

# Analyse biedprocessen leidt tot goedkeuring fusie Veolia-Connexxion

*Freek Bruggert en Suzanne van Scheijen*

***De Nederlandse markt voor openbaar vervoer is in ontwikkeling. Het hebben van een concessie is allerm minst een garantie dat deze in de volgende biedronde zal worden behouden. Bij de beoordeling van de verwachte gevolgen van een fusie zou te veel nadruk op het marktaandeel geen recht aan deze vaststelling doen. Op basis van biedmarkttheorieën constateerde de NMa dat kwantitatieve resultaten uit het verleden beperkte zeggingskracht hebben en dat verwachtingen in biedprocessen een belangrijke rol spelen. Met deze inzichten stelde de NMa op grond van onderzoek naar de werking van de concurrentie op de markt voor openbaar vervoer vast dat het niet aannemelijk is dat het samengaan van Veolia en Connexxion zal resulteren in minder scherpe biedingen op concessies.***

## 1 Inleiding

Besluiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) halen geregeld de publiciteit. Afspraken tussen garnalenvissers, handelaren die onder een hoedje zouden spelen om de executieprijs van huizen te drukken, fusiebeoordelingen van ziekenhuizen, het zijn slechts enkele voorbeelden waaruit blijkt dat de producten van de NMa de gemoederen bezighouden. Het is al voorgekomen dat een beslissing van de NMa heeft geleid tot een spoeddebat in de Tweede Kamer. In de fusiezaak Veolia-Transdev (Transdev is de Franse moeder van Connexxion) heeft de Kamer de motie-Bashir aangenomen met de volgende strekking:

*“(...) overwegende dat het onwenselijk is wanneer één marktpartij een ruime meerderheid van de vervoersmarkt in handen krijgt; constaterende, dat door de fusie tussen de vervoersbedrijven Transdev en Veolia één bedrijf een Nederlands marktaandeel krijgt van rond de 70%; verzoekt de regering om alles binnen haar mogelijkheden te doen om deze fusie te blokkeren (...)”*

De minister van Infrastructuur en Milieu gaf in een reactie op de motie aan dat deze niet uitvoerbaar is. Volgens de Mededingingswet kan de minister<sup>1</sup> een goedge-

---

<sup>1</sup>Het gaat hier om de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

keurde fusie niet alsnog tegenhouden. Ook het gebruik maken van het aandeelhouderschap van de Staat in Connexxion bood geen uitkomst.

Hieronder lichten we het besluit van de NMa over de fusie tussen Veolia en Connexxion toe. Hieruit blijkt dat het toetsen van fusies meer behelst dan het vaststellen van een marktaandeel. Om de effecten van een fusie te kunnen inschatten, is het onontbeerlijk het concurrentieproces op de markt waarop de fuserende partijen actief zijn te begrijpen. Omdat bijna alle concessies in het Nederlandse openbaar vervoer via openbare aanbestedingen worden gegund, is dit een van de belangrijkste kenmerken van het concurrentieproces. We besteden aandacht aan de rol van de fusiepartners, de rol van hun concurrenten en ook de rol van de aanbestedende overheden. We gaan uitgebreid in op het onderzoek dat de NMa heeft uitgevoerd in deze zaak. Daarbij volgen de bevindingen en de conclusies die de NMa hieraan heeft verbonden. We beginnen eerst met een korte beschrijving van het systeem van fusietoetsing in Nederland.

**De fusietoets in de Mededingingswet.** Omvangrijke fusies en overnames moeten bij de NMa worden gemeld. Voor de heel grote fusies is melding in Brussel verplicht en behandelt in principe de Europese Commissie de zaak.<sup>2</sup> Heeft een fusie slechts gevolgen in één of een beperkt aantal lidstaten dan kunnen ook grote fusiezaken worden verwezen naar die lidstaten. De zaak Veolia-Transdev is hiervan een voorbeeld. Veolia en Transdev zijn twee Franse ondernemingen. De activiteiten van deze ondernemingen concentreren zich vooral in Frankrijk en Nederland. Het Franse deel van de zaak is behandeld door de *Autorité de la Concurrence*,<sup>3</sup> terwijl de NMa zich heeft geconcentreerd op de gevolgen voor de Nederlandse markt. Een beperkt gedeelte van de zaak is behandeld door de Europese Commissie.

De fusietoets kent twee fases. De eerste fase is de meldingsfase die is bedoeld om probleemloze fusies te onderscheiden van fusies die meer onderzoek behoeven. Deze fase heeft in dit geval precies vier weken geduurd. Vanwege de positie van Veolia en Connexxion op de Nederlandse aanbestedingsmarkt voor openbaar vervoer<sup>4</sup> achtte de NMa diepgaand onderzoek in de tweede fase, de zogenaamde vergunningsfase, noodzakelijk. De NMa heeft daarnaast de markt voor contractuele taxidiensten onderzocht. Op die analyse wordt in dit artikel niet nader ingegaan.

---

<sup>2</sup> In grote lijnen werkt het systeem als volgt. Als de gezamenlijke wereldwijde omzet van de fuserende Nederlandse ondernemingen minder is dan € 113,45 miljoen vindt geen toetsing plaats. Is de gezamenlijke omzet meer dan € 113,45 miljoen, maar minder dan € 5 miljard dan vindt toetsing door de NMa plaats. Grotere transacties worden in beginsel door de Europese Commissie getoetst.

<sup>3</sup> De *Autorité de la Concurrence* keurde de transactie goed, maar legde beperkingen op omdat zij concludeerde dat de zittende vervoerder grote voordelen had ten opzichte van nieuwkomers en er bovendien sprake was van substantiële toetredingsdrempels. De NMa kwam voor de Nederlandse markt juist tot de conclusie dat zittende spelers hoogstens beperkte voordelen hebben en de toetredingsdrempels voor nieuwkomers eveneens beperkt zijn. De Nederlandse openbaar vervoermarkt geldt dus als relatief 'open'.

<sup>4</sup> In het besluit is dit de markt voor betwistbaar openbaar vervoer genoemd.

**Effecten van de voorgenomen fusie.** De NMa toetst of de fusie zal leiden tot een “significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt” (artikel 41 tweede lid van de Mededingingswet). Indien het onderzoek aannemelijk maakt dat negatieve effecten zullen optreden, volgt een verbod. Bij negatieve effecten wordt meestal gedacht aan hogere prijzen. In het geval van de fusie tussen Veolia en Connexxion is het denkbaar dat de negatieve effecten zich ook kunnen uiten in een kwalitatief minder aanbod of een hoger vereist subsidiebedrag.<sup>5</sup>

Een analyse van effecten van een fusie impliceert een vergelijking met een zogenaamde *counterfactual*, de concurrentiesituatie zonder de fusie. Indien een sector in ontwikkeling is, vormt de *counterfactual* niet de huidige situatie, maar de verwachte situatie in de nabije toekomst (een termijn van vaak drie à vijf jaar).

Er worden in het mededingingsrecht doorgaans twee soorten effecten onderscheiden, de unilaterale effecten (zal de fusiepartij zijn voorwaarden als gevolg van de fusie gaan verslechteren) en de gecoördineerde effecten. Gecoördineerde effecten zijn mededingingsbeperkende effecten die ontstaan doordat de fusie dusdanige gevolgen voor de structuur op de markt heeft dat daardoor stilzwijgende afstemming door de belangrijkste spelers op de markt aannemelijk wordt geacht. De NMa heeft in het kader van de beoordeling in de zaak Veolia-Connexxion naar de gecoördineerde effecten gekeken, maar geoordeeld dat deze niet aannemelijk zijn. Dit was met name het geval vanwege de complexiteit van het concurrentieproces en de moeilijkheden die dat proces oplevert voor het bereiken en het in stand houden van eventuele stilzwijgende afstemming. Op dit concurrentieproces gaan we straks dieper in op het kader van de beoordeling van de unilaterale effecten. Eerst volgt een beschrijving van de aanbestedingsmarkt voor openbaar vervoer in Nederland en een uitleg over hoe het aanbestedingsproces in zijn werk gaat.

## 2 Aanbestedingen in openbaar vervoer

**Concessies en aanbestedingen.** Het openbaar vervoer (bus, trein, tram, metro en ferry) in Nederland wordt sinds 2001 Europees openbaar aanbesteed via concessies. Uitzondering hierop zijn de concessies voor het hoofdrailnet en stadsvervoer in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Deze werden op het moment van de fusiebeoordeling nog niet aanbesteed. Een concessie biedt het recht aan een vervoerder om het openbaar vervoer in een bepaald gebied gedurende de looptijd van de concessie als enige uit te voeren. Het openbaar vervoer in Nederland was op 1 januari 2010 verdeeld over in totaal 73 concessies (zie Figuur 1).

---

<sup>5</sup> Concessieverleners betalen een subsidiebedrag aan de vervoerders om het openbaar vervoer uit te voeren. Zonder subsidie is het verrichten van het openbaar vervoer volgens de voorwaarden van de concessieverlener verlieslatend. Indien de winnende vervoerder een hogere prijs biedt, betekent dit dat de concessieverlener meer subsidie aan die vervoerder moet betalen.

**Figuur 1** Overzichtsk kaart concessies in Nederland

Bron: Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2010), bewerking door de auteurs.

De concessies worden gegund door zogenoemde concessieverleners. Dit zijn in totaal achttien provincies en stadsregio's. Voor de fusie in 2010 waren er, naast enkele in ferrydiensten gespecialiseerde aanbieders, zes vervoerders actief die openbaar vervoer aanboden in één of meerdere concessies in Nederland. Deze vervoerders zijn naast Connexxion en Veolia, Arriva, Qbuzz, NS en Syntus. Arriva werd in 2010 overgenomen door het Duitse bedrijf Deutsche Bahn. NS heeft een belang in zowel Qbuzz als Syntus. In de praktijk doen NS, Qbuzz en Syntus niet tegelijkertijd mee met aanbestedingen, met uitzondering van twee aanbestedingen in 2004 en 2006.

Voordat de aanbesteding begint, stelt de concessieverlener een programma van eisen op met daarin een omschrijving van het gebied, de concessieduur, de gestelde eisen, concessievoorschriften en selectie- en gunningscriteria (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010). Op de gunningscriteria komen we in de volgende sectie terug. Na de aankondiging van de aanbesteding in het *Publicatieblad van de Europese Unie* volgt een inlichtingenbijeenkomst voor geïnteresseerde vervoerders. Hier beantwoordt de concessieverlener vragen van de vervoerders over de concessie. De antwoorden worden door de concessieverlener ook verspreid via een nota van inlichtingen, zodat alle potentiële inschrijvers over dezelfde informatie beschikken.

Daarna stelt de concessieverlener het bestek op met daarin alle relevante informatie voor vervoerders om een bod te kunnen uitbrengen. Na het ontvangen van

de biedingen van vervoerders maakt de concessieverlener een beoordeling van alle biedingen op basis van de vooraf opgestelde gunningscriteria.

**Kenmerken en gunningscriteria van openbaar vervoerconcessies.** Alle concessies hebben verschillende kenmerken. Zo is verschil mogelijk in termen van omvang (oppervlakte en omzet) en looptijd. Na verloop van tijd worden concessies opnieuw aanbesteed. Ook bevatten concessies verschillende typen vervoer (vervoersmodaliteiten). Binnen de concessiegebieden kan een concessie betrekking hebben op alleen bus, trein of ferry of op meerdere vervoersmodaliteiten. In dit laatste geval spreekt men van multimodale concessies.

De biedingen worden beoordeeld op basis van gunningscriteria, waarvoor punten worden toegekend. De gunningscriteria variëren per concessie en afhankelijk van de eisen gesteld door de concessieverlener. Zo verschilt de waarde (in aantal punten) die wordt toegekend aan prijs en kwaliteit. De concessieverlener kan punten gunnen op basis van de hoogte van de prijs of de kwantiteit (uitgedrukt in aantal dienstregelingsuren) van het aanbod. Ook voor allerlei kwaliteitsaspecten, zoals kwaliteit van materieel, personeel en sociale veiligheid, kan de concessieverlener punten toekennen.

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

**Biedingen.** In de bepaling van het bod moeten vervoerders met alle kenmerken, eisen en criteria rekening houden. Hierbij is vooral de risicoverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder van belang. Er is een verschil tussen kostencontracten ('brutocontracten') en opbrengstencontracten ('nettocontracten'). Ook tussenvormen zijn mogelijk. Bij een kostencontract draagt de concessieverlener het risico van tegenvallende opbrengsten. De vervoerder ontvangt een van tevoren vastgesteld bedrag en de opbrengsten uit kaartverkoop gaan naar de concessieverlener. Indien het bedrag van tevoren vaststaat, wordt alleen geconcurrerd op kwaliteit en niet op prijs. Kwaliteit omvat bijvoorbeeld bij busconcessies het 'busboekje', de voorgestelde dienstregeling met daarin de frequentie waarin de bussen een bepaalde route gaan rijden. Ook het type bus is een kwaliteitsaspect. Bij een opbrengstencontract draagt de vervoerder het risico van tegenvallende opbrengsten uit kaartverkoop. De vervoerder ontvangt naast de opbrengsten uit kaartverkoop een vastgesteld subsidiebedrag. Concessieverleners selecteren het bod met de beste prijs-kwaliteitverhouding dat voldoet aan de gestelde eisen.

### 3 Theorie over biedmarkten

Om de effecten van de fusie tussen Veolia en Connexxion op de biedingen voor concessies in te schatten heeft de NMa gebruik gemaakt van diverse zogenoemde biedmarkttheorieën. Dit zijn economische theorieën over veilingen en aanbestedingen die behulpzaam kunnen zijn bij het verkrijgen van houvast in een concrete zaak. Prijs theoretische modellen beschrijven uiteraard nooit volledig de werkelijkheid in een specifieke zaak, maar vormen een nuttig uitgangspunt bij de analyse van die zaak door mededingingsautoriteiten.

We bespreken hier drie van deze theoretische inzichten, te weten de door Klemperer (2005) geïdentificeerde voorwaarden voor perfecte biedmarkten, inzichten uit het *independent private values* model en modellen gebaseerd op *common values*. We laten vervolgens zien hoeverre deze inzichten uit de theorie behulpzaam zijn bij de analyse van de zaak Veolia-Connexxion.

**Perfekte biedmarkten.** De voorwaarden voor ‘perfecte’ biedmarkten zoals geïdentificeerd door Klemperer (2005) gelden binnen de theorie over biedmarkten als een belangrijk uitgangspunt, al is de praktische betekenis in concrete zaken van deze theorie beperkt. Volgens de theorie van Klemperer leidt een concurrentieproces met een zeer beperkt aantal spelers (bijvoorbeeld twee) al tot competitieve uitkomsten indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Scherp bieden is in dat geval gegarandeerd, omdat het risico op het niet winnen van een bieding en de gevolgen daarvan, groot zijn. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- *Winner takes all.* De winnaar van de aanbesteding krijgt de hele concessie. Er zijn geen troostprijzen voor de verliezers.
- *Lumpiness.* De concessie is dusdanig groot dat geen speler het zich kan veroorloven niet scherp te bieden. De waarde van de concessie is van significante betekenis voor de spelers. De bidders hebben een prikkel om zeer scherp te bieden.
- Het concurrentieproces start iedere keer opnieuw, voor iedere (potentiële) bidder. De zittende speler heeft geen doorslaggevende voordelen.
- Toetreding is eenvoudig. Zelfs een monopolist heeft geen rustig leven, omdat hij rekening moet houden met verlies van een aanbesteding aan een nieuwkomer indien de monopolist besluit niet scherp te bieden.<sup>6</sup>

#### *Independent private values*

Het *independent private values* model (Vickrey 1961) geldt als een standaardmodel. Kenmerkend voor dit model, in de context van het bieden op concessies, is dat elke bidder (in dit geval een vervoerder) zijn eigen kosten kent, maar niet de kosten van andere bidders. Een bidder probeert een concessie te winnen tegen voor hem zo

<sup>6</sup> Toetredingsmogelijkheden spelen in een fusieanalyse als een mogelijke relativierungsgrond ten opzichte van de eerste resultaten van het onderzoek. De NMa heeft dan ook het onderzoek naar de gevolgen van de fusie uitgevoerd zonder rekening te houden met toekomstige toetreding. Een inschatting hiervan is als bijkomende factor bij de beoordeling betrokken.

gunstig mogelijke voorwaarden. Dat betekent dat een bidder die denkt dat zijn concurrenten hogere kosten hebben dan hijzelf, minder scherp zal bieden dan hij zou kunnen. Het model wijst uit dat de verwachte prijs die de concessieverlener betaalt, gelijk is aan de verwachte waarde van het op een na laagste kostenniveau. Als er kostenverschillen bestaan tussen de verschillende bidders leidt een fusie in dit model tot een voor de concessieverlener minder gunstig bod. Er valt immers een bidder weg die in potentie een laag kostenniveau heeft. Hoe groot dit effect is hangt uiteraard af van de mate van de kostenverschillen tussen de bidders en de kostenniveaus van de bidders die door de fusie wegvallen.

#### *Common values*

Het *independent private values* model is niet altijd realistisch. Het model gaat ervan uit dat een andere bidder geen inschatting kan maken van de waarde die het winnen van een bepaalde concessie voor een concurrent heeft gegeven diens kostenniveau. Dit is anders als er sprake is van *common values*. In het kader van aanbestedingen in het openbaar vervoer kan hierbij worden gedacht aan de toekomstige ontwikkeling van de brandstofprijzen. Deze beïnvloedt de kosten van elke vervoerder. Alle bidders maken een imperfecte inschatting van deze prijs. De meest optimistische bidder wint waarschijnlijk. Volgens modellen die uitgaan van *common values* lopen bidders de kans op een *winner's curse*: het winnen van een concessie geeft aan dat men te optimistisch is geweest. Rationele bidders zullen vanwege dit effect minder agressief bieden.

Mares en Shor (2008) bestuderen de effecten van fusies in geval van *common values*. Ze onderscheiden een participatie-effect en meerdere informatie-effecten. Het participatie-effect geeft aan dat het wegvallen van een concurrent een reden oplevert minder scherp te bieden. Daarentegen kunnen de informatie-effecten ertoe leiden dat agressiever biedgedrag tot stand komt. Door een fusie wordt kennis gebundeld van voorheen onafhankelijke bedrijven. Het fusiebedrijf verkrijgt dus meer informatie, zodat het minder kans heeft ten prooi te vallen aan de *winner's curse*. Het fusiebedrijf kan hierdoor minder voorzichtig bieden. Concurrenten kunnen in reactie hierop ook een deel van hun voorzichtigheid laten varen met als gevolg dat er marktbreed scherper wordt geboden in vergelijking met de situatie voor de fusie. Of dit laatste effect, dat positief zou uitpakken voor de aanbestedende overheid, groter is dan het negatieve gevolg van een fusie dat voortvloeit uit het participatie-effect, blijkt in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen.

**Biedmarkten in de praktijk.** Het is dus niet eenvoudig economische theorieën een-op-ééne toe te passen op een concrete fusiezaak. De werkelijkheid is weerbarstig. Zo blijkt bijvoorbeeld dat soms aan een aantal voorwaarden voor perfecte biedmarkten wel, maar aan andere niet of slechts ten dele is voldaan waardoor duidelijke conclusies vaak niet te trekken zijn. In de context van openbaar vervoerconcessies is het niet makkelijk te bepalen of een bepaalde concessie voldoende 'lumpy' (voorwaarde 2) is of niet. Het is bovendien mogelijk dat een bepaalde concessie voor een bepaalde speler belangrijker is dan voor een andere. Of een markt

door *independent private* dan wel door *common values* wordt gekarakteriseerd is in de praktijk eveneens niet eenvoudig uit te maken. Bovendien zijn de effecten van een fusie in sommige modellen ambigu, nog afgezien van de vraag of deze effecten dusdanig negatief zijn dat daarmee sprake is van een significante belemmering van de mededinging.

De meeste mededingingsrechtelijke beoordelingen in biedmarkten worden dan ook vaak gebaseerd op eenvoudiger uitgangspunten dan in de hierboven beschreven theorieën. Verwezen kan worden naar een overzicht uit Bishop en Walker (2010) waarin een aantal voorbeeldzaken wordt aangehaald waaronder de bekende door de Europese Commissie beoordeelde overname van Peoplesoft door Oracle (Europese Commissie 2004). Op basis van gegevens van aanbestedingen uit het verleden wordt geprobeerd in te schatten in hoeverre de fusiepartners hun biedingen hebben laten afhangen van de aanwezigheid van de ander. Deze concurrentiedruk wordt ingeschat op basis van bijvoorbeeld data omtrent gewonnen aanbestedingen (nam de ene fusiepartner vaak een concessie over van de andere fusiepartner) en ranglijsten die de concessiegevers hebben gemaakt (indien een van de fusiepartners de aanbesteding wint, werd de andere partner door veel opdrachtgevers als nummer twee werd ingeschat).

Om een betrouwbare analyse te baseren op dit type data is het noodzakelijk te beschikken over veel gegevens van biedingen uit het verleden waarin goed vergelijkbare objecten werden aanbesteed. Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan, wordt het lastiger resultaten uit het verleden naar toekomstige effecten te extrapoleren. In de zaak Oracle-Peoplesoft was aan deze voorwaarden voldaan. Het ging om min of meer gestandaardiseerde bedrijfssoftwarepakketten die doorgaans per offerte werden aanbesteed. Op basis van resultaten van honderden aanbestedingen uit het verleden kon een tamelijk precies beeld worden vastgesteld.

Zoals blijkt uit de beschrijving van de aanbestedingen in het openbaar vervoer kenmerkt deze markt zich juist door een relatief beperkt aantal, in omvang verschillende en soms ook in modaliteiten afwijkende, concessies. Bovendien zijn er ontwikkelingen in de samenstelling van de concessies. Zo zijn de concessies Achterhoek en Rivierenland per 2011 samengevoegd. Het onderzoek naar de rangordes van de aanbestedende overheden leverde een dusdanig gevarieerd beeld op dat hieraan geen duidelijke conclusies konden worden verbonden. Voor sommige concessies kon geen of slechts zeer beperkte informatie worden verkregen. De fusie van Veolia en Connexxion in de aanbestedingsmarkt voor openbaar vervoer blijkt op een aantal essentiële punten af te wijken van een zaak als Oracle-Peoplesoft. In tegenstelling tot Oracle-Peoplesoft bleek het bij Veolia-Transdev moeilijk om algemene, voor de hele markt geldende conclusies te trekken, omdat de biedprocessen per onderzochte bieding behoorlijk van elkaar afweken. Dit betekent ook dat de resultaten van de biedanalyses van de NMa in deze zaak voor andere zaken en biedmarkten slechts een beperkte zeggingskracht hebben.

**Conclusie theoretische inzichten.** Ondanks de relativeringen die bij de praktische toepasbaarheid van de biedmarkttheorieën kunnen worden geplaatst, zijn uit deze

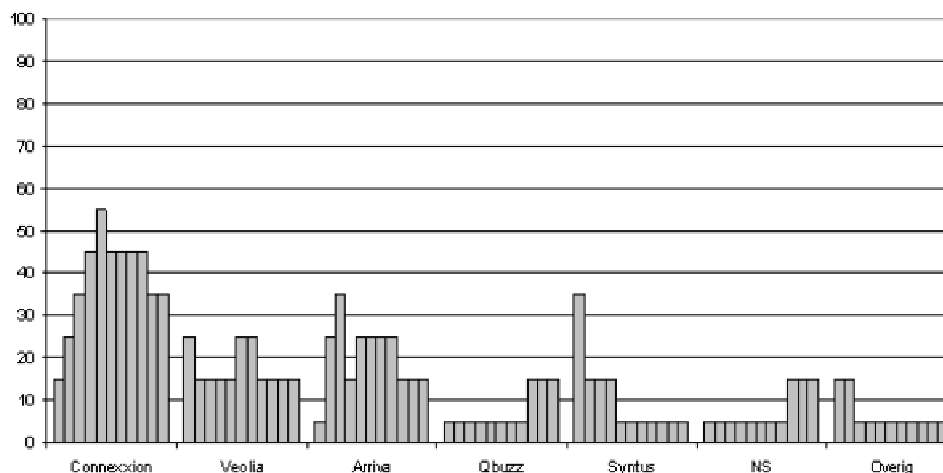


theorieën twee belangrijke aspecten naar voren gekomen. Het eerste aspect betreft de betekenis van biedingen uit het verleden. Bij fusiebeoordelingen wordt noodzakelijkerwijs altijd gebruik gemaakt van gegevens uit het verleden (een gebruikelijke input is uiteraard het marktaandeel). Een conclusie moet uiteindelijk worden gebaseerd op aannemelijke toekomstige effecten. Het is dus van belang vast te stellen of resultaten uit het verleden veel of weinig zeggingskracht voor de toekomst hebben. Een indicatie voor deze zeggingskracht bij de analyse van de openbaar vervoermarkt is de vaststelling of de concessies veel of weinig van vervoerder wisselen (*switching*). Een tweede belangrijk aspect is de rol van verwachtingen die spelers over elkaars biedgedrag hebben. Effecten van een fusie treden pas op als bieders verwachten dat er als gevolg hiervan minder scherp geboden zal worden. Dat zou bijvoorbeeld in het *independent private values* model het geval zijn indien de kostenniveaus van de relevante bieders ver van elkaar zouden liggen. Althans, dat de relevante spelers inschatten dat concurrenten een andere kostenstructuur dan zichzelf zouden hebben. Zowel *switching* als verwachtingen hebben een belangrijk onderdeel uitgemaakt van het onderzoek van de NMa.

#### 4 Onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in de mate van *switching* en de verwachtingen van biedende vervoerders heeft de NMa gebruik gemaakt van informatie over biedingen uit het recente verleden. De NMa heeft strategische stukken opgevraagd (onder meer bieddossiers die ten behoeve van aanbestedingen worden samengesteld door bidteams van de vervoerders) en gesproken met de fuserende partijen Connexxion en Veolia en vragen gesteld aan concurrerende vervoerders, zoals Arriva, NS, Qbuzz en Syntus, en aan aanbestedende overheden. De vragen aan vervoerders waren erop gericht om een goed beeld te krijgen van de biedmarkt voor openbaar vervoer en het concurrentieproces. De vragen aan aanbestedende overheden waren erop gericht om inzicht te krijgen in de opzet van hun aanbestedingen, verwachtingen over bieders en nabijheid van biedingen. Daarnaast is ook gesproken met een aantal potentiële toetreders tot de biedmarkten voor openbaar vervoer om de mogelijkheid van toetreding te beoordelen.

**Positie van fuserende partijen.** Bij aanbestedingen hebben Connexxion en Veolia concurrentie van Arriva, NS, Qbuzz en Syntus. Uit de informatie over de uitkomsten van aanbestedingen kunnen marktaandelen worden bepaald op basis van omzet en aantal concessies. In Figuur 2 staan de marktaandelen uitgedrukt in (verwachte) omzet per vervoerder weergegeven. Voor de jaren van net na het moment van fusiebeoordeling (2011 en 2012) is al bekend wie de vervoerders zijn die de dan startende concessies gaan uitvoeren, omdat aanbestedingen enige tijd voor het moment van uitvoering plaatsvinden. Het is dus mogelijk ook voor 2011 en 2012 een marktaandeelberekening uit te voeren.

**Figuur 2** Marktaandelen vervoerders uitgedrukt in percentage (verwachte) omzet (2002-2012)

Noot: Marktaandelen per vervoerder voor de jaren 2002 tot en met 2012. Marktaandelen zijn weergegeven met een marge van tien procent.

Bron: Koninklijk Nederlands Vervoer (2010) en gegevens fusierende partijen, bewerking NMa.

Connexion en Veolia hadden in 2009 samen een marktaandeel tussen zestig en zeventig procent. Dit is het percentage dat terugkeerde in de politieke discussies over de fusie. In Figuur 2 is te zien dat het verwachte marktaandeel in 2012 lager is, namelijk ongeveer vijftig procent. Dit laat zien dat enkele aanbestedingen marktaandelen aanzienlijk kunnen veranderen. In principe geldt op deze markt de uitdrukking ‘nieuwe ronde, nieuwe kansen’, er wordt veel geswitcht. Wanneer de concessies aflopen, begint het concurrentieproces opnieuw. Als gevolg daarvan veranderen marktaandelen regelmatig bij het winnen of verliezen van één of meerdere concessies. Dit is minder goed zichtbaar in Figuur 2 doordat marktaandelen met een marge van tien procent staan weergegeven.<sup>7</sup> Daarnaast is het ontbreken van schommelingen ook bedrieglijk, doordat niet alle wisselingen van concessies tot uitdrukking komen in marktaandelen.<sup>8</sup>

Illustratief voor de mate van *switching* is de informatie over recente aanbestedingen. Wat opvalt, is de gestage groei van Qbuzz, met name ten koste van Connexion en in mindere mate van Veolia en Arriva. Het hebben van een concessie blijkt geen rustig bezit.

Tabel 1 laat voor de aanbestedingen vanaf 2009 zien wat de uitkomsten van de concurrentieprocessen zijn geweest.

<sup>7</sup> De exacte (verwachte) marktaandelen zijn vertrouwelijk. In principe staan marktaandelen in fusiebesluiten altijd met een marge van tien procent weergegeven

<sup>8</sup> Indien een speler een concessie wint die in termen van omzet ongeveer gelijk is aan een concessie die de speler in dat jaar verliest, komen deze wisselingen van concessiehouder niet tot uitdrukking in marktaandelen.

**Tabel 1** Overzicht aanbestedingen van concessies met ingangsdatum 2009/2012

	Connexxion	Veolia	Arriva	Qbuzz	Syntus	Pollarisrail
Vechtdallijnen	V	x	x H		x	x
Regio Utrecht (BRU)	x V			x H		
Gooi- en Vechtstreek	x H V					
Veluwe	x	x V	x		x H	
Zaanstreek	x H V					
Achterhoek/Rivierenland	x	x	x H		x V	
Midden-Overijssel	x V		x		x H	
Stadsvervoer en streekvervoer						
Almere	x H V					
Stadsregio Arnhem Nijmegen	x H V					
Groningen Drenthe	x		x V	x H		
Voorne-Putten en Rozenburg	x H V		x			
Haaglanden Regio	x V	x H				

Noot: H = huidige vervoeder, V = vorige vervoeder, x = bieder.

Bron: Koninklijk Nederlands Vervoer (2010) en gegevens fusierende partijen, bewerking NMa.

De bevinding dat de zittende vervoeder geen doorslaggevend voordeel heeft bij het nieuwe aanbestedingsproces volgt onder meer uit Tabel 1. Bij zeven van de twaalf concessies is van concessiehouder gewisseld. Connexxion heeft vanaf 2009 vijf van de negen concessies verloren waar zij voorheen de vervoeder was. Qbuzz heeft weliswaar maar twee aanbestedingen gewonnen, maar dit waren veruit de grootste (vandaar hun stijgende marktaandeel in Figuur 2).<sup>9</sup>

Opvallend is dat bij vier van de vijf concessies die Connexxion heeft weten te behouden, Connexxion de enige bieder was. Het is echter niet aannemelijk dat concurrenten hebben afgezien van het uitbrengen van een bod vanwege het feit dat Connexxion de zittende concessiehouder was. Vervoerders gaven hiervoor andere redenen aan, zoals kenmerken van concessies en de risico's die aan concessies zijn verbonden. Daarnaast speelden ook interne overwegingen, zoals minimum rendementseisen en beschikbare capaciteit, een rol bij de beslissing om niet mee te bieden.

**Verwachtingen.** De inzichten uit de theorie, gecombineerd met de kenmerken van de Nederlandse openbaar vervoermarkt, hebben geleid tot de volgende vraag: in welke mate zullen Connexxion en Veolia na de fusie een (gezamenlijk) bod doen dat minder scherp is in vergelijking met het bod dat tot stand zou zijn gekomen als zij onafhankelijk van elkaar zouden hebben geboden? Hield Connexxion bij het opstellen van het bod in het verleden specifiek rekening met het verwachte biedgedrag van Veolia en bracht Connexxion om die reden een scherp bod uit? Als dat zo

<sup>9</sup> Hierbij dient te worden aangetekend dat de aanbesteding van de concessie Bestuursregio Utrecht (BRU) en daarmee de winst van Qbuzz ongeldig is verklaard. De uitkomst van de aanbesteding van BRU is tot op heden onzeker.

is, dan is het redelijk aan te nemen dat de fusie in de toekomst het effect zou hebben dat een minder scherp bod zou worden uitgebracht. Om inzicht te krijgen in deze vraag heeft het onderzoek zich vervolgens toegespitst op twee subvragen.

1. Geanalyseerd voor de hele markt: Hoe komt een bod tot stand en welke rol speelt de inschatting van de concurrentie bij de totstandkoming van dat bod?
2. Specifiek voor Connexion en Veolia: Is het zo dat deze partijen bij het opstellen van hun bod specifiek rekening met elkaar houden of is het juist een andere speler die als belangrijkste concurrent wordt ingeschat?

**Concurrentieproces.** De analyse van het concurrentieproces moet antwoord geven op de vraag of de fusie van Connexion en Veolia ertoe leidt dat zij minder scherpe biedingen (met slechtere prijs-kwaliteitverhoudingen) zullen uitbrengen. Uit het onderzoek onder marktpartijen is gebleken dat de totstandkoming van een bod een omvangrijk proces is. Tijdens dit proces moeten vervoerders onder meer een inschatting maken van de verwachte concurrentie en van de risico's verbonden aan de uitvoering van de concessie. Om uiteindelijk tot een bod te komen, blijken twee beslismomenten van belang:

1. De beslissing om wel of niet een bod uit te brengen
2. De beslissing over de hoogte (prijs-kwaliteitverhouding) van het bod.

**Wel of niet een bod uitbrengen.** Vervoerders gaven aan dat zij in beginsel op elke concessie willen en kunnen meebieden. In de praktijk bieden vervoerders echter niet op alle concessies mee (zie ook Tabel 2). Eerder genoemde redenen hiervoor bestaan uit specifieke kenmerken van de concessies en interne overwegingen van vervoerders. Zo hebben ervaringen uit het verleden (in ieder geval sommige) vervoerders geleerd dat het winnen van een risicovolle concessie tot verlies kan leiden en dat zij dit voor nieuwe concessies moeten voorkomen. Voorop staat daarom de vergelijking van het maximaal mogelijke resultaat met de minimumrendementseisen die een onderneming heeft. De inschatting van de verwachte concurrentie bij de aanbesteding blijkt hieraan ondergeschikt. Aangezien een analyse van andere spelers in deze overweging geen rol speelt, laat staan een concurrentieanalyse, zal de fusie geen of hoogstens een zeer beperkte invloed hebben op de beslissing om al dan niet een bod uit te brengen.

**Hoogte van het bod.** Uit het onderzoek onder vervoerders blijkt dat het vaststellen van de hoogte van een bod niet eenvoudig is, omdat een juiste inschatting van de opbrengsten, de kosten, de risico's en ook de concurrentie moet worden gemaakt. In de praktijk wordt vaak gebruik gemaakt van vuistregels. Uit het onderzoek onder vervoerders is naar voren gekomen dat zij de hoogte van het bod in het algemeen baseren op de eigen verwachte kostprijs met daarbovenop een van te voren bepaalde marge. In principe kan deze gekozen marge variëren afhankelijk van de verwachte concurrentie, maar dit blijkt in de praktijk niet vaak voor te komen. Het is namelijk volgens alle vervoerders uiterst lastig te voorspellen welke concurrenten daadwerkelijk een bod zullen uitbrengen en hoe hoog dat bod zal zijn. Boven-

dien komt het voor dat men er ten opzichte van vooraf geuite verwachtingen over de bidders en de hoogte van die biedingen naast zit.

Meestal blijft de inschatting door vervoerders van de kracht van de concurrentie noodgedwongen tamelijk abstract. Voor vrijwel alle vervoerders geldt dat zij in de praktijk uitgaan van het hebben van in ieder geval één serieuze concurrent. De opzet en het gebruik van concurrentieanalyses zullen als gevolg van de fusie niet of zeer beperkt veranderen omdat het biedproces ingewikkeld blijft, de formulering van reële verwachtingen ten aanzien van de concurrentie moeilijk blijven en er ook na de fusie meerdere partijen op de markt blijven waarvan verwacht kan worden dat zij in staat zijn een scherp en winnend bod neer te leggen, al is het alleen al omdat zij dat in het nabije verleden hebben aangetoond. Uit Tabel 1 blijkt ook dat zowel Qbuzz als Arriva en Syntus recente aanbestedingen hebben gewonnen.

**Concurrentiedruk Connexxion op Veolia en omgekeerd.** Ook in het geval de concurrentie redelijk ingeschat zou kunnen worden, zou de fusie tussen Veolia en Connexxion waarschijnlijk niet tot significante effecten hebben geleid. Dat zou namelijk kunnen gebeuren als juist Connexxion of Veolia in aanbestedingen als elkaars belangrijkste concurrent uit de bus zouden komen. Concurrenten van Connexxion en Veolia schatten deze twee partijen over het algemeen niet in als elkaars belangrijkste concurrent.

Uit het onderzoek onder concurrenten en uit de uitkomsten van recente biedingen (zie Tabel 1) is gebleken dat er, met uitzondering van de concessie Haaglanden, weinig redenen zijn te veronderstellen dat spelers op de markt, zoals Arriva, Qbuzz en Syntus, op voorhand als minder competitief dienen te worden gezien dan Connexxion en Veolia. Daarbij vertoont Qbuzz scherper concurrentiegedrag dan de andere marktspelers. Qbuzz, als recente toetreders, is het meest succesvol in termen van het aantal gewonnen concessies ten opzichte van het aantal keer meebieden. De fusie heeft daar geen invloed op.

**Toetreding.** In de zaak Veolia-Transdev trok de NMa zijn conclusies op grond van een onderzoek onder de huidige spelers op de markt. In de toekomst kan de situatie uiteraard anders zijn, dus eventuele nieuwe toetreding is mogelijk relevant. Toetredingsplannen zijn echter naar hun aard onzeker, vandaar dat er in de analyse van de NMa geen expliciet gewicht aan is toegekend. Uit het onderzoek onder marktpartijen bleek dat er geen significante toetredingsdrempels zijn in de openbaar vervoersmarkt. Qbuzz is een voorbeeld van een partij die pas een aantal jaar op de markt is en in staat is gebleken een substantiële positie te verwerven. Ook waren er ten tijde van het onderzoek sterke aanwijzingen voor nieuwe toetreding. Nieuwe partijen bieden mee op concessies of geven aan interesse daarin te hebben. Nederland lijkt te gelden als een opstapje voor andere Europese openbaar vervoersmark-

ten voor niet-Europese partijen.<sup>10</sup> De potentiële toetreding verhoogt de (verwachte) concurrentie in de markt en ondersteunt de conclusie van de NMa.

Gedurende het onderzoek was er nog geen zekerheid over de aanbesteding van het openbaar vervoer in de drie grote steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Als gevolg daarvan is in het onderzoek uitgegaan van een zo klein mogelijke markt, dus zonder de drie grote steden. Inmiddels is bekend dat dit openbaar vervoer moet worden aanbesteed en dit kan een verdere impuls voor nieuwe spelers opleveren.

## 5 Conclusie

Een statisch gegeven als een marktaandeel blijkt in de context van aanbestedingen in het openbaar vervoer slechts een beperkte zeggingskracht te hebben. Het marktaandeel geeft in deze context aan hoeveel concessies (uitgedrukt in omzet) Connexxion en Veolia in handen hebben, maar zegt daarmee weinig over de mogelijkheid van Connexxion en Veolia om in de toekomst aanbestedingen te winnen. In principe geldt in deze markt ‘nieuwe ronde, nieuwe kansen’. Er wordt veel gewijzigd bij aanbestedingen en ook toetreding is goed mogelijk gebleken.

De vraag is dan hoeveel spelers er nodig zijn om er vertrouwen in te hebben dat scherpe biedingen zullen worden gedaan. In het kader van een fusiebeoordeling komt het er op neer dat de NMa zich afvraagt of door het wegvallen van een speler er een significante verandering in het biedgedrag optreedt: voelen de bidders zich dusdanig zekerder over de uitkomst van biedingen dat zij het aandurven om minder scherp te bieden? De biedmarkttheorie suggereert dat dit het geval zou zijn als de verwachtingen omtrent de andere bidders door de fusie substantieel worden beïnvloed.

Bij de beoordeling van de fusie tussen Connexxion en Veolia stonden de verwachtingen van spelers over mogelijke concurrenten dan ook centraal. Welke rol speelt concurrentie bij de keuze om wel of geen bod uit te brengen? Welke rol speelt concurrentie bij het bepalen van de hoogte van het bod als een speler meebiedt naar een concessie? En waren Connexxion en Veolia elkaars meest nabije concurrenten oftewel zorgde de mogelijke concurrentie van Connexxion voor een scherper bod van Veolia en andersom?

In de praktijk bleek dat vervoerders het lastig vinden hun verwachtingen omtrent het biedgedrag van concurrenten te vormen, zeker in vergelijking met andere overwegingen bij het bieden. Bij de beslissing van vervoerders om wel of niet mee te bieden bij een aanbesteding blijken vooral kenmerken van concessies waaronder de risico's en interne overwegingen bepalend. Verwachtingen over mogelijke concurrentie zijn bij deze beslissing van ondergeschikt belang. Er lijkt te worden gewerkt met vuistregels waarbij men ervan uitgaat dat er bij elke bieding sprake zal

---

<sup>10</sup> In vergelijking met het buitenland gelden onze aanbestedingen als tamelijk transparant, hetgeen de interesse van deze partijen verklaart.

zijn van in ieder geval één (ongedefinieerde) serieuze concurrent. Weliswaar neemt het aantal concurrenten door de fusie met één af, maar er blijven meerdere concurrenten over die in staat zijn, en in het verleden ook zijn gebleken, om een winnend bod neer te leggen. Sinds de toetreding van Qbuzz op de Nederlandse markt lijkt het in de laatste jaren zelfs nog meer het geval dan daarvoor. Deze verwachtingen veranderen niet door de fusie van Connexxion en Veolia. Het is ook niet het geval dat Connexxion en Veolia bij uitstek in elkaars vaarwater hebben gezeten. Connexxion lijkt meer last te hebben gehad van andere spelers, recent gaat het dan met name om Qbuzz.

Op basis van deze uitkomsten van haar onderzoek kon de NMa uiteindelijk groen licht voor de fusie geven.

### **Auteurs**

Freek Bruggert (e-mail: Freek.Bruggert@nma.nl) is werkzaam als zaakbehandelaar bij de Directie Mededinging van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Suzanne van Scheijen (e-mail: Suzanne.vanScheijen@nma.nl) werkt als zaakbehandelaar bij de Directie Regulering Energie en Vervoer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De auteurs waren betrokken bij de behandeling van de zaak Veolia/CDC-Transdev en hebben deze bijdrage op persoonlijke titel geschreven. De auteurs zijn meerdere collega's van de NMa, een tweetal anonieme referenten en redacteur Sander Onderstal erkentelijk voor hun opmerkingen op een eerdere versie van dit artikel.

## Literatuur

- Bishop, S., en M. Walker, 2010, *The Economics of EC Competition Law*, third edition, Sweet & Maxwell.
- Europese Commissie, 2004, Beschikking van 26 oktober 2004 in zaak COMP.M4216/Oracle-Peoplesoft.
- Klemperer, P.D., 2005, Bidding markets, UK Competition Commission Occasional Paper No. 1.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010, Poster: Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2010, Utrecht.
- Koninklijk Nederlands Vervoer, 2010, Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland, Den Haag.
- Mares, V. en M. Shor, 2008, Industry Concentration in Common Value Auctions: Theory and Evidence, *Economic Theory* vol. 35(1): 37-56.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2010, Besluit van 9 december 2010 in zaak 6957/Veolia-CDC Transdev.
- Vickrey, W., 1961, Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders, *Journal of Finance* vol. 16(1): 8-37.