

***Cas n° IV/M.1059 -
SUEZ LYONNAISE
DES EAUX / BFI***

Le texte en langue française est le seul disponible et faisant foi.

**RÈGLEMENT (CEE) n° 4064/89
SUR LES CONCENTRATIONS**

Article 6, paragraphe 1, point b) NON-OPPOSITION
date: 19/12/1997

*Disponible aussi dans la base de données CELEX,
numéro de document 397M1059*



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19/12/1997

VERSION PUBLIQUE

PROCEDURE CONCENTRATIONS
DECISION ARTICLE 6(1)(b)

Aux parties notifiantes

Messieurs,

Concerne : **Affaire n° IV/M.1059 - Suez Lyonnaise des Eaux/B.F.I.**

Votre notification du 20.11.1997 conformément à l'article 4 du règlement du Conseil n° 4064/89.

1. La notification mentionnée en objet a été reçue par la Commission le 20 novembre 1997. Elle concerne l'acquisition par le groupe français Suez Lyonnaise des Eaux, via sa filiale Sita, du contrôle de plusieurs filiales appartenant au groupe américain Browning-Ferris Industries.
2. Après examen de cette notification, la Commission a abouti à la conclusion que l'opération notifiée entre dans le champ d'application du règlement du Conseil n° 4064/89 et ne soulève pas de doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le Marché commun et l'Accord EEE .

LES PARTIES

3. Le groupe Suez Lyonnaise des Eaux (Suez Lyonnaise) est un groupe français dont la constitution, par la fusion des groupes Suez et Lyonnaise des Eaux, a fait l'objet d'une décision d'autorisation par la Commission le 05.06.1997. Il est principalement actif dans les secteurs suivants: services aux collectivités publiques (dont notamment électricité, gaz, câble et propriété), services financiers aux particuliers, gestion d'installations techniques (comme la maintenance et l'entretien d'installations et la gestion technique d'immeubles), travaux industriels et électriques, immobilier, bâtiment et travaux publics, industrie (polyuréthane, métaux non-ferreux).

4. Les activités de sa filiale Sita couvrent l'intégralité des prestations de logistique, de valorisation et de traitement des déchets banals ou spéciaux, solides et liquides, produits par les particuliers, les collectivités et les entreprises publiques ou privées, auxquelles s'ajoutent des prestations dans le domaine de la propreté urbaine et industrielle. Sita exerce l'essentiel de ses activités en Europe de l'Ouest. Le groupe Suez Lyonnaise détient également d'autres filiales actives en Europe dans la même filière, telles que Watco ou EdS.
5. Le groupe Browning-Ferris Industries (B.F.I.) est un groupe américain (Houston-Texas) actif dans la collecte et le traitement des déchets domestiques, industriels et commerciaux, ainsi que dans le nettoyage urbain et industriel. B.F.I. est implanté en Amérique du Nord, au Mexique, dans la zone Asie-Pacifique-Océanie ainsi qu'en Europe de l'Ouest.

L'OPÉRATION

6. Un accord conclu le 8.11.1997 entre les groupes B.F.I. et Suez Lyonnaise prévoit que Sita acquerra l'ensemble des participations détenues dans les filiales de B.F.I. en dehors des États-Unis, du Canada, du Mexique et de Porto Rico. Sont entre autres concernées par la transaction les filiales de B.F.I. actives dans l'Union européenne (en Allemagne, Espagne et Finlande, aux Pays-Bas et Royaume-Uni) et en Suisse. En contrepartie de cette acquisition, Sita procédera à une augmentation de capital au terme de laquelle B.F.I. détiendra [...] de Sita, Suez Lyonnaise conservant plus de 50% du capital ainsi que le contrôle seul sur Sita.
7. Sita reprendra les intérêts majoritaires de B.F.I. pour ses filiales en Espagne et Finlande, aux Pays-Bas et Royaume-Uni. S'agissant de la filiale allemande OED, qui est jusqu'à présent une entreprise commune à 50/50 dont les actionnaires sont B.F.I. et Otto Holding International BV, Sita se substituera au premier. En outre, une série d'accords distincts prévoit que Sita prendra le contrôle exclusif de cette entreprise, Otto Holding International BV y restant néanmoins actionnaire à [...] . Il serait permis de se demander si le passage d'un contrôle conjoint à un contrôle unique qui accompagne le changement d'actionnariat au sein d'OED, constitue une opération distincte par rapport à l'acquisition par Sita des intérêts de B.F.I. dans ses filiales européennes. Cependant, et même si c'était le cas, il s'agirait en tout état de cause d'une opération de dimension communautaire, OED réalisant à elle-seule un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'écus dans la Communauté. Il n'y a dès lors pas d'inconvénient à l'examiner dans le cadre de la même décision. Par ailleurs, comme la partie acquérante est la même (Sita), la cible OED est également concernée par la première opération et les marchés de services sont identiques, l'analyse concurrentielle est la même.

CONCENTRATION

¹ Secrets d'affaires.

² Secrets d'affaires.

8. Par cette opération, Sita aura le contrôle exclusif des filiales de B.F.I. actives dans les pays mentionnés ainsi que les filiales présentes dans des pays non européens et situées hors des États-Unis, du Canada, du Mexique et de Porto Rico. En conséquence, l'opération envisagée constitue une opération de concentration au sens du Règlement du Conseil sur le contrôle des concentrations.

DIMENSION COMMUNAUTAIRE

9. Le groupe Suez Lyonnaise et les filiales de B.F.I., dont Sita prend le contrôle, réalisent un chiffre d'affaires total et agrégé supérieur à 5 milliards d'écus au niveau mondial. Chacune des parties à l'opération, Suez Lyonnaise d'un côté, les filiales de B.F.I. concernées par la transaction de l'autre, réalise un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'écus dans la Communauté. Enfin, les entreprises concernées ne réalisent pas plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires respectif dans un seul et même État membre. En conséquence, l'opération revêt une dimension communautaire au sens du Règlement du Conseil sur le contrôle des concentrations.

COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHE COMMUN

Les marchés de produits en cause

10. Le secteur concerné par la présente opération est celui des activités de la filière de la gestion des déchets et de la propreté.
11. En règle générale, on distingue les déchets banals d'une part et les déchets industriels spéciaux d'autre part. Par "déchets banals", on entend les déchets ménagers et les déchets industriels et commerciaux qui ne présentent pas de caractère toxique ou dangereux. Les déchets industriels spéciaux, quant à eux, sont des déchets d'origine industrielle dont la toxicité minérale ou organique nécessite l'utilisation d'équipements spécifiques en matière de traitement. En outre, les déchets industriels spéciaux font l'objet de procédures de contrôle et de réglementations particulières qui les distinguent des déchets banals.

La gestion des déchets banals

12. Le secteur de la gestion des déchets banals comprend deux étapes: la collecte et le traitement. Le tri de tels déchets, en vue notamment du recyclage et de la valorisation, s'effectue soit au niveau de la collecte (collecte sélective), soit au niveau du traitement. La collecte des déchets banals est réalisée ou bien par les collectivités locales (ou leurs émanations), ou bien par des entreprises privées. Elle comprend d'une part la collecte des déchets ménagers qui est assurée par les collectivités locales ou par des entreprises privées agissant par délégation des collectivités locales dans le cadre de contrats de concession ou de gestion déléguée; d'autre part la collecte des déchets industriels et commerciaux banals qui est assurée ou bien par les collectivités locales ou bien par des entreprises privées, les unes et les autres agissant dans le cadre de contrats avec les entreprises productrices de déchets. Quant au traitement, il est effectué soit par mise en décharge (enfouissement), soit par incinération. Dans ses décisions antérieures, la

³ Cf. notamment la décision de la Commission du 19.03.1993 dans l'affaire n° IV./M.295 - SITA-RPC/SCORI et la décision de la Commission du 05.06.1997 dans l'affaire n° IV/M.916 - LYONNAISE DES EAUX/SUEZ

Commission a considéré que quatre marchés de produits doivent être abordés: la collecte des déchets ménagers, la collecte des déchets industriels et commerciaux banals, la mise en décharge des déchets banals, l'incinération des déchets banals.

La gestion des déchets industriels spéciaux

13. Le secteur de la gestion des déchets industriels spéciaux comprend trois étapes essentielles: la collecte, le traitement qui comprend deux grandes filières (incinération et détoxification) et l'enfouissement des déchets ultimes qui résultent du traitement, auquel on peut ajouter celui des déchets admis en décharge sans traitement préalable. Dans ses décisions antérieures⁴, la Commission a considéré que les différentes filières de traitement constituent en principe des marchés distincts, en raison des propriétés physiques et techniques spécifiques des différents types de déchets industriels spéciaux et des écarts de coûts propres à chaque filière.. Il s'ensuit que la gestion des déchets industriels spéciaux comprend au moins quatre marchés de produits: la collecte des déchets industriels spéciaux, l'incinération des déchets industriels spéciaux, la détoxification des déchets industriels spéciaux et l'enfouissement des déchets industriels spéciaux (ou des déchets ultimes après traitement).
14. Au demeurant, s'agissant de la présente affaire, la question de la délimitation exacte des activités de gestion des déchets industriels spéciaux, en termes de marchés de produits pertinents, peut rester ouverte dans la mesure où l'opération ne soulève pas de doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun, quelle que soit la délimitation retenue.

Les activités relatives au nettoyage urbain et industriel

15. Ces activités comprennent plusieurs catégories de prestations. Les prestations de propreté et d'assainissement urbain s'effectuent dans le cadre de contrats passés avec les collectivités locales et consistent principalement dans le nettoyage des infrastructures publiques (rues, parcs, poubelles publiques), le nettoyage ou le curage des réseaux d'assainissement urbains. Les activités liées à la propreté et à l'assainissement industriels sont exercées dans le cadre de contrats passés avec des entreprises industrielles, commerciales et de services. Elles comportent elles-mêmes deux types différents de prestations, la première consistant dans le nettoyage de locaux professionnels à vocation administrative ou commerciale, la seconde, plus technique, consistant dans le nettoyage d'installations industrielles, d'outils de production, de machines, de cuves; peut s'y ajouter, selon les contrats, le transport des déchets.
16. La question de savoir si chacune de ces activités constitue un marché distinct ou non peut être laissée ouverte dans la mesure où l'opération envisagée ne soulève pas de doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun quelle que soit la délimitation du marché.

Les marchés géographiques de référence

⁴ Cf. notamment la décision de la Commission du 19.03.1993 dans l'affaire n° IV./M.295 - SITA-RPC/SCORI et la décision de la Commission du 05.06.1997 dans l'affaire n° IV/M.916 - LYONNAISE DES EAUX/SUEZ

17. Dans sa décision Lyonnaise des Eaux/Suez (affaire N° IV/M.916), la Commission a considéré que la dimension géographique des marchés de la collecte des déchets ménagers et de la collecte des déchets commerciaux et industriels banals, est au moins nationale compte tenu des procédures d'appel d'offres auxquelles recourent les collectivités locales ou les entreprises productrices de déchets, ou des systèmes de négociations auxquelles elles procèdent avec les entreprises implantées dans le pays concerné. Toutefois, la question de la délimitation géographique de ces marchés peut rester ouverte au cas présent dans la mesure où l'opération ne soulève pas de doutes sérieux quelle que soit la configuration retenue.
18. Dans sa décision Lyonnaise des Eaux/Suez, la Commission a considéré que le marché géographique pour la mise en décharge des déchets banals est infra-national, au moins en France et en Belgique, États membres concernés par la décision mentionnée (le Département pour la France et la Région en Belgique). Ceci résulte en premier lieu de l'application du principe de proximité qui impose l'enfouissement dans le Département (ou la Région) d'origine sous peine de taxes très élevées; ceci résulte également de cadres juridiques différents selon les entités administratives. (plans départementaux d'élimination des déchets ménagers en France; régionalisation de la réglementation en Belgique).
19. Comme cela sera examiné plus bas, la présente opération conduit à un recoupement de l'activité de mise en décharge seulement au Royaume-Uni et en Espagne. S'agissant du Royaume-Uni, la question de savoir si le marché géographique pour la mise en décharge des déchets banals est circonscrit aux comtés, à des territoires plus larges ou plus étroits peut rester ouverte au cas présent, compte tenu de la localisation différente des activités des deux parties et de leur degré d'importance. En Espagne, la gestion des déchets relève de la compétence des Régions autonomes où elles sont produites. S'agissant en particulier de la Catalogne, qui est susceptible de constituer un marché affecté par la présente opération au sens du formulaire CO, cette Région a été l'une des premières en Espagne à se doter d'un cadre législatif propre, relatif à la gestion des déchets et imposant aux opérateurs présents sur son territoire à ne traiter que les déchets collectés dans la Région. Un organisme public catalan est chargé de l'application des dispositions législatives à l'intérieur de la Région. Par ailleurs, compte tenu de la répartition démographique et de la localisation des activités industrielles et commerciales propres à cette Région, il s'avère que une large majorité des capacités en décharge contrôlée sont situées non loin de l'agglomération de Barcelone. En conséquence, il existe des éléments pour conclure que le marché géographique à retenir au cas d'espèce correspond au plus à la Catalogne.
20. S'agissant de l'incinération des déchets banals, la question de la définition précise du marché géographique peut au cas présent rester ouverte dans la mesure où l'opération ne soulève pas de doutes sérieux, quelle que soit la délimitation du marché à l'échelle européenne, nationale ou infra-nationale.
21. En ce qui concerne la dimension géographique des marchés de la collecte des déchets industriels spéciaux, de leur traitement par incinération ou détoxification, de l'enfouissement des déchets ultimes, la question de la délimitation précise de ces marchés peut au cas présent rester ouverte. En effet, seul le groupe Suez Lyonnaise est significativement actif dans la filière, tandis que B.F.I soit s'est désengagé de ces activités dans certains pays depuis juin 1997 (cession des activités à un tiers sans lien

avec les parties à l'opération), soit est présent seulement de manière très marginale dans deux États membres.

22. S'agissant des marchés du nettoyage urbain et du nettoyage industriel, leur délimitation sur un plan géographique peut également rester ouverte dans la mesure où l'opération ne soulève pas de doutes sérieux, quelle que soit la délimitation du marché retenue.

Appréciation des effets de l'opération

23. Sur le marché de la collecte des déchets ménagers et le marché de la collecte des déchets commerciaux et industriels banals, les deux parties ne sont simultanément présentes qu'en Espagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Selon les données chiffrées présentées dans la notification, dans aucun de ces trois pays, la part de marché cumulée des entreprises concernées ne dépasserait pas [...] au niveau national, quelle que soit l'activité, et les additions seraient peu significatives. Si l'on retenait l'hypothèse la moins favorable aux parties, sur la base des statistiques établies par divers organismes de chacun de ces États, les entreprises dépasseraient une part de marché combinée de [...] , mais inférieure à [...] , seulement dans le marché de la collecte des déchets ménagers aux Pays-Bas. Cependant, il existe dans cet État membre des concurrents bien implantés (Waste Management Nederland, Van Gesenwinkel...), spécialisés également dans la filière des déchets. En outre, le ratio est fondé sur une hypothèse restrictive qui ne prend pas en compte la présence d'entités juridiques autonomes, contrôlées par les collectivités locales, et qui ont la possibilité, comme les opérateurs privés, de participer aux mises en concurrence auxquelles procèdent d'autres municipalités. En conséquence, les parts de marché et les situations, telles qu'indiquées, ne sont pas en toutes hypothèses révélatrices de la création ou du renforcement d'une position dominante.
24. Pour ce qui concerne la mise en décharge des déchets banals, les parties sont présentes simultanément au Royaume-Uni et en Espagne. Au Royaume-Uni, Suez Lyonnaise détient une part de marché supérieure à [...] dans cinq comtés du nord ou du centre de l'Angleterre où B.F.I. n'est pas présent. B.F.I. offre ses prestations seulement de manière significative dans le comté du Dorset, situé sur la côte méridionale de l'Angleterre à plus de 200 km des comtés précités, et sur lequel Suez Lyonnaise n'est pas présent. Par ailleurs, en termes de population desservie ou de tonnages concernés, les prestations assurées par Suez Lyonnaise et B.F.I. ne représentent pas une part substantielle des activités exercées par l'ensemble des opérateurs au niveau national. En Espagne, deux types de régions doivent être prises en considération. D'une part, les régions où l'opération n'a quasiment pas d'effets, compte tenu soit de l'absence de l'une des parties (ainsi le Pays Basque, la Galice, l'Andalousie, la région de Murcie ou Madrid) soit d'une part de marché combinée non significative (la Castille-Manche). D'autre part, la Catalogne où les parties auraient ensemble environ [...] du marché

⁵ Secrets d'affaires entre 10% à 20%.

⁶ Secrets d'affaires: entre 20% à 30%.

⁷ Secrets d'affaires: entre 25% à 35%.

⁸ Secrets d'affaires: entre 20% à 30%.

⁹ Secrets d'affaires: entre 25% à 35%.

exprimé en tonnages enfouis (dont un peu plus de [...] ⁰ pour B.F.I). Il existe dans cette Région deux concurrents importants, les entreprises Tirssa et Tratesa, qui représenteraient plus de la moitié du marché, qu'il s'agisse des tonnages enfouis, des volumes autorisés et des volumes disponibles ou "vides de fouille". En conséquence, il ne ressort pas de ces éléments que l'opération risque de créer ou de renforcer une position dominante préjudiciable à la concurrence.

25. S'agissant de l'incinération des déchets banals, seul le groupe Suez Lyonnaise agit sur ce marché, notamment en France, en Belgique et au Royaume-Uni. Dans ce dernier État membre où B.F.I. est également actif dans la filière de la gestion des déchets banals (collecte et mise en décharge), Suez Lyonnaise est présent via une filiale commune avec North London Waste Authority pour l'incinération des déchets de la partie Nord de l'agglomération londonienne par l'incinérateur d'Edmonton. Les déchets collectés par B.F.I. dans le Dorset ne sont pas traités par l'incinérateur d'Edmonton.
26. S'agissant de la gestion des déchets industriels spéciaux, comme mentionné plus haut au point 21, B.F.I. n'est pratiquement plus présent dans la filière à l'exception d'une activité très marginale aux Pays-Bas et en Allemagne concernant la collecte des déchets industriels spéciaux. Lyonnaise Suez est également présent aux Pays-Bas et en Allemagne sur le marché de la collecte des déchets industriels spéciaux, mais il apparaît que la part combinée des deux entités est très inférieure à [...] ¹ du marché néerlandais et du marché allemand, respectivement.
27. Sur le marché du nettoyage industriel, Suez Lyonnaise est présent en France et en Belgique tandis que B.F.I. est actif seulement en Espagne et en Allemagne, de manière marginale.
28. S'agissant du marché du nettoyage urbain, les deux parties ne sont simultanément présentes qu'en Espagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Dans ce dernier État, la part de marché combinée des parties est [...] ² . Dans chacun des deux premiers États mentionnés, la part de marché reste inférieure à [...] ³ .
29. Sur un plan vertical ou sur un plan congloméral, il ressort des informations disponibles et des parts de marché de chaque partie que l'opération ne produira pas d'effets susceptibles de soulever des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun.
30. D'une manière générale, il apparaît que par cette opération, Suez Lyonnaise va étendre ses activités européennes dans des pays où le groupe était peu implanté jusqu'à présent comme les Pays-Bas; il va également renforcer son implantation dans des États comme l'Espagne ou le Royaume-Uni où il est présent de manière plus significative; l'opération permet également à Suez Lyonnaise d'entrer sur le marché allemand sur lequel il a réalisé

¹⁰ Secrets d'affaires: entre 15% à 25%.

¹¹ Secrets d'affaires: entre 10% à 20%.

¹² Secrets d'affaires: moins de 5%.

¹³ Secrets d'affaires: entre 10% à 20%.

jusqu'à présent un chiffre d'affaires inférieur à [...] ⁴ écus dans les secteurs en cause. En tout état de cause, il résulte de ce qui précède que l'opération notifiée ne soulève pas de doutes sérieux quant à la création ou le renforcement d'une position dominante dans le Marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

RESTRICTIONS ACCESSOIRES

31. Dans sa notification, Sita a sollicité de la Commission que soient considérées comme restrictions accessoires à l'opération, d'une part une obligation de non-concurrence souscrite par B.F.I. envers Sita, d'autre part un engagement de non-concurrence entre Sita et Otto Holding International BV, relative à la prise de participation de Sita dans OED (Allemagne) à la place de B.F.I.
32. La première obligation de non-concurrence prévoit que B.F.I. ne s'engagera pas dans les activités des déchets en dehors [...] ⁵ . En d'autres termes, s'agissant du Marché commun, la cession par B.F.I. à Sita de l'ensemble de ses activités européennes s'accompagne de l'engagement de ne pas faire concurrence au groupe Suez Lyonnaise dans l'Union européenne. Cette obligation, ainsi qu'elle est formulée, s'appliquera au plus tard [...] ¹⁶ .
33. Pour que cette obligation de non-concurrence puisse être considérée comme une restriction accessoire à la présente opération, il conviendrait que la durée de l'obligation ne dépasse pas une période acceptable. En l'espèce, l'engagement est valable aussi longtemps que [...] ⁷ . En conséquence, sa durée pourrait s'étendre bien au-delà de 5 ans sans que soit précisée une limite précise. Par ailleurs, l'étendue géographique de l'engagement de non-concurrence dépasse les zones où B.F.I., le cédant, a introduit ses services avant la cession. En effet, toute l'Europe est concernée par la clause alors que B.F.I., jusqu'à la cession envisagée, n'était présent que dans certains États membres.
34. Cependant, au cours de l'instruction, Sita a demandé que la clause soit couverte par la présente décision pour une durée de 5 ans seulement et dans les cinq États membres où les filiales acquises de B.F.I. étaient actives avant la cession. Sita a également indiqué que pour le surplus, elle soumettra, le cas échéant, l'accord considéré à l'appréciation de la Commission sur la base de l'article 85 du Traité. En conséquence, l'obligation de non-concurrence imposée à B.F.I. est considérée comme une restriction accessoire à la présente opération pour autant que sa durée ne dépasse pas les 5 ans indiqués à son point (i), et pour autant que son étendue soit limitée aux activités exercées par B.F.I. dans les cinq pays de l'Union où le groupe était présent avant la cession.
35. La clause de non-concurrence conclue entre Sita et Otto Holding International BV, relative à la prise de participation de Sita dans OED (Allemagne) à la place de B.F.I., prévoit que les parties à cet accord s'engagent à ne pas faire concurrence à OED aussi

¹⁴ Secrets d'affaires: Montant peu significatif.

¹⁵ Secrets d'affaires.

¹⁶ Secrets d'affaires.

¹⁷ Secrets d'affaires.

longtemps [...] ¹⁸ . Cette clause de non-concurrence constitue en pratique moins une restriction pour Sita, dans la mesure où celle-ci acquiert le contrôle d'OED et où les activités de Sita dans le secteur de la gestion des déchets en Allemagne seront entreprises exclusivement par l'intermédiaire de sa filiale OED, que pour Otto Holding International BV. En raison de sa durée indéterminée, cette clause ne peut pas constituer telle quelle une restriction accessoire à l'opération mais, comme dans le cas ci-dessus, une période de 5 ans apparaît acceptable. Sita a demandé que la clause soit couverte par la présente décision pour une durée de 5 ans seulement et a également indiqué que pour le surplus, elle soumettra, le cas échéant, l'accord considéré à l'appréciation de la Commission sur la base de l'article 85 du Traité. En conséquence, l'obligation de non-concurrence est considérée comme une restriction accessoire à la présente opération pour autant que sa durée ne dépasse pas 5 ans.

CONCLUSION

36. Il résulte de l'analyse développée ci-dessus que le projet de concentration ne soulève de doutes sérieux quant à la création ou au renforcement d'une position dominante ayant pour effet une entrave significative à la concurrence effective dans le Marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci. En conséquence, la Commission décide que l'opération notifiée est compatible avec le Marché commun et avec l'Accord E.E.E. La présente décision est adoptée en application de l'article 6 paragraphe 1 point b du règlement du Conseil n° 4064/89.

Pour la Commission,

¹⁸ Secrets d'affaires.