

# Autoriteit Consument & Markt



Dirkzwager - Advocaten en notarissen  
T.a.v. de heer mr. H.C.E.P.J. Janssen en/of de heer mr. S. van der Heul  
Postbus 55  
6500 AB NIJMEGEN

Den Haag, **22 NOV. 2013**

**Aantal bijlage(n):**

**Uw kenmerk:**

**Ons kenmerk:** ACM/DM/2013/205913

**Contactpersoon:** mr. F.H.S. Leewis | Femke.Leewis@acm.nl | (070) 722 26 04

**Onderwerp:** 13.0614.15 / De Stroomversnelling

Geachte heer Janssen, geachte heer Van der Heul,

Bij brief van 5 augustus 2013 heeft u namens Vereniging De Stroomversnelling bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een verzoek om een informele zienswijze ingediend, over de verenigbaarheid van het initiatief De Stroomversnelling met artikel 6 van de Mededingingswet.

Uit de door u verstrekte informatie blijkt dat de bij dit initiatief betrokken woningcorporaties er naar streven om een deel van hun woningvoorraad te laten renoveren naar het niveau 'Nul-op-de-meter' (hierna: NOM-renovatie), hetgeen betekent dat deze corporatiewoningen energieneutraal zullen worden gemaakt. Om dit te bewerkstelligen hebben vier bouwondernemingen (te weten: Ballast Nedam Bouw & Ontwikkeling B.V., VolkerWessels Bouw & Vastgoedontwikkeling B.V., BAM Woningbouw B.V. en Dura Vermeer Divisie Bouw en Vastgoed B.V.) en zes woningcorporaties (te weten: Stichting Portaal, Stichting Wonen Limburg, Stichting Lefier, Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland, Stichting Stadlander en Tilburgse Woonstichting Tiwos) reeds op 20 juni jongstleden de samenwerkingsovereenkomst 'De Stroomversnelling' gesloten.

ACM bepaalt op grond van een aantal vastgestelde criteria of een informele zienswijze wordt afgegeven.<sup>1</sup> Nu in onderhavige zaak niet wordt voldaan aan deze criteria, heeft ACM besloten om geen informele zienswijze af te geven. ACM wijst erop dat het de verantwoordelijkheid van partijen zelf blijft om te beoordelen of hun samenwerking voldoet aan de mededingingsregels. Gelet echter op het door u geschetste maatschappelijk belang van deze samenwerking en de context waarin deze plaatsvindt, te weten een initiatief van onder andere vier grotere bouwondernemingen op het gebied van het verduurzamen van corporatiewoningen, acht ACM het geven van *guidance* in deze brief aangewezen.

Op 22 augustus jongstleden heeft ACM verzocht om een verkennend gesprek, om meer zicht te krijgen op dit initiatief. Op uw verzoek heeft dit gesprek op 26 september jongstleden plaatsgevonden. Op 4 oktober jongstleden is u een aantal schriftelijke vragen gesteld, die u op 25 oktober jongstleden heeft beantwoord. ACM baseert haar *guidance* uitsluitend op de door u overgelegde informatie. Onze aandacht heeft zich met name gericht op de vraag of er voldoende ruimte voor concurrentie blijft bestaan.

<sup>1</sup> Vuistregels informele zienswijzen, *Start*. 2010, nr. 2667.

# Autoriteit Consument & Markt



De Stroomversnelling (hierna ook: het initiatief) houdt, zo begrijpt ACM, in dat in verschillende fasen corporatiewoningen zullen worden gerenoveerd door de betrokken bouwondernemingen. De eerste fase van deze samenwerking betreft een pilot van 1000 corporatiewoningen die in het teken staat van gezamenlijke innovatie. De betrokken bouwondernemingen en woningcorporaties zetten daarin gezamenlijk verschillende technieken in teneinde NOM woningen te ontwikkelen, waarbij de bouwondernemingen elk 250 corporatiewoningen renoveren. In een tweede fase, door partijen de industrialisatiefase genoemd, zullen de betrokken bouwondernemingen elk 2500 corporatiewoningen van in totaal 10.000 corporatiewoningen renoveren. Tot slot zullen in fase 3 100.000 corporatiewoningen worden gerenoveerd, waarbij het voornemen is om ook andere bouwondernemingen de mogelijkheid te geven deze renovatie uit te voeren. Uit de door u overgelegde informatie leidt ACM af dat de renovatie in alle drie de fasen volledig zal worden bekostigd door de huurders, die hun energiekosten niet langer aan het energiebedrijf maar aan de woningcorporatie zullen voldoen, die dat bedrag investeert in de renovatie.<sup>2</sup> In uw brief stelt u dat de huurder na renovatie van een comfortabeler woning kan genieten en dat de woonlasten voor de huurder in beginsel gelijk blijven.

Uit de door u verstrekte informatie blijkt dat er in het kader van De Stroomversnelling voor is gekozen om de vier betrokken bouwondernemingen te laten samenwerken om exclusief 11.000 corporatiewoningen NOM te laten renoveren. U stelt daarbij dat samenwerking tussen deze bouwondernemingen – en de betrokken woningcorporaties – noodzakelijk is om de NOM-renovatie te kunnen uitvoeren en een branchebrede omslag naar innovatief renoveren mogelijk te maken. Deze noodzaak ziet enerzijds op het gezamenlijk innoveren teneinde optimale renovatietechnieken te bewerkstelligen, en anderzijds op het realiseren van kostenbesparingen. Wat betreft dat laatste merkt u op dat er kostenbesparingen zullen worden behaald indien sprake is van schaalvoordelen. Deze schaalvoordelen kunnen worden behaald indien er voldoende corporatiewoningen beschikbaar worden gesteld, reden waarom de zes woningcorporaties samenwerken bij het ter beschikking stellen van deze corporatiewoningen. U stelt dat men met De Stroomversnelling de bouwindustrie op zodanige wijze wil hervormen, dat afzonderlijke bouwondernemingen in staat zullen zijn NOM-woningen te realiseren tegen een zo laag mogelijke prijs.

Duurzaamheidsinitiatieven, in het onderhavige geval gericht op het verminderen van energieverbruik, kunnen voordelen bieden voor huidige en toekomstige consumenten.<sup>3</sup> ACM ziet het belang van het verduurzamen van oudere corporatiewoningen. ACM kan zich daarbij voorstellen dat, om deze verduurzaming te optimaliseren, het noodzakelijk is om, naast reeds bestaande technieken, te blijven innoveren op het gebied van renovatieconcepten. Bouwondernemingen spelen als uitvoerders van renovatieprojecten een belangrijke rol bij deze innovatie.

ACM kan zich in algemene zin voorstellen dat het uitwisselen van technische kennis en ervaring tussen bouwondernemingen en het gezamenlijk innoveren op het gebied van NOM-renovatie, een positief effect kan hebben op innovatie en de wijze waarop de NOM-renovaties optimaal kunnen worden verricht, en dat samenwerking in dit verband noodzakelijk zou kunnen zijn om dit doel te bereiken. Mededingingsregels bieden ruimte om samen te werken op het gebied van duurzaamheid. Samenwerkingsverbanden kunnen bovendien de prikkel voor ondernemingen om initiatieven te nemen op het gebied van duurzaamheid, vergroten. Zij hoeven niet direct schadelijk te zijn voor het concurrentieproces, tenzij de samenwerking verder gaat dan noodzakelijk is.

In dat kader plaatst ACM een aantal kanttekeningen bij de huidige vormgeving van het initiatief. Als gevolg van het feit dat in fasen 1 en 2 een beperkt aantal bouwondernemingen exclusief NOM-renovaties voor de in De Stroomversnelling participerende corporaties mag verrichten, wordt de concurrentie beperkt.

<sup>2</sup> Voor het innen van deze 'energiekosten' door woningcorporaties dient een wetswijziging (Ministeriele regeling) plaats te vinden; woningcorporaties kunnen dit bedrag na deze wijziging innen als 'servicekosten'.

<sup>3</sup> Zie 'Position paper Mededinging & Duurzaamheid (concept)' van de Autoriteit Consument en Markt, juli 2013.

# Autoriteit Consument & Markt



Deze beperking ziet onder andere op het feit dat andere dan de betrokken bouwondernemingen worden uitgesloten van toegang tot het proces tot en met fase 2, waarin cruciale stappen worden gezet. Dit kan niet alleen tot gevolg hebben dat de betrokken aanbieders niet meer worden geprikkeld een zo gunstig mogelijke prijs en kwaliteit voor de renovaties in deze fasen vast te stellen, maar kan er tevens toe leiden dat derden daardoor een kennis- en ervaringsachterstand oplopen en in fase 3 redelijkerwijs niet kunnen concurreren met de betrokken aanbieders. Dit geldt ook voor de betrokken bouwondernemingen onderling; door het feit dat zij alle vier verzekerd zijn van een bepaalde afzet (de 11.000 huizen worden evenredig verdeeld) wordt de prikkel om met elkaar te concurreren, verminderd. Dit alles kan ertoe leiden dat uiteindelijk een hogere prijs voor de totale renovatie tot stand komt, of reeds is gekomen, dan onder normale mededingingscondities het geval zou zijn geweest. De huurder, die uiteindelijk betaalt voor de NOM-renovatie, ondervindt hier mogelijk nadeel van.

ACM betwijfelt of de verdeling van 1000 corporatiewoningen in fase 1 noodzakelijk is om het door u gestelde doel te bereiken. U heeft niet kunnen onderbouwen waarom dit aantal benodigd is om enerzijds optimale renovatietechnieken te bewerkstelligen, en anderzijds kostenbesparingen te realiseren. Dit geldt temeer voor de voorgestelde samenwerking ten aanzien van het renoveren van 10.000 corporatiewoningen in fase 2. ACM ziet op basis van de door u verstrekte informatie geen rechtvaardiging voor de voorgestane exclusieve verdeling van de 10.000 corporatiewoningen in fase 2. U heeft niet kunnen onderbouwen waarom de verdeling van deze 10.000 corporatiewoningen noodzakelijk is om eventueel gedane investeringen terug te verdienen. Er lijkt, zeker in fase 2, geen noodzaak te bestaan voor de samenwerking. Immers, in fase 1 wordt het optimaliseren van renovatietechnieken reeds afgerond. In dit kader meent ACM dat het mogelijk is en tevens voor de marktuitkomsten beter is als de betrokken ondernemingen het ontwikkelde renovatieconcept in ieder geval in fase 2 ieder voor zich en in concurrentie met elkaar en derden, implementeren. Dit zou een aanpassing van de huidige vormgeving van De Stroomversnelling betekenen; in fase 2, de fase waarin 10.000 corporatiewoningen worden gerenoveerd, moeten andere bouwondernemingen de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan dit initiatief. Dit draagt naar het oordeel van ACM bovendien bij aan het doel van De Stroomversnelling; een branchebrede omslag. ACM acht een dergelijke aanpassing aangewezen.

ACM geeft partijen die deelnemen aan De Stroomversnelling dan ook in overweging om bij een verdere uitvoering van de samenwerking, zodanige condities te scheppen dat meerdere bouwondernemingen in concurrentie kunnen meedingen naar de NOM-renovatie van in ieder geval de 10.000 corporatiewoningen. Dit kan voordelen hebben voor de huurder. Immers, een lagere prijs voor de renovatie kan zich vertalen in een lagere huur en/of servicekosten.

Hoewel partijen bij de verdere uitvoering van dit initiatief zelf verantwoordelijk zijn voor naleving van de mededingingsregels, dringt ACM er op aan dat partijen bij de verdere uitrol van het initiatief rekening houden met de in deze brief genoemde aandachtspunten. Daarbij moet er op worden gelet dat andere bouwondernemingen gelijke kansen krijgen om aan de uitvoering van in ieder geval de fasen 2 en 3 van het initiatief deel te nemen.

Kort gezegd meent ACM dat zeker na fase 1 teruggekeerd kan worden naar een situatie van concurrentie tussen de nu bij De Stroomversnelling betrokken bouwbedrijven onderling en met derde partijen.

**Autoriteit  
Consument & Markt**



In het licht van het voorgaande behoudt ACM zich het recht voor om, indien aangewezen, de mededingingsrechtelijke elementen van uw samenwerking in een later stadium nader te onderzoeken.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

mr. A.M. Andeweg  
Teammanager Directie Mededinging

**4/4**