft geen specifieke opmerkingen, maar wijst op scherpe concurrentie met de haven van Zeebrugge omwille van het gemeenschappelijke hinterland van o.m. N-Frankrijk en de vaststelling dat veel logistieke stromen tussen het vasteland en de Britse Eilanden herbekeken worden in het kader van Brexit.[229]*

297. *North Sea Port bevestigt dat Zeebrugge momenteel de goedkoopste haven is voor wat betreft ro-ro maar vermeldt geen concrete gevolgen op dit vlak[230].*

---

[223] Antwoord van P&O van 8 oktober 2021.
[224] Nota CLdN van 2 augustus 2021.
[225] Nota CLdN van 2 augustus 2021. CLdN heeft hiertoe intern op basis van de data van 2020 een vertrouwelijke berekening gemaakt over de meerkost van de logistieke activiteiten voor de behandeling van nieuwe wagens op haar terminal in Zeebrugge, zie vertrouwelijke bijlage bij haar antwoord van 6 oktober 2021.
CLdN verduidelijkte dat de haven van Zeebrugge een systeem ontworpen heeft waardoor bepaalde activiteiten van goederenbehandeling in het havengebied (bv. het klaarzetten van wagens voor het laden) uitgevoerd kunnen worden door een logistiek contingent) dat geen erkende havenarbeiders zijn en die aan een lager tarief dan havenarbeiders worden aangerekend.
[226] Nota CLdN van 2 augustus 2021. CLdN verduidelijkte dat voor een shortsea ro-ro rederij, die heel regelmatige en talrijke afvaarten heeft, en dus ook heel vaak schepen moet laden en lossen, deze flexibiliteit van vitaal belang is "om zogenaamde "idle time" te voorkomen, dit zijn uren waarin het schip eventueel langszij ligt in afwachting van laad- losoperaties die nog niet kunnen beginnen, hetgeen zeer duur is omdat er per saldo minder "round trips" per periode kunnen worden gemaakt.
[227] Antwoord Hamburg Port Authority van 12 oktober 2021.
[228] Antwoord Havenbedrijf Rotterdam van 15 oktober 2021.
[229] Antwoord van Haven Duinkerke van 22 oktober 2021.
[230] Antwoord van North Sea Port van 15 oktober 2021.

298. *Havenbedrijf Amsterdam had geen bezwaren tegen de fusie.*[231] *Een aantal buitenlandse havens vond het niet nodig om te antwoorden het verzoek om inlichtingen*[232].

VIII.3.3.c Analyse van de auditeur

299. *Wanneer gekeken wordt naar de overkoepelende marktvolumes, zonder uitsplitsing naar segment, van de aangetrokken ro-ro trafieken van de verschillende havens in de range Rotterdam-Duinkerke, blijft de haven van Rotterdam met een marktaandeel van 39,9% in 2020 duidelijk marktleider. Het aandeel van de partijen was gezamenlijk 31,1% in 2020 (23,6% voor Zeebrugge en 7,5% voor Antwerpen). Partijen worden gezamenlijk hierdoor de tweede speler, aangezien ze nu het marktaandeel van Duinkerke (24,6%) overstijgen.*

300. *Wanneer wordt gekeken naar de specifieke ro-ro activiteiten die de overslagbedrijven en rederijen in de havens van partijen en concurrenten uitvoeren, blijkt dat de overlap tussen Antwerpen en Zeebrugge beperkt is, wat suggereert dat beide havens geen naaste concurrenten zijn in het aantrekken van ro-ro trafieken.*

301. *Door de landinwaartse ligging van de haven van Antwerpen is deze niet aantrekkelijk voor het verschepen van trailers, waarbij vrachtwagens gevulde containers aan- en afrijden en deze containers, al dan niet begeleid door een vrachtwagenchauffeur, vervolgens worden verscheept tussen het Europese vastenland en doorgaans het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Scandinavische landen. Voor dit ro-ro-segment is er in Antwerpen amper activiteit.*[233] *Voor Zeebrugge is het verschepen van trailers, vanwege haar ideale ligging voor shortsea verschepingen naar bovenvermelde bestemmingen, wel een belangrijk ro-ro-segment ([Vertrouwelijk] in stuks in 2020). In Zeebrugge betreft deze activiteit voornamelijk onbegeleide trailers en het concurreert voor het aantrekken van deze trafiek voornamelijk met Rotterdam en recent ook met Duinkerke*[234] *(dat sinds 2021 vanwege de Brexit ook sterk inzet op onbegeleid vervoer en niet meer enkel op begeleid vervoer).*

302. *Vanwege de afwezigheid van shortsea trafiek voor het verschepen van trailers in Antwerpen concludeert de auditeur dat er geen concurrentiële druk wegvalt voor de haven van Zeebrugge voor het aantrekken van deze trafiek na de fusie en dat er voor de gefuseerde onderneming geen prikkel zal zijn om tarieven voor concessies en/of havendiensten unilateraal te verhogen in dit ro-ro segment. De auditeur volgt de argumentatie van CLdN hierin dus niet.*

303. *Voor wat betreft het verschepen van voertuigen (personen-, bestel- en vrachtwagens), al dan niet tweedehands, is er tenminste voor het verschepen van nieuwe voertuigen wel een overlap tussen de partijen. In Zeebrugge worden amper tweedehands voertuigen verscheept, terwijl dit in Antwerpen wel een belangrijk onderdeel uitmaakt van de trafiek (minstens [Vertrouwelijk] in stuks in 2020). Voor het verschepen van nieuwe voertuigen argumenteren de partijen dat er een eigen concurrentiedynamiek speelt die verschilt van deze voor andere cargo, aangezien goederenstromen in het geheel (niet enkel over zee, maar ook het gedeelte over land) sterk gestuurd worden door de grote autoproducenten zelf en dat de havens concurreren voor het aantrekken van deze trafieken in een range die breder is dan de HLH-range. In de*

[231] Antwoord van Havenbedrijf Amsterdam van 1 november 2021.
[232] Havens van Boulogne-Calais en Bremenports.
[233] Uitzondering hierop is de activiteit van Grimaldi Belgium die vanuit Antwerpen onlangs een nieuwe lijndienst heeft opgestart naar Ierland. Zie antwoord van Grimaldi Belgium van 13 oktober 2021.
[234] Antwoord van Port Dunkerque van 22 oktober 2021.

marktbevraging worden ze hierin bijgetreden door de behandelaars ICO en WWS (die samen instaan voor [Vertrouwelijk] in stuks van de trafiek van nieuwe voertuigen in Zeebrugge in 2020), die stellen dat bijvoorbeeld ook de havens van Livorno (IT), Barcelona (ES), Koper (SL) en Bristol (UK) deel uitmaken van de relevante geografische markt (CLdN (goed voor [Vertrouwelijk] in stuks van trafiek in Zeebrugge in 2020) stelt daarentegen dat de relevante range veel enger is van Zeebrugge tot Vlissingen[235]). Voor de marktpositie van Zeebrugge en Antwerpen in de bredere Europese context verwijzen partijen naar een studie waarbij volgende cijfers voor 2020 worden gerapporteerd voor de 10 grootste Europese havens in termen van het behandelen van "finished vehicles": Zeebrugge is marktleider met een marktaandeel van 27,4%, gevolgd door Bremerhaven (19%), Emden (12%), Antwerpen (8%), Barcelona (7%), Valencia (7%), Koper (7%), Vigo (4%), Santander (4%) en Piraeus (4%).[236]

304. *Op basis van deze cijfers kan worden besloten dat er binnen de ro-ro trafiek er enkel een wezenlijke overlap bestaat tussen de partijen voor het verschepen van nieuwe voertuigen. Ondanks het feit dat de positie van Zeebrugge als Europese marktleider in dit segment versterkt wordt door de voorliggende transactie trekt de auditeur sterk in twijfel of er zich in dit segment wel aanzienlijke unilaterale effecten zullen zijn op de tarificatie van concessies en havendiensten in de Zeebrugse haven, zoals wordt gevreesd door CLdN.*

305. *Vooreerst is het voldoende waarschijnlijk dat er sterke concurrentie speelt, die gedreven wordt door de grote autofabrikanten die deze trafieken sturen, tussen Europese havens om deze trafieken aan te trekken. Illustratief hiervoor is het feit dat de grote, gevestigde havens zoals Rotterdam en Antwerpen (zeker na sluiting van de Opel Antwerpen in 2010), relatief weinig trafiek aantrekken voor het verschepen van nieuwe voertuigen t.o.v. andere types cargo. De grote autoconstructeurs zoeken daarentegen naar havenlocaties, waar voldoende plaats beschikbaar is om de voertuigen af en aan te rijden en efficiënt te verschepen aan lage tarieven en de constructeurs hebben hierbij duidelijk een sterke onderhandelingspositie gegeven de grote volumes die verscheept worden. Zeebrugge heeft in het verleden zich concurrentieel sterk gepositioneerd in deze markt en is er in geslaagd in dit segment Europees marktleider te worden.[237] Andere havens in de HLH-range die zich op dezelfde manier positioneren zijn Bremershaven en Emden, twee spelers die in dit segment ook groter zijn dan de Antwerpse haven.*

306. *De vraag dient dus gesteld te worden waarom de gefuseerde onderneming een prikkel zou hebben om de unieke verworven positie van Zeebrugge zomaar op het spel te zetten door de tarieven voor concessies en havendiensten in dit segment plots drastisch te verhogen, zoals gevreesd wordt door CLdN. Er is geen enkele aanwijzing in de interne documentatie van de partijen dat ze dit van plan zouden zijn, ze willen het DNA (m.a.w. de specifieke sterktes en*

---

[235] Dit standpunt is in lijn met de argumentatie van CLdN dat gegeven hun gemaakte investeringen ze geen uitwijkmogelijkheden hebben buiten deze smalle beperkte range (en dan nog imperfect). Volgens de auditeur impliceert dit echter niet dat er geen ruimere concurrentie kan spelen tussen Europese havens om de trafieken voor het verschepen van nieuwe wagens aan te trekken en dat de relevante geografische markt dus wel degelijk breder kan zijn.

[236] Randnummer 300 van de aanmelding, gebaseerd opBron: 2021 AUTOMOTIVE LOGISTICS. (z.d.). Top ten ports - FVL European ports 2020. https://automotivelogistics.h5mag.com/fvl_european_ports_2020/top_ten_ports.

[237] Voor illustraties van de concurrentiële dynamiek die er speelt tussen havens die zich specialiseren in het aantrekken van trafiek voor het verschepen van nieuwe voertuigen, zie bijvoorbeeld: 'Overslag van personenwagens in de Zeebrugse haven: wat schuilt er achter de grootste parkeerplaats van de wereld?' van Theo Notteboom, beschikbaar via http://www.vliz.be/docs/groterede/GR28_OverslagZeebrugge.pdf en 'Zeebrugge groter dan Bremen?' Beschikbaar via https://www.hln.be/brugge/zeebrugge-groter-dan-bremen~acff2f1b/ .

troeven) van beide havens behouden en juist inzetten op de complementariteit tussen de havens, wat zeer aannemelijk is.

307. *In deze context dient er bijkomend een kanttekening gemaakt te worden bij de berekening die CLdN uitvoerde om aan te tonen dat, onder het weinig waarschijnlijke hypothetische scenario dat er zich een uniformisering van de Zeebrugse havengelden met de duurdere Antwerpse havengelden voor ro-ro zou doorgevoerd worden na de fusie, dit een verhoging van haar kosten aan havengelden met zich zou meebrengen van ongeveer € [0-10] miljoen op jaarbasis, oftewel een stijging van [60-70] %. In deze oefening worden namelijk de tarieven van Antwerpen die van toepassing zijn op de deepsea ro-ro trafieken zomaar toegepast op de voornamelijk shortsea trafieken die CLdN uitvoert in Zeebrugge. Het is geen realistische hypothese dat dit zomaar kan doorgevoerd worden door het gefuseerde havenbedrijf aangezien er duidelijk een eigen concurrentiële dynamiek speelt tussen havens voor het aantrekken van shortsea trafiek, met een aangepaste tarificatie waarbij er kortingen worden toegekend op de havengelden vanwege de hoge frequentie van aan- en afvaarten per schip. Verder zou deze stijging niet enkel van toepassing zijn op CLdN, maar ook op de andere overslagbedrijven in Zeebrugge die gelijkaardige activiteiten uitvoeren aangezien de tarieven voor havendiensten jaarlijks publiek gepubliceerd worden en er geen discriminatie toegelaten is tussen afnemers van dezelfde diensten[238], wat het risico op het verlies van substantiële hoeveelheden trafiek in Zeebrugge alleen maar zou vergroten.[239]*

308. *In subsidiaire orde kan er ten slotte nog de vraag gesteld worden of, zelfs onder het weinig waarschijnlijke scenario dat de fusieonderneming de prikkel zou hebben de tarieven voor havendiensten gerelateerd aan ro-ro trafiek unilateraal substantieel te verhogen, er wel een wezenlijke impact zou zijn hiervan op de eindconsument. Wanneer de ingeschatte kostenstijging, veroorzaakt door de hypothetische uniformisering van de havengelden, van CLdN van € [0-10] miljoen op jaarbasis, wordt afgezet tegen de verscheepte ro-ro tonnages door CLdN resulteert dit slechts in een meerkost van minder dan 1 euro per ton. Om dit in perspectief te plaatsen: een nieuwe personenwagen weegt ongeveer 1 à 1,2 ton.*

309. *Betreffende de vrees van CLdN voor een wijziging in de politiek van het toekennen van concessies door de eenmaking van de havenbedrijven, is de auditeur van mening dat dergelijke aanpassingen vanwege een haven om in te spelen op toekomstige markttendensen – en de risico's hiervoor voor de overslagbedrijven door de gemaakte investeringen in de behandeling van een specifiek type cargo – horen bij de normale bedrijfsrisico's van overslagbedrijven. Het is niet meteen duidelijk waarom de gefuseerde havens gezamenlijk substantieel anders zouden reageren op deze tendensen dan beide havens apart en of deze gezamenlijke politiek dan wel pro- of anticompetitief zou zijn voor de eindconsument, indien er zich al een effect zou voordoen op korte tot middellange termijn.*

310. *Voor wat betreft de bezorgdheid van CLdN, maar ook van andere Zeebrugse operatoren, met betrekking tot de mogelijke wijziging van arbeidsvoorwaarden in de haven van Zeebrugge, moet worden vastgesteld dat de aanmeldende partijen zelf niet betrokken zijn bij sociale*

---

[238] Principe van een retributie en toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur : gelijkheid, transparantie en proportionaliteit (antwoord partijen van 25 juni 2021, randnummer 51).

[239] Zie bv. ICO, https://www.icoterminals.com/nl/ship-handling/deepsea-meets-shortsea en WWL, https://www.walleniuswilhelmsen.com/terminal/zeebrugge.

onderhandelingen of potentiële wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van bv. logistieke werknemers of ander personeel waarvan sommige overslagbedrijven gebruikmaken. Aanmeldende partijen stellen terecht dat dit een factor is waarop zij geen invloed hebben, maar een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf die actief zijn in de respectievelijke havens.[240] *Een eventuele toekomstige wijziging van arbeidsvoorwaarden zou dus niet een direct en onmiddellijk gevolg zijn van de aangemelde fusie.*[241]

311. *De auditeur concludeert de vrees van CLdN te begrijpen voor de mogelijke impact op haar onderhandelingspositie in de nieuwe fusiehaven, maar het door haar geschetste worst-case scenario is gelet op het bovenstaande niet voldoende realistisch en zelfs in dat onwaarschijnlijke scenario heeft de fusie geen impact op de daadwerkelijke mededinging en de consument.*

VIII.3.3.d Conclusie van de auditeur

312. *De auditeur is van mening dat de niet-gecoördineerde horizontale effecten die de concentratie teweegbrengt niet tot gevolg zullen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op de markt van het aanbieden van havenconcessies voor ro-ro en de markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor ro-ro op significante wijze wordt belemmerd.*

VIII.4 Conclusie aangaande gevolgen van de concentratie

313. *Gelet op al het bovenstaande, is de auditeur van oordeel dat de voorliggende concentratie niet tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Belgische markt of op een wezenlijke deel daarvan op een significante wijze wordt belemmerd.*

IX. Voorstel tot beslissing

314. *De auditeur stelt het Mededingingscollege voor, bij toepassing van artikel IV.66, §1, 2 WER en artikel IV.66, §2, 1° WER, volgende beslissing te nemen:*

- *dat de feitelijke fusie van het Havenbedrijf Antwerpen (HA) en de Maatschappij van de Brugse Zeehaven (MBZ), tot een eengemaakt havenbedrijf (Haven van Antwerpen – Brugge / Port of Antwerp-Bruges), aangemeld bij de BMA onder zaaknummer MEDE-C/C-21/0022, binnen het toepassingsgebied valt van de regels van concentratietoezicht in het WER;*
- *dat deze concentratie toelaatbaar is."*

[240] Randnummer 95 aanmelding en antwoord van partijen van 25 juni 2021 tijdens de prenotificatie.

[241] Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat er vanuit academische hoek steeds meer druk komt om de regels rond concentratiecontrole aan te passen zodat er ook rekening kan gehouden worden met de gevolgen op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Onderzoek heeft immers aangetoond dat de voorbije decennia arbeidsvoorwaarden systematisch verslechteren naarmate sectoren sterker consolideren. Zie bv. Posner, Wey land Naidu (2018) "Antitrust Remedies for Labor Market Power", 132 *Harv. L. Rev.* 536, voor een uitgebreide discussie hieromtrent. De vrees van CLdN dat de arbeidsvoorwaarden van bepaalde arbeiders zouden verbeteren na de fusie (ten koste van CLdN) dient dus niet noodzakelijk als een negatief effect beschouwd te worden vanuit maatschappelijk oogpunt.

IV. Beoordeling door het Mededingingscollege

IV.1 De regels van concentratietoezicht zijn van toepassing

15. Gelet op de gegevens vermeld onder randnummer 22 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing stelt het College bij toepassing van artikel IV.66, §1, 2° WER vast dat de aangemelde concentratie binnen het toepassingsgebied valt van de regels inzake concentraties van Boek IV WER.

IV.2 Betrokken partijen

16. Het College oordeelt, gelet op de door de auditeur onder de randnummers 8-15 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing gegeven redenen, dat HA en MBZ ondernemingen zijn in de zin van het mededingingsrecht en betrokken partijen bij de aangemelde concentratie.

17. Het College beoordeelt in deze beslissing alleen de impact van de concentratie op de economische activiteiten van de betrokken ondernemingen zoals omschreven onder randnummer 30 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.

IV.3 Marktafbakening

18. Het College wijst met de auditeur op de samenhang tussen de economische activiteiten die de auditeur analyseert[242], en waarvan zoals verder vermeld de marktdefinitie open wordt gelaten. Het College kan dan ook niet uitsluiten dat er sprake is van een productmarkt van havens die in al hun complexiteit met elkaar concurreren. Gelet op de onderlinge wisselwerking tussen hun economische activiteiten zoals het aanbieden van havenconcessies en het verlenen van algemene en bijzondere havendiensten, kunnen havenbedrijven hun beleid betreffende die activiteiten bepalen in functie van de door hen ten aanzien van andere havens nagestreefde concurrentiepositie.

19. Gelet op de verder voor de onderscheiden economische activiteiten besproken geografische markten, lijkt het waarschijnlijk dat, wanneer gekeken wordt naar de concurrentie tussen havens zonder opsplitsing volgens economische activiteiten, de relevante geografische markt omschreven kan worden als de Hamburg-Le Havre (HLH) range.

IV.3.1 Het aanbieden van havenconcessies

20. Gelet op redenen vermeld in randnummer 18 van deze beslissing en de argumentatie van de auditeur, laat het College de definitie van de relevante productmarkt voor het aanbieden van havenconcessies open, maar oordeelt het, gelet op de uiteenlopende reacties uit de markt en de beschikkingspraktijk van de Commissie en de BMA, de NMA-rapportage en de OECD Policy Round Table waar hij naar verwijst, nuttig ook te kijken naar de impact van de concentratie op het aanbieden van havenconcessies voor containers, voor vloeibare bulk, voor droge bulk, voor breakbulk en voor roll-on/roll-of cargo (ro-ro cargo)[243].

21. Het College stelt vast dat, met uitzondering van de havenconcessies voor ro-ro cargo en vloeibare bulk, uitgegaan wordt van een geografische markt in de HLH-range[244]. Betreffende havenconcessies voor ro-ro cargo aanvaardt het College in afwijking van zijn beslissing van 2006 dat de relevante range

[242] Randnummers 34-35 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[243] Randnummers 74, 85, 101, 120, 135, en 153 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[244] Randnummers 75, 86, 102, 136, en 156, van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.

nu wellicht Rotterdam-Duinkerke is, maar laat deze definitie verder open[245]. Gelet op de zeer geringe impact van de concentratie betreffende havenconcessies voor vloeibare bulk, acht het College het niet nodig om, ondanks de beslissingspraktijk van de Commissie en de NMA-rapportage voor deze trafiek, een afwijkende definitie van de geografische markt te onderzoeken.

IV.3.2 Het aanbieden van algemene havendiensten

22. Het College stelt vast dat de auditeur onder randnummer 189 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing voorstelt om een opsplitsing van de markt voor algemene havendiensten naar aard van trafiek voor de beoordeling van deze zaak open te laten en dat hij onder randnummer 212 voorstelt als mogelijks relevante productmarken voor algemene havendiensten te kijken naar afzonderlijke markten voor algemene havendiensten betreffende containers, droge bulk, vloeibare bulk, breakbulk en ro-ro cargo.

23. Het College stelt vast dat de auditeur onder randnummer 212 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing met uitzondering van de havenconcessies voor droge bulk en ro-ro uitgaat van

24. een geografische markt in de zone Hamburg-Le Havre (HLH)[246]. Gelet op het voorgaande gaat het College uit van een definitie van de geografische markt als de HLH-zone en laat het de geografische marktdefinitie verder open.

IV.3.3 Het aanbieden van bijzondere havendiensten

25. Het College laat, om de onder randnummers 209-211 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing, ontwikkelde argumenten de definitie van de relevante productmarkt voor het aanbieden van bijzondere havenconcessies open.

26. Het College laat het om de aldaar ontwikkelde argumenten eveneens open of de relevante geografische markt voor het aanbieden van bijzondere havenconcessies beperkt is tot een individuele haven of binnen de HLH-range.

IV.3.4 Samenvatting betreffende relevante markten

27. Het College beslist dat de volgende markten onderscheiden kunnen worden:

- Markt voor het aanbieden van havenconcessies zonder voorbestemming binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor containers binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor droge bulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor breakbulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van havenconcessies voor ro-ro cargo, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;
- Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor containers binnen de HLH-range;

[245] Zie randnummers 149-152 en 154-155, van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[246] Randnummers 75, 86, 102, 136, en 156, van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.

- Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor droge bulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor vloeibare bulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor breakbulk binnen de HLH-range;
- Markt voor het aanbieden van algemene havendiensten voor ro-ro cargo, minstens binnen de range Rotterdam-Duinkerke;
- Markt voor het aanbieden van bijzondere havendiensten beperkt tot de individuele haven of binnen de HLH-range.

28. Het College laat deze definities evenwel open.

IV.4 Betrokken markten

29. Het College stelt vast dat, indien uitgegaan wordt van een productmarkt van havens en niet van onderscheiden havendiensten of een uitsplitsing naar type cargo, HA en MBZ binnen de HLH-range samen geacht worden een marktaandeel te hebben van 23,3% en er dan geen sprake is van een betrokken markt[247].

30. Indien wel uitgegaan wordt van onderscheiden havendiensten of van een uitsplitsing naar type cargo, weerhoudt het College om de door de auditeur ontwikkelde argumenten[248] en onder voorbehoud van het open laten van marktdefinities, de volgende betrokken markten:

- Met betrekking tot de mededinging in de HLH-range:
  i. het aanbieden van havenconcessies voor containers;
  ii. de algemene havendienst voor containers;
  iii. het aanbieden van havenconcessies voor vloeibare bulk;
  iv. de algemene havendienst voor vloeibare bulk;
- Met betrekking tot de behandeling in de range Rotterdam-Duinkerke:
  v. het aanbieden van havenconcessies voor ro-ro cargo;
  vi. de algemene havendienst voor ro-ro cargo.

31. Zoals besproken in de sectie marktafbakening zijn bijzondere havendiensten enerzijds mogelijks haven specifiek, waarbij er per definitie geen horizontale overlap en dus geen betrokken markt kan zijn. Anderzijds, indien de prijszetting en/of kwaliteit wel als mogelijke concurrentieparameters beschouwd worden, is de HLH-range de relevante geografische markt. Aangezien een uitsplitsing naar type cargo voor de bijzondere havendiensten niet aan de orde is, kan de relatieve positie van de partijen en hun concurrenten voor deze markt ingeschat worden door het volumemarktaandeel zonder uitsplitsing naar type cargo en is er dus ook geen betrokken markt (marktaandeel lager dan 25%).

[247] Randnummer 218 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[248] Randnummers 218-225 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.

IV.5 Concurrentiële analyse

IV.5.1 Marktconcentratie

32. Het College stelt vast dat, indien uitgegaan wordt van onderscheiden havendiensten of een uitsplitsing naar type cargo, uit het aftoetsen van de marktconcentratiemaatstaven (HHI en delta HHI) gelet op de drempels hiervoor in de richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Europese Commissie, er kan worden geconcludeerd dat een verdere concurrentiële analyse aangewezen is van de betrokken markten betreffende het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor vloeibare bulk en voor ro-ro cargo.

IV.5.2 Gecoördineerde effecten

33. Het College deelt het oordeel van de auditeur dat er *in casu* geen sprake is van een dermate significante wijziging van de marktstructuur dat het bestaan van gecoördineerde effecten dient te worden onderzocht. Dergelijke vrees werd ook door geen enkele respondent in het marktonderzoek opgeworpen[249].

IV.5.3 Niet-gecoördineerde effecten

IV.5.3.a Op de markten voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor containers en vloeibare bulk.

34. Het College deelt om de door hem ontwikkelde argumenten[250] het oordeel van de auditeur dat de niet-gecoördineerde horizontale effecten die de concentratie teweegbrengt niet tot gevolg zullen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op markten voor het aanbieden van havenconcessies en voor algemene havendiensten voor containers op significante wijze wordt belemmerd.

35. Gelet op wat eerder gesteld werd betreffende de geografische markt voor vloeibare bulk[251] en het ontbreken van een wezenlijke overlap[252] geldt dit standpunt ook voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor vloeibare bulk.

IV.5.3.b Op de markten voor het aanbieden van havenconcessies en algemene havendiensten voor ro-ro cargo

36. Het College oordeelt met de auditeur om de door hem ontwikkelde redenen, met name betreffende het weerleggen van de bezwaren van CLdN[253], dat de niet-gecoördineerde horizontale effecten die de concentratie teweegbrengt niet tot gevolg zullen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op markten voor het aanbieden van havenconcessies en voor algemene havendiensten voor ro-ro cargo op significante wijze wordt belemmerd.

Om deze redenen

Beslist het Mededingingscollege bij toepassing van artikel IV.66, §1, 2° en §2, 1° WER:

- dat de feitelijke fusie van het Havenbedrijf Antwerpen, nv van publiek recht (HA,) en de Maatschappij van de Brugse Zeehaven, nv van publiek recht (MBZ), tot een eengemaakt

[249] Randnummer 232 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[250] Randnummers 249-265 en 271-274 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[251] Randnummer 19 van deze beslissing.
[252] Randnummer 273 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.
[253] Randnummers 285-291 en 299-311 van het Gemotiveerd voorstel van beslissing.

havenbedrijf (Haven van Antwerpen – Brugge / Port of Antwerp-Bruges), aangemeld bij de BMA onder zaaknummer MEDE-C/C-21/0022, binnen het toepassingsgebied valt van de regels van concentratietoezicht in het WER;

- dat deze concentratie toelaatbaar is.

Aldus beslist op 7 januari 2022 door het Mededingingscollege samengesteld uit Jacques Steenbergen, voorzitter van de Belgische Mededingingsautoriteit en van het Mededingingscollege, en mevrouw Caroline Cauffman en de heer Frank Naert, assessoren van de Belgische Mededingingsautoriteit.

Voor het College,

Jacques Steenbergen
Voorzitter