



Besluit

**Vergunning vereist voor
de concentratie tussen
Royal FloraHolland U.A.
en Gebr. De Winter
Holding B.V., Van
Marrewijk Holding B.V.,
P.M. Van Zaal Transport
B.V.**

Vergunning vereist voor de concentratie tussen Royal FloraHolland U.A. en Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V., P.M. Van Zaal Transport B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/553134
Zaaknummer : ACM/20/043158
Datum : 4 maart 2021
Auteur :
Versie : 1.1
Aantal pagina's : 43

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	4
2	Melding	5
3	Partijen	6
4	De gemelde operatie	6
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	7
6	Procedure	8
7	Beoordeling	8
7.1	Inleiding	8
7.1.1	De distributieketen van sierteeltproducten	8
7.1.2	Achtergrond en ratio voorgenomen concentratie	9
7.1.3	Relaties tussen de activiteiten van partijen	10
7.2	Relevante markten	11
7.2.1	Inleiding	11
7.2.2	Relevante productmarkt voor het vermarkten van sierteeltproducten	11
7.2.3	Relevante productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg	15
7.2.4	Relevante productmarkt voor logistieke dienstverlening	19
7.2.5	Relevante geografische markt voor vermarkten van sierteelt	21
7.2.6	Relevante geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg	21
7.2.7	Relevante geografische markt voor logistieke dienstverlening	22
7.3	Gevolgen van de voorgenomen concentratie (horizontaal)	23
7.3.1	Gevolgen op de markt voor sierteeltvervoer over de weg	23
7.3.2	Gevolgen op de markt voor logistieke dienstverlening	28
7.3.3	Conclusie horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie	29
7.4	Gevolgen van de voorgenomen concentratie (niet-horizontaal)	29
7.4.1	Inleiding	29
7.4.2	Positie van RFH als handelsplatform voor sierteeltproducten	30
7.4.3	Mogelijke bundeling of koppeling van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten met vervoersdiensten	31
7.4.4	Mogelijke beperking van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes op de veilingterreinen van RFH	36
7.4.5	Conclusie niet-horizontale gevolgen voorgenomen concentratie	42
8	Conclusie	42

1 Samenvatting en leeswijzer

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 'ACM') het voornemen van Royal FloraHolland (hierna: 'RFH') om uitsluitende zeggenschap te verkrijgen over De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal (hierna gezamenlijk ook aangeduid als 'de Floriway-vervoerders' en gezamenlijk met RFH als 'partijen').
2. De activiteiten van De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal overlappen op het gebied van het vrachtvervoer van sierteeltproducten over de weg en daaraan verwante logistieke dienstverlening. Daarnaast is sprake van niet-horizontale relaties tussen de activiteiten van RFH als handelsplatform voor sierteeltproducten en de activiteiten van De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal op het gebied van het vervoer van sierteeltproducten over de weg en daaraan verwante logistieke dienstverlening.
3. De ACM heeft onderzoek gedaan naar de markt waarop De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal actief zijn met vrachtvervoer van sierteeltproducten over de weg en daaraan verwante logistieke dienstverlening. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat er mogelijk sprake is van een aparte markt voor sierteeltvervoer over de weg, eventueel beperkt tot aanvoerlogistiek (waarbij het traject koper van sierteeltproducten-eindafnemer niet tot de relevante productmarkt behoort). De ACM gaat er op basis van haar onderzoek vanuit dat de markt voor sierteeltvervoer over de weg nationaal van omvang is.
4. Hoewel de Floriway-vervoerders op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg een beperkt gezamenlijk marktaandeel van tussen de 20% en 30% lijken te krijgen en er de nodige andere aanbieders op deze markt actief te zijn, heeft de ACM op dit moment nog niet met voldoende zekerheid kunnen vaststellen wat de precieze omvang is van de markt voor sierteeltvervoer over de weg. In een eventuele vergunningsfase is nog nader onderzoek nodig naar de positie van De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg, en op de mogelijke smallere markt voor aanvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer.
5. Ten aanzien van de markt voor het vermarkten van sierteeltproducten is de ACM er op dit moment onvoldoende van overtuigd dat buiten de veiling om handelen (BVO¹) in de huidige marktsituatie in voldoende mate een substituuat vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijke andere soortgelijke handelsplatforms. De ACM kan daarom niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht (die niet noodzakelijkerwijs hoeft neer te komen op een machtspositie).
6. De ACM wil in een mogelijke vergunningsfase nader onderzoek doen naar de afbakening van de relevante markt voor het vermarkten van sierteeltproducten. Daarbij zal onder meer aan de orde komen in hoeverre kopers het aandeel BVO kunnen uitbreiden boven wat ze nu al doen, en of de mate waarin BVO een alternatief is in belangrijke mate verschilt voor verschillende typen sierteeltproducten.
7. Als RFH een aanzienlijke mate van marktmacht heeft op de markt voor het vermarkten van sierteeltproducten kan zij die positie mogelijk gebruiken om de positie van De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg te versterken.

¹ De ACM gebruikt de term BVO in dit besluit om in het kader van haar beoordeling op grond van de Mw handelsstromen aan te duiden die niet verlopen via RFH of soortgelijke handelsplatformen. De door de ACM gehanteerde term komt daarmee niet overeen met de term BVO die RFH zelf hanteert in regels voor haar leden en in het bijzonder de 'Spelregels tijdelijke ontheffing BVO', zoals weergegeven op de website van RFH. Zie in dit kader ook de voetnoot bij randnummer 39.

8. In dat geval zou RFH de mogelijkheid en prikkel kunnen hebben om over te gaan tot koppeling of bundeling van de veiling-, bemiddelings- en transactiediensten van RFH met de vervoersdiensten van de Floriway-vervoerders, of anderszins het bevoordelen van Floriway. Dergelijk gedrag zou er toe kunnen leiden dat RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers van sierteeltproducten te verhogen, dan wel de kwaliteit van dienstverlening te verlagen of op dit gebied minder te innoveren.
9. Daarom stelt de ACM vast dat partijen een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de volgende punten:
 - a. De afbakening van de productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg.
 - b. De omvang van de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg en de positie van partijen op deze markt.
 - c. Het mogelijke nadere onderscheid tussen een markt voor het vermarkten van sierteeltproducten via handelsplatforms en een BVO-markt.
 - d. De omvang van de relevante markt voor het vermarkten van sierteeltproducten en de positie van RFH daarop.
 - e. De mogelijkheden, prikkels en effecten voor de bundeling en koppeling tussen de veiling-, bemiddelings- en transactiediensten (waaronder begrepen de financiële afhandeling van transacties) van RFH en de sierteeltvervoersdiensten van De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal.

Leeswijzer

10. In hoofdstuk 2 wordt de melding toegelicht. Daarna gaat de ACM in op de bij de concentratie betrokken partijen (hoofdstuk 3) en de gemelde concentratie die zij willen uitvoeren (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 wordt de toepasselijkheid van het concentratietoezicht beoordeeld en hoofdstuk 6 bevat informatie over de procedure. Hoofdstuk 7 bevat de mededingingsrechtelijke beoordeling van de concentratie en hoofdstuk 8 bevat de conclusie.

2 Melding

11. Op 11 november 2020 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.² Royal FloraHolland U.A. (hierna: Royal Flora Holland (ook: RFH)), onderdeel van de Royal Flora Holland-groep, en Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V., P.M. Van Zaal Transport B.V. (hierna respectievelijk: De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal, gezamenlijk ook: de Floriway-vervoerders), hebben gemeld dat Royal Flora Holland (ook: RFH) de zeggenschap probeert te verkrijgen over De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal.
12. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 60728 van 18 november 2020 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM twee zienswijzen ontvangen. Deze zienswijzen behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling. De ACM heeft daarnaast schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

² Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

3 Partijen

13. Royal Flora Holland (ook: RFH) is een coöperatie zonder winstoogmerk naar Nederlands recht. De leden van de coöperatie zijn kwekers van sierteeltproducten, en RFH brengt als veiling- en handelsplatform van sierteeltproducten vraag en aanbod bij elkaar. RFH heeft vier vestigingen dichtbij de belangrijkste productie- en afzetgebieden voor sierteeltproducten in Nederland. RFH heeft daarnaast een belang in de Veiling Rhein-Maas in Duitsland. Tevens biedt RFH een aantal diensten ter ondersteuning van haar activiteiten als veiling- en handelsplatform. Dit betreft onder meer logistieke dienstverlening op haar terreinen, zoals vrachtvervoer op de locaties van RFH, (digitale) administratieve diensten bij transacties die via het platform van RFH verlopen, zoals facturering en incasso en het verhuren van ruimten op het veilingterrein aan handelaren en sierteeltvervoerders.
14. Gebr. De Winter Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Het betreft een holdingmaatschappij waar enkele groepsmaatschappijen onder vallen, waaronder maar niet beperkt tot De Winter Transport B.V., De Winter Logistics Support B.V., De Winter Logistics Services B.V. Deze groepsmaatschappijen verzorgen het goederenvervoer over de weg en de (gekoelde) logistieke diensten voor kwekers en kopers van sierteeltproducten. Tot de groep van De Winter behoort ook Carrosserie Center Westland B.V., actief in onder meer het vervaardigen, repareren en spuiten van carrosserieën en handel in en reparatie van zware bedrijfsvoertuigen en aanhangwagens.³
15. Van Marrewijk Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Het betreft een holdingmaatschappij waar de groepsmaatschappijen Wematrans B.V. en Van Marrewijk Verhuur B.V. onder vallen. Wematrans B.V. richt zich op het (gekoeld) vervoer over de weg van sierteeltproducten en (gekoelde) logistieke diensten, zoals *warehouse management* en *fulfilment*. Van Marrewijk Verhuur B.V. richt zich op de verhuur van vervoersmiddelen, zoals vrachtwagens, autobussen, caravans en aanhangwagens.⁴
16. P.M. van Zaal Transport B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. De aandelen in P.M. van Zaal Transport B.V. worden gehouden door Hoza B.V., de holdingmaatschappij van P.M. van Zaal Transport B.V. P.M. van Zaal Transport B.V. richt zich op goederenvervoer over de weg, met een specialisatie in het vervoer van sierteelt en planten. Ook biedt zij logistieke diensten aan zoals *warehousing*.

4 De gemelde operatie

17. Partijen zijn van plan om de volgende transacties uit te voeren. RFH zal (door middel van haar indirecte dochteronderneming Logistiek2 B.V.) de aandelen overnemen in Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V. en Hoza B.V. (Van Zaal).
18. Logistiek2 B.V. is op dit moment een 100% dochteronderneming van de nieuw opgerichte entiteit RFH Logistics Holding B.V., wat een 100% dochteronderneming is van de nieuw opgerichte

³ De activiteiten van Carrosserie Center Westland B.V. zijn volgens partijen accessoir aan de vervoersactiviteiten van Gebr. De Winter Holding B.V. en haar groepsmaatschappijen. Deze activiteiten worden daarom, gelet op de beperkte omvang ervan en het ontbreken van overlap met de activiteiten van de andere over te nemen ondernemingen, niet nader besproken door partijen.

⁴ De activiteiten van Van Marrewijk Verhuur B.V. zijn volgens partijen accessoir aan de vervoersactiviteiten van Van Marrewijk Holding B.V. en haar groepsmaatschappijen. Deze activiteiten worden daarom, gelet op de beperkte omvang ervan en het ontbreken van overlap met de activiteiten van de andere over te nemen ondernemingen, niet nader besproken door partijen.

entiteit RFH Holding B.V., op haar beurt een 100% dochteronderneming van RFH. Na de voorgenomen concentratie zullen nog 85% van de aandelen in Logistiek2 B.V. gehouden worden door RFH Logistics Holding B.V. De overige 15% van de aandelen zullen worden gehouden door de huidige eigenaren van De Winter, door de nog op te richten vennootschap WWV B.V. RFH zal de uitsluitende zeggenschap hebben in Logistiek2 B.V.

19. De voorgenomen transacties blijken uit de volgende *Share Purchase Agreements*: (i) tussen Logistiek2 B.V. enerzijds en E.C.M. De Winter Beheer B.V., A.J.M. De Winter Beheer B.V. en A.W. De Vries Beheer B.V. (De Winter) anderzijds (ongedateerd); (ii) tussen Logistiek2 B.V. en Van Marrewijk Beheer B.V. (gedateerd 9 november 2020) en (iii) tussen Logistiek2 B.V. enerzijds en P.M. Van Zaal B.V. en Natasja Hogenboom B.V. (Van Zaal) anderzijds (gedateerd 10 november 2020).

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

20. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de transactie is dat RFH uitsluitende zeggenschap zal verkrijgen over De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal.
21. Betrokken ondernemingen zijn vier van elkaar onafhankelijke ondernemingen. Royal Flora Holland (ook: RFH) krijgt indirect zeggenschap over De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal.
22. Er is sprake van drie individuele transacties. Om vast te stellen of deze als één concentratie dienen te worden aangemerkt in de zin van artikel 29, eerste lid, van de Mw, wordt gekeken naar randnummers 36 e.v. uit de Geconsolideerde Mededeling van de Europese Commissie.⁵ In dit kader dient per geval te worden bepaald of de transacties zodanig nauw verweven zijn, dat de ene transactie niet zou zijn gesloten zonder de andere.⁶
23. Partijen geven aan dat de voorgenomen concentratie is bedoeld om de logistieke bewegingen op en rond de veilingen te kunnen vereenvoudigen. RFH wil haar leden een geloofwaardig alternatief bieden voor het huidige versnipperde vervoer. Daartoe is vereist dat de vervoerscapaciteit die RFH tot haar beschikking krijgt een zekere kritische massa heeft. Uit dit gegeven volgt dat de individuele transacties in belangrijke mate met elkaar samenhangen omdat zij alle tezamen één economisch doel voor RFH dienen: het op zich kunnen nemen van een voldoende groot gedeelte van het sierteeltvervoer van en naar haar veilinglocaties. RFH zou geen geloofwaardig aanbod aan haar leden kunnen doen als ze maar één transportonderneming zou overnemen. Om die reden bestaat er een belangrijke logistieke verbondenheid tussen de Sierteeltvervoerders en zullen zij daarnaast in belangrijke mate onderling samenhangend worden ingezet ten behoeve van de activiteiten van RFH.⁷
24. Daarnaast is er volgens partijen ook sprake van een juridische verbondenheid tussen de individuele transacties. Uit de verschillende *Share Purchase Agreements* voor de verschillende transacties volgt dat wanneer de voorgenomen concentratie, bestaande uit de betreffende transactie en de overige transacties die onderdeel uitmaken van de voorgenomen concentratie, op grond van mededingingsrechtelijke overwegingen geen doorgang kan vinden, dat Partijen niet

⁵ Geconsolideerde Mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (2008/C95/01) (hierna: Geconsolideerde Mededeling).

⁶ Geconsolideerde Mededeling, randnummer 38.

⁷ Melding, randnummers 55-56.

verplicht zijn (en feitelijk dus ook niet toegestaan) om over te gaan tot het tot stand brengen van de betreffende transactie.⁸

25. De ACM stelt op basis van de gegevens uit de melding vast dat de drie individuele transacties gezamenlijk één concentratie vormen. Op basis van de omzetgegevens uit de melding stelt de ACM vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 Mw geregelde concentratietoezicht valt.

6 Procedure

26. De ACM heeft naar aanleiding van de melding aanvullende informatie gevraagd aan partijen. Daarnaast heeft de ACM viermaal aanvullende informatie ontvangen op eigen initiatief van partijen, op de volgende momenten: 9 december 2020⁹, 5 januari 2021¹⁰, 25 januari 2021¹¹ en 29 januari 2021¹². Naast deze informatie baseert de ACM haar beoordeling op informatie uit het marktonderzoek onder concurrenten, afnemers en andere marktpartijen, met wie zij telefonische interviews heeft gevoerd en aan wie zij schriftelijke vragen heeft gesteld. Ook heeft de ACM in haar beoordeling twee zienswijzen betrokken die zijn ingediend door een concurrent respectievelijk een afnemer van partijen. Tot slot heeft de ACM openbare informatie betrokken in haar onderzoek.

7 Beoordeling

27. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Paragraaf 7.1 bevat een inleiding. Paragraaf 7.2 gaat in op de product- en geografische marktafbakening van de markten waarop RFH en De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal actief zijn. Paragraaf 7.3 gaat in op de horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie op deze markten. Paragraaf 7.4 gaat in op de niet-horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie.

7.1 Inleiding

28. De ACM zal in deze paragraaf eerst ingaan op de distributieketen van sierteelproducten (7.1.1), vervolgens op de achtergrond en ratio van de voorgenomen concentratie (7.1.2) en tot slot op de relaties tussen de activiteiten van partijen (7.1.3).

7.1.1 De distributieketen van sierteelproducten

29. Als een kweker sierteelproducten verkoopt via de veilingklok van RFH (hierna ook: de klok), haalt een sierteeltvervoerder de sierteelproducten op bij het terrein van de kweker en vervoert deze naar één of meerdere veilingterreinen. Ook bij directe verkoop aan een koper van sierteelproducten die gevestigd is op het veiling- en/of handelsterrein van RFH (hierna: "veilingterrein" of "terrein van RFH"), worden de sierteelproducten opgehaald op het terrein van de kweker en bezorgd op het veilingterrein. Als de koper van sierteelproducten zich niet op het veilingterrein bevindt, worden de sierteelproducten veelal rechtstreeks naar de locatie van de koper vervoerd. Deze vervoersstromen worden in de markt ook wel aangeduid als

⁸ Melding, randnummer 57.

⁹ Brief RFH van 9 december 2020.

¹⁰ Aanvullende input RFH van 5 januari 2021.

¹¹ Bericht RFH van 25 januari 2021.

¹² Zienswijze RFH van 29 januari 2021.

'aanvoerlogistiek'. Voor het traject kweker-veiling of van kweker rechtstreeks naar de koper van de sierteelproducten, is het veelal de kweker die opdrachtgever is van en betaalt voor het sierteeltvervoer.

30. Een koper van sierteelproducten die inkoop via de klok, schakelt een sierteeltvervoerder in om zijn via de klok ingekochte producten te laten vervoeren vanaf één of meerdere veilinglocaties naar zijn eigen locatie. Als de koper van sierteelproducten gevestigd is op het terrein waar hij de producten via de klok heeft ingekocht, is het ook mogelijk dat RFH de ingekochte producten bij de koper van sierteelproducten aflevert via haar interne logistiek. Wanneer een koper van sierteelproducten producten heeft ingekocht op veilingterrein A en de sierteelproducten wil laten bezorgen op veilingterrein B (bijvoorbeeld omdat de koper van sierteelproducten daar gevestigd is), wordt ook wel gesproken van 'interveiling-vervoer'. Bij rechtstreekse transacties tussen kweker en koper is het mogelijk dat de koper van de sierteelproducten (en niet de kweker) zelf het vervoer regelt en betaalt, of dit met eigen vervoersmiddelen doet.
31. Afhankelijk van het type koper kan het zijn dat de sierteelproducten vanaf de locatie van de koper verder worden gedistribueerd, dan spreken we van sierteeltvervoer, niet zijnde aanvoerlogistiek. Daarnaast is ook sprake van vervoer tussen opkweekbedrijven¹³ en kwekers, wat volgens de ACM waarschijnlijk behoort tot het sierteeltvervoer, niet zijnde aanvoerlogistiek.
32. De verdere distributie van de koper naar zijn (eind)afnemers, kan ook plaatsvinden (van en) naar locaties in het buitenland. In het internationaal transport van sierteelt zijn andere partijen actief dan in het nationaal sierteeltvervoer.¹⁴ Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van ander materieel, bijvoorbeeld grotere vrachtwagens en inclusief een slaapplek voor de chauffeur, en is er doorgaans sprake van 'groupage'.¹⁵ Om actief te kunnen worden op het internationale sierteeltvervoer is het van belang om een netwerk van klanten en voldoende volume in het betreffende land van bestemming te hebben.¹⁶ Hiertoe rekent de ACM ook het vervoer van en naar vliegvelden, hetgeen volgens een marktpartij eveneens wordt aangeboden door andere partijen en gebeurt met ander materieel dan het sierteeltvervoer over de weg.¹⁷ Het internationaal sierteeltvervoer schaart de ACM in dit besluit daarom niet onder de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg, zoals die wordt beschreven in randnummer 94.
33. Sierteeltvervoerders die zich richten op het sierteeltvervoer in Nederland, zullen mogelijk af en toe ook vrachten vervoeren voor kwekers en/of afnemers gevestigd net over de grens in België of Duitsland. De ACM beschouwt dergelijke stromen als onderdeel van het sierteeltvervoer over de weg.

7.1.2 Achtergrond en ratio voorgenomen concentratie

34. RFH vervult met haar terreinen in Aalsmeer, Naaldwijk, Rijnsburg en Eelde een belangrijke rol in de distributieketen van sierteelproducten. Het vervoer van sierteelproducten tussen de kwekers en RFH en tussen de verschillende RFH-locaties wordt momenteel uitgevoerd door onafhankelijke sierteeltvervoerders. RFH is voornemens om zelf vervoersdiensten te gaan

¹³ Bedrijven die jonge planten opkweken uit bijvoorbeeld zaad en stekjes.

¹⁴ Zie o.m. Gespreksverslag ACM/UIT/546754. Deze vervoerder geeft aan dezelfde klanten te bedienen als één van de fuserende partijen, maar beide ondernemingen verzorgen voor dezelfde klanten een ander deel van het sierteeltvervoer. De Floriway-vervoerder biedt met name het vervoer op het traject tussen de kweker en de koper van sierteelt aan. Het deel van de koper van sierteelt naar diens afnemer, gevestigd in het buitenland, wordt uitgevoerd door de bevroagde vervoerder.

¹⁵ Zie de gespreksverslagen Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546754, Gespreksverslag ACM/UIT/546186 en Gespreksverslag ACM/UIT/546739. Eén van de bevroagde vervoerders beschrijft groupage als dat "producten van meerdere exporteurs in één vrachtwagen naar meerdere kopers worden getransporteerd".

¹⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/546186; Gespreksverslag ACM/UIT/546754 p. 2.

¹⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/546454.

aanbieden om hiermee onnodige vervoersstromen te voorkomen, relevante nieuwe dienstverlening aan te kunnen bieden en een efficiëntieslag te realiseren.

35. Zij wil dit gaan doen door middel van de voorgenomen overname van drie sierteeltvervoerders. De drie sierteeltvervoerders zullen gaan handelen onder de naam Floriway.¹⁸ De drie over te nemen sierteeltvervoerders zullen daarom in dit besluit gezamenlijk ook worden aangeduid als 'Floriway-vervoerders'.
36. Als gevolg van de voorgenomen concentratie zal het voor RFH mogelijk zijn om een gedeelte van de sierteeltdistributie naar haar veilinglocaties, tussen haar veilinglocaties en van haar veilinglocaties naar kopers (oftewel: de aanvoerlogistiek) op zich te nemen. [VERTROUWELIJK]* een effectievere dienstverlening aan kwekers en kopers van sierteeltproducten te kunnen bieden doordat de producten gezamenlijk en via een efficiëntere route worden vervoerd.

7.1.3 Relaties tussen de activiteiten van partijen

37. De Floriway-vervoerders zijn ieder actief op het gebied van sierteeltvervoer over de weg en daarmee samenhangende logistieke dienstverlening. Er is dus sprake van horizontale overlap op deze gebieden.
38. Daarnaast is sprake van niet-horizontale relaties tussen de activiteiten van RFH enerzijds, en de activiteiten van de Floriway-vervoerders anderzijds. Allereerst omdat RFH diensten en faciliteiten aanbiedt aan sierteeltvervoerders op haar veilingterreinen. Daarnaast is RFH een coöperatie van kwekers en biedt zij als veiling- en handelsplatform voor sierteeltproducten veiling-, transactie- en betaaldiensten aan, aan kwekers en kopers van sierteeltproducten (hierna gezamenlijk aangeduid als: veiling-, bemiddelings- en transactiediensten). De kwekers en kopers van sierteeltproducten zijn op hun beurt afnemers van sierteeltvervoersdiensten. RFH en de Floriway-vervoerders zijn dus actief op nauw verwante markten. De ACM licht de relaties tussen de activiteiten van partijen hieronder nader toe.
39. RFH is een veiling- en handelsplatform voor sierteeltproducten. Kwekers verhandelen hun producten via de veiling op de volgende manieren: via de klok¹⁹ of via directe transacties rechtstreeks tussen kwekers en kopers van sierteeltproducten (hierna: directe transacties).²⁰ Leden van RFH (kwekers) hebben een zogenaamde afrekenplicht²¹, die hen verplicht 100% van hun productie via RFH af te rekenen. Alle transacties die door leden van RFH (kwekers) worden gesloten, dus zowel via de klok als directe transacties, worden daarom normaliter door de veiling financieel afgehandeld. Dit laatste is alleen niet het geval als leden van RFH hun producten verkopen aan kopers van sierteeltproducten die niet via RFH *kunnen* afrekenen. Voor dergelijke transacties kunnen kwekers een Tijdelijke ontheffing lidverplichting (TOL)²² aanvragen bij RFH, en handelen 'buiten de veiling om' (BVO²³). Voor dergelijke BVO-transacties moeten kwekers een naheffing betalen aan RFH.

* In de openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

¹⁸ Melding, randnummer 51.

¹⁹ Fysiek vanaf de tribune op een veilinglocatie, of elektronisch via "Kopen op Afstand", ook wel KOA.

²⁰ Melding, randnummer 5.

²¹ Zie Statuten Royal Flora Holland, art. 18, lid 2.

²² <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/financieel/tijdelijke-ontheffing-lidverplichting-nod1807>

²³ De term BVO in dit randnummer verwijst specifiek naar hetgeen onder het begrip BVO wordt verstaan in de 'Spelregels tijdelijke ontheffing BVO', zoals weergegeven op de website van RFH. De hier gehanteerde term BVO komt daarom niet overeen met hetgeen de ACM in de rest van het besluit verstaat onder de term BVO.

40. Daarnaast biedt RFH aan kwekers en kopers van sierteeltproducten een aantal nevendiensten aan op haar veilingterreinen. Dit betreft onder meer logistieke dienstverlening op haar eigen terreinen (bijvoorbeeld verzorging van (digitale) administratieve diensten bij transacties die via de veiling verlopen, zoals facturering en incasso en het faciliteren van vrachtvervoer op de vestigingslocaties van RFH) en het bieden van huisvesting aan handelaren.²⁴
41. Verder biedt RFH een aantal diensten aan op haar veilingterreinen aan sierteeltvervoerders. Dit betreft onder meer (i) het ter beschikking stellen van *docks* (een laad- of losplaats verbonden aan een veiling- of handelsgebouw waar vervoerders hun producten kunnen laden en lossen) en (ii) het verhuren van ruimte aan sierteeltvervoerders, waarmee sierteeltvervoerders op hun beurt aan de afnemers van sierteeltvervoer logistieke dienstverlening zoals op- en overslag kunnen aanbieden. Daarnaast maken sierteeltvervoerders vaak gebruik van stapelwagens²⁵ en fusten²⁶ van de veiling, waarop de sierteeltproducten vervoerd worden. Dit gaat via een statiegeldsysteem ontwikkeld door RFH. Op stapelwagens zitten om deze reden een soort chips die door RFH op de veilingkarren worden geplaatst, die slotplaten worden genoemd²⁷.

7.2 Relevante markten

7.2.1 Inleiding

42. RFH is als veiling- en handelsplatform actief op het gebied van het vermarkten van sierteeltproducten.
43. De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal zijn ieder actief op het gebied van goederenvervoer over de weg en logistieke dienstverlening voor kwekers en kopers van sierteeltproducten.
44. Hierna gaat de ACM achtereenvolgens in op de relevante productmarkt voor het vermarkten van sierteeltproducten, op de relevante productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg, en op de relevante productmarkt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer.

7.2.2 Relevante productmarkt voor het vermarkten van sierteeltproducten

Inleiding

45. Bij de beoordeling van de niet-horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie, is van belang of RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht. Een belangrijke factor voor de vaststelling of RFH een aanzienlijke mate van marktmacht heeft, is de mate waarin de veiling-, bemiddelings- en transactiediensten van RFH worden gedisciplineerd door concurrentiedruk

²⁴ Melding, randnummer 6.

²⁵ Dit betreft gestandaardiseerde stapelwagens die alleen noodzakelijk zijn bij verkoop via de klok. Voor andere stromen kan de kweker, al dan niet in overleg met de koper kiezen voor andere typen wagens (bijvoorbeeld Deense karren). Stapelwagens kunnen door kwekers, kopers en vervoerders worden gehuurd onder dezelfde voorwaarden. Royal Flora Holland, Algemene voorwaarden Stapelwagens, https://www.royalfloraholland.com/media/5883381/Royal_FloraHolland_AV-Stapelwagens_juli2016.pdf.

²⁶ RFH-fusten zijn standaard productdragers die nodig zijn om sierteelt af te leveren bij de klok. Voor directe stromen mag een kweker zelf kiezen welk type fust hij gebruikt, afhankelijk van de wensen van zijn afnemer. De fusten worden door RFH tegen betaling aan kwekers of kopers ter beschikking gesteld. Zie bijvoorbeeld: <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/logistiek/logistieke-middelen/fusten/fust>.

²⁷ De slotplaten horen bij een statiegeldsysteem dat wordt gebruikt bij RFH stapelwagens. Om de RFH stapelwagens van een RFH terrein mee te kunnen nemen moeten ze voorzien zijn van een slotplaat. De slotplaten zijn alleen noodzakelijk bij het gebruik van RFH stapelwagens en dus alleen voor stromen die fysiek langs de klok lopen. Slotplaten kunnen door kwekers, kopers en vervoerders worden gehuurd onder dezelfde voorwaarden.

vanuit handel waarbij kwekers en kopers langs andere kanalen transacties met elkaar doen. In de sierteeltbranche wordt dit “buiten de veiling om” (hierna: BVO²⁸) genoemd.

46. Indien zou blijken dat BVO in onvoldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijke andere soortgelijke handelsplatforms, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht (die niet noodzakelijkerwijs hoeft neer te komen op een machtspositie) in de zin van de Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2008/C 265/07) van 18 oktober 2008, (hierna: Richtsnoeren niet-horizontale fusies).²⁹
47. Daarom heeft de ACM in dit besluit de relevante productmarkt waarop RFH actief is, nader onderzocht.

Opvattingen partijen

48. In de melding hebben partijen aangegeven dat RFH actief is met het aanbieden van veiling-bemiddelings- en transactiediensten, en tevens diverse nevendiensten biedt ter ondersteuning van kwekers en afnemers van sierteeltproducten bij haar veiling-, bemiddelings- en transactiediensten. Dit laatste verwijst bijvoorbeeld naar verschillende logistieke diensten op haar veilingsterreinen en bijbehorende handelsterreinen en het bieden van huisvesting aan handelaren.
49. Ten aanzien van de mogelijke relevante markt(en) waarop RFH actief is met deze activiteiten, hebben partijen echter in de melding geen informatie aangedragen. Wel geven partijen aan dat [VERTROUWELIJK] een drietal ontwikkelingen. Allereerst dragen online ontwikkelingen er aan bij dat kwekers en kopers van sierteeltproducten elkaar makkelijker kunnen vinden en onderlinge transacties kunnen sluiten. Ten tweede sluiten grote retailers in toenemende mate rechtstreekse contracten met leveranciers. Ten derde zijn er een aantal zeer grote handelshuizen actief, zoals Dutch Flower Group en Royal Lemkes, die hun eigen productie- en distributieketen opzetten. Ook zij sluiten in toenemende mate rechtstreekse contracten met telers, vaak voor de volledige productie van de kweker.
50. Partijen stellen verder dat de conclusie van de ACM in 2007 over de marktafbakening en de positie van RFH, nog steeds wordt ondersteund door de huidige feiten.³⁰

Opvattingen marktpartijen

51. Uit het marktonderzoek van de ACM volgt dat de mogelijkheid voor afzet via de veilingklok van RFH belangrijk is voor kwekers.³¹ Kwekers die lid zijn bij RFH, kunnen volgens kopers van sierteeltproducten in beginsel niet BVO handelen.³² Een koper van sierteeltproducten wijst erop dat het steeds lastiger wordt voor kwekers die lid zijn van RFH om BVO te handelen.³³
52. Diverse kopers van sierteeltproducten stellen dat het voor hen niet mogelijk is om de door hen gewenste sierteeltproducten volledig BVO in te kopen. Volgens hen hangt dit samen met de kwaliteit, variëteit en/of het volume van het via RFH beschikbare assortiment.³⁴ Een andere koper van sierteeltproducten wijst erop dat RFH een unieke marktplaats is, want nergens ter wereld kun

²⁸ Zoals aangegeven in de voetnoot bij randnummer 5 gebruikt de ACM de term BVO om in het kader van haar beoordeling handelsstromen aan te duiden die niet verlopen via RFH of soortgelijke handelsplatforms. De door de ACM gehanteerde term komt daarmee niet overeen met de term die RFH hanteert in regels voor haar leden en dat onderdeel uitmaakt van de ‘Spelregels tijdelijke ontheffing BVO’, zoals weergegeven op de website van RFH. Zie in dit kader ook de voetnoot bij randnummer 39.

²⁹ Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 99.

³⁰ Zienswijze van RFH van 29 januari 2021.

³¹ Gespreksverslag ACM/UIT/547018, Gespreksverslag ACM/UIT/546454, p. 3.

³² Gespreksverslag ACM/UIT/547833, Gespreksverslag ACM/UIT/545801.

³³ Gespreksverslag ACM/UIT/547833

³⁴ Gespreksverslag ACM/UIT/547833, Gespreksverslag ACM/UIT/545801, Schriftelijke antwoorden ACM/IN/577691.

je elke dag weer de variëteiten bloemen en planten kopen in de hoeveelheden die nu beschikbaar zijn in Nederland.³⁵

Beoordeling ACM

53. Bij de beoordeling van de voorgenomen concentratie tussen Bloemenveiling Aalsmeer en Flora Holland in 2007, heeft de NMa in de vergunningsfase onderzocht of AVA-kanalen substituten zijn voor de afzetkanalen van de veiling (klok, bemiddeling en basistarief). Met AVA-kanalen werd gedoeld op andere afzetkanalen dan de veilingen.³⁶
54. In het destijds uitgevoerde onderzoek onder een grote groep kwekers en kopers gaven zowel kwekers als kopers aan dat zij bij een significante verslechtering van één van de concurrentieparameters van de afzetkanalen van de veiling in voldoende grote mate zouden overstappen naar alternatieven, waarbij zij rechtstreekse verkoop zonder tussenkomst van de veiling (nu BVO genoemd) als belangrijkste alternatief noemden.³⁷ In 2007 werd het percentage van de sierteelthandel via andere kanalen door de Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VBO) geschat op circa 5% voor bloemen en tussen de 10% en 15% voor planten.³⁸
55. De ACM ziet op basis van het in de meldingsfase uitgevoerde onderzoek redenen om de marktafbakening van de NMa, die inmiddels 14 jaar geleden heeft plaatsgevonden, opnieuw te onderzoeken. Die redenen zet de ACM hierna uiteen.
56. Volgens partijen is de omvang van BVO sinds 2007 toegenomen. Zij schatten het percentage sierteelthandel dat buiten de veiling om gaat op [30-40]%, maar geven geen uitgebreide onderbouwing van dit percentage.³⁹ De omvang van het belang van BVO wordt echter door verschillende marktpartijen genuanceerd.⁴⁰ Een aantal marktpartijen stelt dat BVO weliswaar in omvang is toegenomen, maar stelt daarbij ook dat BVO voornamelijk betrekking heeft op grote partijen tulpen en violen die door retailers rechtstreeks bij kwekers worden ingekocht.⁴¹
57. Desgevraagd geven partijen geen schatting van het percentage Nederlandse kwekers dat geen lid is van RFH. [VERTROUWELIJK] zo'n 1500 kwekers zijn die geen lid zijn van RFH, maar wel incidenteel hun sierteelt via RFH vermarkten. Zij geven daarbij aan dat deze groep [VERTROUWELIJK]⁴² Diverse marktpartijen wijzen er op dat 90% of meer van de Nederlandse kwekers lid is van RFH.⁴³
58. Het hoge percentage kwekers dat lid is van RFH is van belang voor de potentiële omvang van het BVO segment. Leden van RFH zijn in principe verplicht hun sierteelt via RFH te laten afrekenen. BVO is voor leden van RFH slechts zeer beperkt mogelijk, met een ontheffing en betaling van een transaction fee⁴⁴, hetgeen de eventuele economische voordelen van BVO voor deze kwekers

³⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/547018, p. 9.

³⁶ Daaronder werden begrepen: directe verkoop door telers aan (groot)handelaren en detailisten, verkoop via telersverenigingen en producentencoöperaties, commissionairs, Cash & Carry's en groothandelsmarkten en zelfstandige agenten. Zie het meldingsbesluit van de NMa van 19 februari 2007, zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland, randnummer 17.

³⁷ Besluit van de NMa van 21 augustus 2007, zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer - FloraHolland, randnummer 67 en verder.

³⁸ Besluit van de NMa van 21 augustus 2007, zaak 5901/BloemenveilingAalsmeer-FloraHolland, randnummer 25

³⁹ Zij schatten dit op basis van de zogenaamde *Share of Wallet* van de grootste kopers op het RFH platform. *Share of Wallet* is een inschatting van het deel dat deze kopers van hun inkopen via RFH afrekenen. Antwoorden van partijen op vragen van ACM d.d. 6 januari 2020, randnummer 57 en Bijlage 25 – *Share of Wallet* top 25 RFH Holdings.

⁴⁰ Gespreksverslag ACM/UIT/545801.

⁴¹ Gespreksverslag ACM/UIT/546186, Gespreksverslag ACM/UIT/547018.

⁴² Antwoorden van partijen op vragen van ACM d.d. 6 januari 2020, randnummer 63-65.

⁴³ Gespreksverslag ACM/UIT/547833, Gespreksverslag ACM/UIT/546298: 90%, Gespreksverslag ACM/UIT/545801 90%.

⁴⁴ <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/financieel/tijdelijke-ontheffing-lidverplichting-nod1807>

geheel of ten dele wegneemt. Slechts naar schatting 10% van de Nederlandse kwekers is geen lid van RFH. Van deze kwekers kan volledig buiten RFH om worden ingekocht.

59. Kwekers die lid zijn van RFH zouden alleen in significante mate BVO kunnen handelen indien zij hun lidmaatschap van RFH zouden opzeggen. Dat betekent vervolgens dat de zekerheid van het kunnen aanbieden via de klok tegen aantrekkelijke voorwaarden en de betalingszekerheid bij het vermarkten van sierteeltproducten via RFH voor hen wegvalt. [VERTROUWELIJK] en ook de financiële afhandeling van die transacties zelf moeten organiseren. Dit zou een drempel kunnen opwerpen voor het verder vergroten van het BVO aanbod. Een marktpartij voegt hier nog aan toe dat kwekers ook niet geneigd zouden zijn om hun lidmaatschap op te zeggen omdat zij bij vertrek hun ledenkapitaal niet in één keer uitgekeerd krijgen.⁴⁵
60. Voor kopers van sierteeltproducten geldt dat zij alleen van handel via RFH naar BVO kunnen switchen indien en voor zover er voldoende BVO-aanbod beschikbaar is, in volume, kwaliteit en assortiment. Uit het marktonderzoek van ACM blijkt dat een aantal soorten sierteeltproducten een belangrijke rol speelt in het BVO-kanaal. Meerdere marktpartijen geven aan dat BVO vooral wordt gebruikt voor grotere partijen bloemen en planten. Daarbij noemen zij vooral violen en tulpen.⁴⁶ Het aantal variëteiten dat beschikbaar is via BVO is een belangrijke bepalende factor voor de substitueerbaarheid van klok- en directe transacties via RFH door BVO-transacties. Eén van de ondervraagde marktpartijen geeft aan dat de diversiteit van het aanbod BVO nog geen 10% bedraagt van het aantal variëteiten dat op het platform van RFH wordt aangeboden via de klok en directe transacties. Deze zelfde marktpartij merkt ook op dat buitenlandse kwekers voor haar geen goed alternatief vormen voor het aanbod van RFH, vanwege het feit dat zij niet voorraadhoudend is.⁴⁷ Dit zou erop kunnen wijzen dat voorkopers van sierteeltproducten BVO voor slechts een beperkt deel van het assortiment aan sierteeltproducten een alternatief is.
61. Bovendien zullen er vanuit het perspectief van de kopers van sierteeltproducten [VERTROUWELIJK] transactiekosten gemoed zijn met het buiten RFH om zoeken naar verschillende kwekers van sierteeltproducten en daarmee BVO overeenkomsten sluiten om te komen tot het door de koper gewenste assortiment aan sierteeltproducten. De platforms FloraXchange en Blueroots vervulden deze functies in eerste instantie als onafhankelijke partijen, maar zijn inmiddels verbonden aan RFH. In FloraXchange heeft RFH inmiddels een meerderheidsbelang verworven.⁴⁸ In Blueroots heeft RFH ook een 50% belang verworven.⁴⁹ Deze platforms lijken beide reeds geïntegreerd te zijn in Floriday en dus niet onafhankelijk van RFH te functioneren.
62. Gelet op het voorgaande is het voorstelbaar dat voor kopers van sierteeltproducten BVO slechts een reëel alternatief vormt voor een beperkt deel van het assortiment aan sierteeltproducten, namelijk voor die producten die in bulk worden ingekocht, zoals violen of tulpen, maar nauwelijks voor andere soorten sierteeltproducten.
63. De ACM is er daarom op dit moment onvoldoende van overtuigd dat BVO in de huidige marktsituatie in voldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijk andere soortgelijke handelsplatforms. De disciplinerende werking van BVO op RFH is derhalve in dit stadium onduidelijk.

⁴⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/547833.

⁴⁶ Zie voetnoot 12: Gespreksverslag ACM/UIT/546186, Gespreksverslag ACM/UIT/547018.

⁴⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/547833.

⁴⁸ <https://about.floraxchange.nl/nl/update/royal-floraholland-en-floraxchange-bundelen-krachten-in-een-digitaal-platform-voor-kwekers>.

⁴⁹ <https://www.floriday.io/nl/update/blueroots-en-royal-floraholland-samen-verder-in-digitalisering-sector>.

64. Gezien het bovenstaande wil de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de afbakening van de relevante markt voor het vermarkten van sierteelproducten. Daarbij zal onder meer aan de orde komen in hoeverre kopers het aandeel BVO kunnen uitbreiden boven wat ze nu al doen en of de mate waarin BVO een alternatief is in belangrijke mate verschilt voor verschillende typen sierteelproducten.

7.2.3 Relevante productmarkt voor sierteelvervoer over de weg

Opvattingen partijen

65. Partijen menen dat er ten aanzien van het vervoer sprake is van een brede markt voor vrachtvervoer over de weg met mogelijk een nader onderscheid naar vrachtvervoer over de weg door middel van koel-vries opleggers. Ze geven daarnaast aan dat er sprake kan zijn van een mogelijk nauwere markt van sierteelvervoer over de weg.⁵⁰
66. Partijen geven aan dat planten – in tegenstelling tot bloemen - drie maanden per jaar verwarmd vervoerd worden en dat dit in rustige periodes is. De rest van het jaar worden planten onverwarmd en door willekeurige voertuigen vervoerd. Volgens partijen kunnen kwekers daarom voor een groot deel van hun afzet gebruikmaken van vervoerders met niet-gekoelde opleggers.⁵¹
67. Ook voor het resterende deel van hun afzet kunnen kwekers gebruikmaken van reguliere vervoerders, omdat gekoelde opleggers volgens partijen de meest gangbare transportmiddelen zijn en reguliere vervoerders dan ook gekoelde en ongekoelde vervoersdiensten aanbieden.
68. Partijen zijn dan ook van mening dat sierteelvervoer geen specifiek materieel vereist. Partijen wijzen er op dat er geen aparte trekker hoeft te worden ingezet voor het vervoer van sierteelt of het gebruik van koel-vries opleggers en dat geen substantiële investeringen zijn vereist om deze vervoersactiviteiten uit te voeren. Bovendien beschikken reguliere vervoerders zowel over gewone opleggers als over koel-vriesopleggers.
69. Ook zijn partijen van mening dat sierteelvervoer geen specifieke expertise vereist. Sierteelvervoer kent bijvoorbeeld geen veiligheidsvereisten of fytosanitaire regels.⁵² Partijen merken tot slot op dat er geen relevante toetredingsbarrières zijn.⁵³
70. Ten aanzien van de vraagzijde merken partijen op dat kwekers geen bijzondere vervoersvraag hebben. De vervoersvraag van de kwekers is vergelijkbaar met die van fruittelers en producenten van speelgoed.⁵⁴ Een vervoerder heeft uitsluitend laadruimte nodig om het vervoer aan te bieden, hetgeen ook blijkt uit de verschillende type vervoersmiddelen (bestelbus, bakwagen, aanhanger) die kwekers inzetten op het moment dat zij zelf het vervoer verzorgen.⁵⁵
71. Ten aanzien van de aanbodzijde merken partijen op dat de hele transportsector een vervoersdienst kan aanbieden aan elke afnemer met een vervoerswens. Sierteelvervoerders kunnen ook andere producten vervoeren en doen dit ook.⁵⁶ Ook de Floriway-vervoerders vervoeren andere producten, zoals plastic potten, plastic fusten en voeding voor bloemen⁵⁷.
72. Ondernemingen die zich niet specifiek op het vervoer van sierteelt richten, vervoeren ook sierteelt aldus partijen.⁵⁸ Zij geven hierbij het voorbeeld van twee ondernemingen die actief zijn in distributie voor supermarkten, waarbij gekoelde producten en sierteelt een onderdeel van de

⁵⁰ Melding, randnummer 12.

⁵¹ Brief 9 december 2020, randnummer 1.6.

⁵² Brief 9 december 2020, randnummer 1.6.

⁵³ Brief 9 december 2020, randnummer 3.11.

⁵⁴ Brief 9 december 2020, randnummer 3.3.

⁵⁵ Brief 9 december 2020, randnummer 3.4.

⁵⁶ Brief 9 december 2020, randnummer 3.6.

⁵⁷ Antwoorden Partijen 28 december 2020, randnummer 11.

⁵⁸ Brief 9 december 2020, randnummer 3.7.

vervoerde producten uitmaken. Ook hebben zij een overzicht van vervoersondernemingen aangeleverd die in de afgelopen vijf jaren diensten hebben afgenomen bij RFH.⁵⁹ Hieruit blijkt volgens partijen dat ook vervoerders die zich niet richten op sierteeltvervoer sierteeltproducten vervoeren.

73. Ten aanzien van benodigde faciliteiten wijzen partijen erop dat het gebruik van slotplaten uitsluitend betrekking heeft op stromen die via de veilingklok gaan en niet relevant zijn voor de overige stromen. De slotplaten vormen een statiegeldsysteem voor karren en slotplaten kunnen worden gereserveerd door zowel vervoerders, kwekers en kopers van sierteeltproducten.⁶⁰
74. Partijen wijzen er verder op dat weliswaar stapelwagens of CC-containers nodig zijn om sierteeltproducten op te laden, maar dat de opdrachtgever voor het vervoer degene is die hiervoor moet zorgen. Stapelwagens en CC-containers zijn niet in eigendom van vervoerders en worden ook niet geleased door hen.⁶¹
75. Partijen concluderen aldus dat er geen aanleiding is om deze nauwere segmenten als aparte markten te beschouwen en zijn van mening dat de ACM dient aan te sluiten bij de in precedenten afgebakende markt voor vrachtvervoer over de weg.⁶²

Opvattingen marktpartijen

76. Vier⁶³ van de vijf bevroegde vervoersondernemingen geven aan dat het sierteeltvervoer gespecialiseerd is en daarom moet worden beschouwd als een apart type vervoer. Het onderscheid tussen sierteeltvervoer en het algemeen vrachtvervoer over de weg is volgens de bevroegde partijen gelegen in het gebruikte materieel⁶⁴, het type dienstverlening dat wordt aangeboden⁶⁵ en de benodigde faciliteiten op veilingterreinen⁶⁶. De⁶⁷ andere vervoerder is van mening dat er weliswaar geen sprake is van een aparte markt, maar dat een onderneming over voldoende schaal moet beschikken om actief te kunnen zijn in sierteeltvervoer.
77. Ten aanzien van het benodigde materieel merken vier⁶⁸ bevroegde vervoersondernemingen op dat de gebruikte wagens of opleggers uitgerust moeten zijn met koeling. Eén⁶⁹ van de vervoersondernemingen geeft aan dat in tegenstelling tot het vervoer van snijbloemen, het vervoer van planten vraagt om een kachelmotor. Eén⁷⁰ van de vervoersondernemingen geeft tevens aan dat ook het gekoelde materieel niet kan worden ingezet voor bijvoorbeeld distributie voor supermarkten.

⁵⁹ E-mail 5 januari 2021, randnummer 1.4 en bijlage 1. De in bijlage 1 genoemde bedrijven hebben diensten afgenomen zoals het huren van slotplaten, het inleveren/overboeken van CC's en/of het huren van een ruimte. Partijen voeren aan dat deze ondernemingen zich daarom met zekerheid hebben beziggehouden met sierteeltvervoer.

⁶⁰ Brief 9 december 2020, randnummer 3.8.

⁶¹ Antwoorden 24 december 2020, randnummer 21.

⁶² Brief 9 december 2020, randnummer 2.6.

⁶³ Gespreksverslag ACM/UIT/545885; Gespreksverslag ACM/UIT/545769; Gespreksverslag ACM/UIT/546739; en Gespreksverslag ACM/UIT/546754.

⁶⁴ Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546754, Gespreksverslag ACM/UIT/545890, Gespreksverslag ACM/UIT/547234, Gespreksverslag ACM/UIT/547833, Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363.

⁶⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/545891, Gespreksverslag ACM/UIT/546758, Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363.

⁶⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/545890, Gespreksverslag ACM/UIT/545891, Gespreksverslag ACM/UIT/547234, Gespreksverslag ACM/UIT/546758, Gespreksverslag ACM/UIT/547833, Gespreksverslag ACM/UIT/548442.

⁶⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/546186, p.5.

⁶⁸ Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546186, Gespreksverslag ACM/UIT/546754.

⁶⁹ Gespreksverslag ACM/UIT/545769.

⁷⁰ Gespreksverslag ACM/UIT/545885.

78. Drie kopers van sierteeltproducten en een andere partij geven aan dat specifieke kennis nodig is om sierteeltvervoer aan te bieden.⁷¹ Een⁷² afnemer is van mening dat het sierteeltvervoer qua middelen niet gespecialiseerd is – het zijn simpelweg gekoelde trailers – maar dat de specialisatie is gelegen in de dienstverlening van de sierteeltvervoerder. Alle⁷³ vervoerders geven aan dat de relatie tussen chauffeur en kweker belangrijk is, omdat goederen vaak in de nacht worden opgehaald en de chauffeur zichzelf toegang moet kunnen verschaffen tot de fysieke locatie van de kweker.
79. Ten aanzien van de benodigde faciliteiten op de veilingterreinen, zoals slotplaten, stapel- of CC-wagens, *docks* en *boxen*⁷⁴, geven vier sierteeltvervoerders⁷⁵ aan dat deze een noodzakelijk onderdeel vormen van sierteeltvervoer. Een andere sierteeltvervoerder nuanceert het belang van één van die faciliteiten, namelijk *docks*, door aan te geven dat dit van de specifieke ritten afhangt.⁷⁶ Een andere sierteeltvervoerder⁷⁷ heeft geen eigen ruimte op de veiling. Sierteeltvervoerders geven aan dat het verplicht gebruik van slotplaten om veilingkarren te kunnen vervoeren naar locaties buiten de veiling nauwelijks een belemmering is en dat de dienstverlening waarvoor een box wordt gehuurd ook bij andere sierteeltvervoerders kan worden ingekocht.
80. Eén afnemer⁷⁸ geeft aan dat het voor haar een vereiste is dat een sierteeltvervoerder een *box* heeft op de veiling van Aalsmeer. Dezelfde afnemer onderschrijft ook de noodzaak voor de sierteeltvervoerder om over slotplaten te beschikken. Zes afnemers⁷⁹ onderschrijven dat een sierteeltvervoerder moet beschikken over faciliteiten, specifiek een *box*⁸⁰, op de betreffende veiling.

Beoordeling ACM

81. Met betrekking tot de afbakening van de relevante productmarkt waarop de Floriway-vervoerders actief zijn met het vervoer van sierteelt, heeft de ACM voldoende aanleiding gezien om te onderzoeken of er sprake is van een nauwere markt dan die van vrachtvervoer over de weg. Zoals ook door partijen is aangegeven, kan er binnen de markt voor vrachtvervoer over de weg een mogelijk nader onderscheid worden gemaakt naar geconditioneerd vervoer.⁸¹ De ACM heeft

⁷¹ Gespreksverslag ACM/UIT/545890, Gespreksverslag ACM/UIT/545891, Gespreksverslag ACM/UIT/546758, Gespreksverslag ACM/UIT/546739.

⁷² Gespreksverslag ACM/UIT/545891.

⁷³ Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/546754, Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546186, Gespreksverslag ACM/UIT/546739.

⁷⁴ Een box is een (gekoelde) ruimte op de veiling- of handelsterreinen waar diverse activiteiten worden verricht ten behoeve van de klant, zijnde de kweker of de koper van sierteeltproducten. Het betreft bijvoorbeeld op- en overslag en het exportklaar maken van partijen. De box vervult onder andere dus een rol in de distributie van sierteeltproducten. Grote kopers hebben in sommige gevallen een eigen box op vaak één van de veilingterreinen, waardoor voor die specifieke klant een vervoerder geen eigen box hoeft te gebruiken.

⁷⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546739, Gespreksverslag ACM/UIT/546186..

⁷⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/546186. Deze partij geeft aan dat in het geval een vervoerder langere ritten maakt, zij minder vaak per dag een *dock* nodig heeft. Voor een dergelijke vervoerder is het huren van een *dock* dan vaak een betere optie en ook het aanleggen op verschillende *docks* voor verschillende goederen en het afhalen van goederen heeft een beperkt effect op de doorlooptijd van de transportstroom.

⁷⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/545769.

⁷⁸ Gespreksverslag ACM/UIT/545890.

⁷⁹ Gespreksverslag ACM/UIT/545890, Gespreksverslag ACM/UIT/545891, Gespreksverslag ACM/UIT/547234, Gespreksverslag ACM/UIT/547018, Gespreksverslag ACM/UIT/546758; Gespreksverslag ACM/UIT/547833.

⁸⁰ Een box is een (gekoelde) ruimte op de veiling waar diverse activiteiten worden verricht ten behoeve van de klant. Denk aan op- en overslag, exportklaar maken, eventueel herindelen van partijen voor verder transport. De box vervult onder andere dus een rol in de distributie. Grote kopers hebben in sommige gevallen een eigen box op vaak één van de veilingterreinen, waardoor voor die specifieke klant een vervoerder geen eigen box hoeft te gebruiken.

⁸¹ Geconditioneerd vervoer betreft bijvoorbeeld vervoer waarbij rekening wordt gehouden met specifieke klimaateisen, zoals temperatuur en luchtvochtigheid. Voorbeelden zijn het vervoer van diepvriesproducten en het gekoeld vervoer van vlees en medicijnen.

onderzocht of een nader onderscheid naar sierteeltvervoer over de weg passend is. Hieronder gaat de ACM nader in op haar bevindingen.

82. Het vervoer van sierteelt vindt gekoeld dan wel verwarmd plaats om de sierteeltproducten onder de juiste condities op de plaats van bestemming te krijgen.⁸² De ACM heeft onderzocht of het vervoer van sierteelt zich onderscheidt van overig geconditioneerd vervoer. De ACM acht het op basis van een samenstel aan redenen aannemelijk dat er sprake is van een aparte markt voor sierteeltvervoer over de weg. Hieronder zullen deze verschillende redenen worden toegelicht.
83. Als vorm van geconditioneerd vervoer vraagt het sierteeltvervoer om apart materieel, namelijk vrachtwagens of aanhangers die zijn uitgerust met koel- en/of verwarmingsmotor, om de sierteeltproducten te kunnen vervoeren onder de gewenste condities.⁸³ Het betreffende materieel is daarnaast ingesteld op het vervoer van (karren met) sierteelt.⁸⁴
84. Sierteeltvervoer maakt gebruik van specifieke faciliteiten op veilingterreinen, zoals slotplaten, fusten, karren, *docks* en een *box*. Met name de *box*, waar een vervoerder of koper van sierteeltproducten verschillende stromen sierteelt bij elkaar brengt voor verder transport, heeft een centrale rol in de keten van sierteeltvervoer.
85. Deze verschillende faciliteiten lijken niet noodzakelijkerwijs door de vervoerder zelf te worden aangeschaft of gehuurd. Vervoerders die niet zelf beschikken over deze faciliteiten, kunnen doorgaans gebruikmaken van de diensten van andere vervoerders of RFH.
86. Zo zijn er ook sierteeltvervoerders die niet beschikken over een eigen *box* en zich beperken tot het aanleveren en ophalen van producten bij de veiling. De overige dienstverlening wordt dan door derden verzorgd. De mate waarin vervoerders zelf over deze faciliteiten beschikken varieert dus, maar dit neemt niet weg dat deze faciliteiten wel een onderdeel vormen van de keten van sierteeltvervoer. Blijkens strategische stukken is RFH van mening dat [VERTROUWELIJK].⁸⁵
87. Een belangrijk deel van het sierteeltvervoer bestaat uit het zogenaamde 'collectief vervoer', waarbij sierteeltvervoerders de sierteeltproducten ophalen bij meerdere kwekers in één rit. Voor het zogenaamde 'collectief vervoer' is een klantrelatie met voldoende kwekers in een bepaald gebied nodig om dit op een kostenefficiënte wijze te kunnen aanbieden.⁸⁶
88. Het collectief vervoer vraagt volgens sierteeltvervoerders om een goede relatie tussen chauffeur en kweker⁸⁷ en het is belangrijk dat de chauffeur goed met het product kan omgaan.⁸⁸ Blijkens strategische documenten is ook RFH die mening toegedaan⁸⁹, hoewel partijen in communicatie met de ACM het tegenovergestelde betogen.⁹⁰ Zowel het ophalen van de producten als het retourneren van bijvoorbeeld emballage vindt plaats gedurende de hele dag en nacht, waardoor een chauffeur vaak ook moet beschikken over toegang tot de locatie van de kweker. De nachtelijke toegang en de langjarige relaties tussen kwekers en sierteeltvoerder maken het ook lastiger voor andere vervoerders om toe te treden tot het collectief vervoer.

⁸² Bloemen worden doorgaans gekoeld vervoerd en planten worden een deel van het jaar verwarmd vervoerd. Hoewel het gekoelde materiaal ook in staat is om te verwarmen, geeft één van de bevroegde sierteeltvervoerders aan dat dit voor planten niet optimaal is en dan in plaats daarvan ook wel materieel met een kachelmotor wordt gebruikt.

⁸³ TLN/VSV geeft bijvoorbeeld aan dat de 'gekoelde trekker-oplegger combinatie' de dominante configuratie is in het vervoer van bloemen en planten. Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363, antwoord op vraag 3a.

⁸⁴ Zie Gespreksverslag ACM/UIT/546186, p.2, Gespreksverslag ACM/UIT/545885, p.2, Gespreksverslag ACM/UIT/545769, p.5.

⁸⁵ Bijlage 19 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, p.13 (in het deel over onderhandelingsstrategie).

⁸⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/546298.

⁸⁷ Zie randnummer 78.

⁸⁸ Gespreksverslag ACM/UIT/545885.

⁸⁹ Bijlage 19 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, p.4.

⁹⁰ Bericht RFH van 25 januari 2021.

89. Ook bij het vervoer tussen de veilinglocatie en de koper zijn er bijzonderheden waaruit blijkt dat er een bepaalde expertise is vereist voor het kunnen aanbieden van sierteeltvervoer en als gevolg waarvan toetreding niet heel gemakkelijk kan plaatsvinden. De te vervoeren producten zijn vaak samengesteld uit meerdere partijen en moeten op de veilinglocatie worden verzameld, eventueel worden gecontroleerd op compleetheid en/of kwaliteit en herschikt, alvorens deze worden vervoerd. Dit zijn diensten die een sierteeltvervoerder kan aanbieden in aanvulling op het sierteeltvervoer.
90. Het aanbieden van vervoer tussen verschillende veilinglocaties (interveiling-vervoer) tenslotte vraagt om een bepaalde schaal en aanwezigheid op veilinglocaties. Interveiling-vervoer is tijdkritisch en er moet daarom voldoende volume worden verzameld om iedere afrit een voldoende hoge beladingsgraad te behalen.⁹¹ Om de te vervoeren stromen te bundelen voor vertrek en te distribueren bij aankomst, dient een vervoerder over ruimte op de betreffende veilinglocaties te beschikken.
91. In aanvulling op de vervoersdienst biedt een groot deel van de sierteeltvervoerders bovendien aanvullende logistieke diensten die specifiek zijn geënt op de sierteeltketen of het veilingproces. Dit betreft bijvoorbeeld (gekoelde) op- en overslagdiensten, het ompakken van producten en verhuur van CC-karren en emballage. Ook de Floriway-vervoerders bieden dit type aanvullende diensten aan, hetgeen een indicatie is dat zij zich specifiek richten op sierteeltvervoer en niet op andere vormen van geconditioneerd vervoer.
92. Uit het onderzoek van de ACM volgt dat de hierboven genoemde kenmerken in mindere mate van toepassing zijn op het sierteeltvervoer tussen de koper van sierteeltproducten en zijn (eerste) afnemer. De ACM kan op basis van haar huidige onderzoek niet uitsluiten dat dit traject geen onderdeel uitmaakt van de relevante productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg.
93. Vanwege de bijzondere kenmerken van internationaal sierteeltvervoer, zoals beschreven in randnummer 32, acht de ACM het aannemelijk dat het internationaal sierteeltvervoer niet tot de markt voor sierteeltvervoer over de weg behoort.

Conclusie ACM

94. De ACM acht het op basis van het bovenstaande aannemelijk dat er sprake is van een aparte markt voor sierteeltvervoer over de weg. De ACM kan op dit moment niet uitsluiten of de relevante productmarkt al het sierteeltvervoer in Nederland omvat, of dat het sierteeltvervoer tussen de koper van sierteeltproducten en zijn afnemers hier niet toe behoort. Als deze stroom niet tot de relevante productmarkt behoort, zou mogelijk gesproken kunnen worden van een aparte markt voor aanvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer. In de vergunningsfase zal de ACM daarom nader onderzoek doen naar de afbakening van de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg.

7.2.4 Relevante productmarkt voor logistieke dienstverlening

Opvattingen partijen

95. Partijen onderscheiden in de melding, naast het vrachtvervoer over de weg, een markt voor het aanbieden van logistieke diensten. Volgens partijen volgt een dergelijk onderscheid uit de beschikkingspraktijk van zowel de Europese Commissie als de ACM.
96. Partijen wijzen erop dat er in het verleden gehint is op mogelijk sectorale specialisaties. Indien en voor zover er sprake zou zijn van sectorspecifieke logistieke dienstverlening, zou deze volgens partijen samenhangen met de vervoersactiviteiten die partijen aanbieden, volgens partijen de hypothetische marktsegmenten van vrachtvervoer over de weg door middel van koel-

⁹¹ Gespreksverslag ACM/UIT/546739, p.3.

vriesopleggers. Zij laten in het midden of dit een aparte markt vormt. Indien al sprake zou zijn van een aparte markt voor gekoelde logistieke dienstverlening, beperkt deze markt zich volgens partijen niet tot sierteelt.⁹² Zij sluiten hiervoor aan bij de argumenten op basis waarvan zij concluderen dat gekoeld transport zich niet beperkt tot sierteelt.⁹³

97. In antwoord op vragen van de ACM⁹⁴ geven partijen aan dat de Floriway-vervoerders – in afwijking van hetgeen zij in de melding hebben opgenomen - slechts zeer beperkt actief zijn op het gebied van logistieke dienstverlening. De interne logistiek die de Floriway-vervoerders aanbieden op de handels- en veilingterreinen van RFH en daaraan gerelateerde opslag, was volgens partijen in de melding toegeschreven aan de markt voor logistieke dienstverlening. Deze dienstverlening moet volgens partijen echter worden gezien als onderdeel van het door de Floriway-vervoerders aangeboden sierteeltvervoer. Zuivere logistieke diensten, bijvoorbeeld expediteursdiensten als losstaande dienst, worden door de Floriway-vervoerders slechts zeer beperkt aangeboden.
98. Volgens partijen bestaat er dan ook geen aparte markt voor logistieke dienstverlening voor sierteeltproducten, noch voor logistieke dienstverlening voor sierteeltproducten op de terreinen van RFH.⁹⁵

Beoordeling ACM

99. In de zaak Federal Express / Caliber Systems Inc.⁹⁶ onderscheidt de NMa aparte markten voor vrachtvervoer over de weg enerzijds en logistieke diensten anderzijds. Onder logistieke dienstverlening wordt in dat besluit verstaan “De markt voor logistieke diensten heeft betrekking op initiële logistieke adviezen en studies, operationele werkzaamheden inzake opslag, het management van aanbieders van vervoer en de verstrekking van andere beheersdiensten op het gebied van de logistiek.”.
100. De ACM stelt vast dat partijen diverse logistieke diensten aanbieden, zoals beheersdiensten, fulfilment, opslag en diverse operationele werkzaamheden. De logistieke diensten die door de Floriway-vervoerders worden aangeboden zijn complementair aan het door hen aangeboden sierteeltvervoer. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de omschrijving van deze diensten op de websites van De Winter Logistics, Wematrans (onderdeel van Van Marrewijk) en Van Zaal Transport, en is bevestigd door partijen. RFH biedt daarnaast nog logistieke diensten zoals (het faciliteren van) vrachtvervoer op haar veiling- en handelsterreinen. Zowel RFH als de Floriway-vervoerders bieden tot slot intern transport op de terreinen van RFH aan.
101. Afnemers van de vervoersdiensten van partijen, de kwekers en de kopers van sierteeltproducten, kunnen gebruikmaken van deze logistieke dienstverlening. Hoewel de logistieke dienstverlening ook onafhankelijk van de vervoersdienst af te nemen is, bieden de Floriway-vervoerders logistieke dienstverlening zoals bijvoorbeeld opslag, en ook het interne transport op de terreinen van RFH, echter alleen aan als onderdeel van het door henzelf uit te voeren transport.⁹⁷
102. De ACM acht het daarom aannemelijk dat de logistieke dienstverlening die sierteeltvervoerders aanbieden, onderdeel uitmaakt van de sierteeltvervoersdiensten die zij aanbieden.
103. Voor zover er toch sprake zou zijn van een aparte markt voor logistieke dienstverlening waarop de Floriway-vervoerders actief zijn, is de ACM van mening dat de door partijen aangeboden

⁹² Melding, randnummer 73.

⁹³ Zie randnummers 67 en 72 van dit besluit.

⁹⁴ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummer 6.

⁹⁵ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummers 13, 15.

⁹⁶ Besluit in zaak 2/Federal Express-Corporation/Caliber Systems Inc., randnummer 9.

⁹⁷ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummer 10-11.

logistieke dienstverlening sterk samenhangt met het door hen aangeboden sierteeltvervoer. De argumenten op basis waarvan de ACM het aannemelijk acht dat er sprake is van een aparte markt voor sierteeltvervoer over de weg, maken het dan eveneens aannemelijk dat logistieke diensten gericht op sierteeltvervoer een aparte markt vormen. Een belangrijke aanwijzing hiervoor is dat het voor de logistieke dienstverlening die partijen aanbieden noodzakelijk is om op één of meerdere veiling- en handelsterreinen aanwezig te zijn en de aanwezigheid op één of meerdere veiling- en handelsterreinen van RFH en dat de logistieke dienstverlening over het algemeen betrekking heeft op volumes die via de veiling- en handelsterreinen van RFH lopen.

104. Voor de volledigheid gaat de ACM in het beoordelen van de gevolgen van de voorgenomen concentratie in dit besluit zowel in op de situatie dat de logistieke dienstverlening van de sierteeltvervoerders onderdeel uitmaakt van de markt voor sierteeltvervoer over de weg, als op de situatie dat sprake is van een aparte markt voor logistieke dienstverlening. In dit laatste geval kan in het midden gelaten worden of sprake is van een aparte markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer, omdat dit voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie niet uitmaakt.⁹⁸

7.2.5 Relevante geografische markt voor vermarkten van sierteelt

Beoordeling ACM

105. In het vergunningsbesluit uit 2007 in de zaak Flora Holland / Bloemenveiling Aalsmeer is geconcludeerd dat “de relevante geografische markt voor het vermarkten van sierteeltproducten ten minste de Europese Unie omvat”.⁹⁹ Hoe ruim de geografische markt exact is, is destijds in het midden gelaten, daar de materiële beoordeling er niet door werd beïnvloed.
106. Zoals de ACM in randnummer 64 aangeeft, zal zij in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de relevante productmarkt voor het vermarkten van sierteeltproducten. In het verlengde daarvan, zal de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de geografische omvang van de relevante markt voor het vermarkten van sierteeltproducten. Met name indien nader onderzoek nu tot de conclusie zou leiden dat BVO niet tot de relevante productmarkt gerekend moet worden, kan dat ook de afbakening van de relevante geografische markt beïnvloeden.

7.2.6 Relevante geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg

Opvattingen partijen

107. Ten aanzien van de geografische markt voor vrachtvervoer verwijzen partijen naar de bevindingen van de NMa in de zaak Federal Express / Caliber Systems Inc.¹⁰⁰, waarin de NMa tot de conclusie kwam dat de markt minimaal als nationaal dient te worden beschouwd. Partijen geven aan vanuit de praktijk geen indicaties te hebben dat de geografische markt nauwer dan nationaal zou moeten zijn. Partijen geven aan dat ook in deze zaak in het midden kan blijven of de markt nationaal of ruimer dan nationaal is.

Opvattingen marktpartijen

108. Een koper van sierteeltproducten beschrijft dat er weliswaar veel sierteeltvervoerders zijn in Nederland, maar dat het landschap zeer gefragmenteerd is en dat vervoerders zich vaak specifiek richten op een bepaalde regio van Nederland of op export. Volgens deze koper van sierteeltproducten moet gekeken worden naar de concurrentie in de lokale sierteeltdistributie

⁹⁸ Doorverwijzen naar betreffende randnummers in beoordeling horizontaal.

⁹⁹ Besluit in zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer - FloraHolland, randnummer 108.

¹⁰⁰ Besluit in zaak 2/Federal Express-Corporation/Caliber Systems Inc., randnummer 9.

rondom de veilingterreinen, en in het bijzonder de locatie Aalsmeer.¹⁰¹ Naast de Floriway-vervoerders zijn er voor deze onderneming weinig andere sierteeltvervoerders die beschikken over de benodigde schaal, professionaliteit en faciliteiten op de RFH-locatie in Aalsmeer om te kunnen voldoen aan de wensen van deze onderneming.

109. Een sierteeltvervoerder beschrijft dat van oudsher sprake was van een regionale verdeling tussen sierteeltvervoerders, maar dat vanaf de periode 2005/2010 ondernemingen meer in elkaars gebieden zijn gaan werken.¹⁰² Vooral dichterbij de veilingterreinen is het aanbod van verschillende sierteeltvervoerders veel groter geworden.

Beoordeling ACM

110. In eerdere zaken heeft de Commissie overwogen dat de markt voor vrachtovervoer over de weg nationaal van aard is, bijvoorbeeld als gevolg van kostenverschillen die voortkomen uit verschillende brandstofprijzen en nationaal arbeidsrecht, maar heeft de daadwerkelijke afbakening in het midden gelaten.¹⁰³ Ook de NMa overwoog in de zaak Federal Express / Caliber Systems Inc.¹⁰⁴ dat de geografische markt minimaal Nederland omvatte, maar heeft de daadwerkelijke afbakening van de markt in het midden gelaten.
111. De regionale aanwezigheid van sierteeltvervoerders, zoals door de koper van sierteeltproducten en de sierteeltvervoerder naar voren gebracht, hangt onder andere samen met waar het zwaartepunt van sierteeltproductie ligt en de vier verschillende veilinglocaties. Hoewel sommige sierteeltvervoerders hierdoor een regionale focus hebben, bestaan er ook diverse sierteeltvervoerders die landelijk actief zijn (zoals de Floriway-vervoerders).¹⁰⁵ Er is bovendien geen reden om aan te nemen dat sierteeltvervoerders die een regionale focus hebben, niet ook landelijk actief zouden kunnen worden.
112. De aanwezigheid van sierteeltvervoerders verschilt per veilinglocatie. Sommige sierteeltvervoerders huren of bezitten ruimte op één of meerdere terreinen van RFH. Dit is echter geen reden om aan te nemen dat sprake is van aparte markten voor sierteeltvervoer rondom de verschillende veilingterreinen. Diverse sierteeltvervoerders zijn landelijk actief en vanwege de centrale rol die veilinglocaties spelen, ligt het voor de hand dat verzorgingsgebieden van individuele sierteeltvervoerders elkaar overlappen. Op grond van het bovenstaande acht de ACM het aannemelijk dat de geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg nationaal¹⁰⁶ is.

7.2.7 Relevante geografische markt voor logistieke dienstverlening

Opvattingen partijen

113. Partijen zijn van mening dat de relevante geografische markt voor logistieke dienstverlening tenminste nationaal is en sluiten hiervoor aan bij de argumenten die zij met betrekking tot de markt voor vrachtovervoer over de weg hebben aangedragen.

Beoordeling ACM

114. Gezien de in randnummers 103 beschreven samenhang met de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg, acht de ACM het aannemelijk dat de geografische omvang van de mogelijke aparte markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer nationaal is.

¹⁰¹ Zienswijze ACM/IN/569600, p.2; Gespreksverslag ACM/UIT/545890, p.3.

¹⁰² Gespreksverslag ACM/UIT/546186, p.4.

¹⁰³ Zie o.a. COMP/M.6059, randnummer 27.

¹⁰⁴ Besluit in zaak 2/Federal Express-Corporation/Caliber Systems Inc., randnummer 9.

¹⁰⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/545769.

¹⁰⁶ Zoals in randnummer 33 toegelicht komt het in sommige gevallen voor dat een sierteeltvervoerder de in paragraaf 7.2.3 toegelicht activiteiten verricht voor een kweker of een koper van sierteeltproducten die zich net over de grens bevindt. Het bedienen van deze klanten schaart de ACM eveneens onder de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

7.3 Gevolgen van de voorgenomen concentratie (horizontaal)

7.3.1 Gevolgen op de markt voor sierteeltvervoer over de weg

115. Door de overname worden de vervoers- en logistieke activiteiten van De Winter, Van Zaal en Van Marrewijk samengevoegd. Hiermee bestaat een horizontale overlap tussen de activiteiten van deze sierteeltvervoerders. In deze paragraaf gaat de ACM daarom in op de mogelijke horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie op de (mogelijke) markt voor sierteeltvervoer over de weg.

Opvattingen partijen

116. Volgens partijen leidt de voorgenomen concentratie niet tot horizontale effecten. Partijen onderbouwen dit met de volgende argumenten.

- Zelfs op de meest nauwe en hypothetische marktafbakeningen overstijgt het marktaandeel van partijen niet de [10-20]%.¹⁰⁷
- Voorts blijven er ook na de voltooiing van de voorgenomen concentratie voldoende transportondernemingen beschikbaar die aan de vraag van de RFH-leden zouden kunnen voldoen.¹⁰⁸ Het vervoer tussen de kwekers en RFH en tussen de RFH-locaties wordt volgens partijen doorgaans uitgevoerd door circa zeventig onafhankelijke vervoerders.¹⁰⁹

117. Om hun standpunt ten aanzien van het beperkte marktaandeel van partijen verder te ondersteunen hebben partijen Buck Consultants gevraagd om door middel van een *bottom-up* methode nogmaals het gezamenlijk marktaandeel van partijen te berekenen. Buck Consultants heeft op basis van aantal werknemers en zogenaamde Eurovergunningen¹¹⁰ een berekening gemaakt met als uitkomst dat het gezamenlijk marktaandeel van partijen niet hoger dan [10-20]% zou zijn.¹¹¹

Opvattingen marktpartijen

118. Verschillende marktpartijen geven aan dat de Floriway-vervoerders grote aanbieders zijn op het gebied van sierteeltvervoer.¹¹² Volgens twee kopers van sierteeltproducten zijn er voor hen weinig alternatieve aanbieders van sierteeltvervoer, die over de gewenste kwaliteiten (in de zin van bijvoorbeeld specialisme, schaal, professionaliteit) beschikken.¹¹³ Voor één van deze kopers van sierteeltproducten hangt dit ook samen met de regio waar zij de sierteeltvervoersdiensten afneemt, en het feit dat een door haar ingeschakelde sierteeltvervoerder faciliteiten op RFH Aalsmeer moet hebben om aan haar vraag te kunnen voldoen.¹¹⁴ Een afnemer geeft aan dat als

¹⁰⁷ Melding, randnummer 86. Dit marktaandeel is berekend op basis van een analyse van Buck Consultants International (hierna: Buck) uitgevoerd op verzoek van RFH (zie melding, randnummer 77).

¹⁰⁸ Melding, randnummer 91.

¹⁰⁹ Melding, randnummer 14.

¹¹⁰ Bedrijven die actief zijn in het beroepsgoederenvervoer over de weg, moeten in bezit zijn van een Eurovergunning. Per voertuig wordt een vergunningsbewijs verstrekt en het aantal vergunningsbewijzen kan daarom worden gebruikt als een indicatie voor het aantal voertuigen dat de betreffende beroepsgoederenvervoerders in bezit hebben.

¹¹¹ E-mail partijen 29 januari 2021.

¹¹² Gespreksverslag ACM/UIT/545769, p. 5 (“*Wematrans, Van Zaal en De Winter zijn drie grote partijen*”) en p. 7 (“*De drie fuserende vervoerders zijn op het gebied van aanvoerlogistiek absoluut de drie grootsten.*”). Gespreksverslag ACM/UIT/546739, p. 2 (“*Het kwam als een hele verrassing dat ze drie grote partijen in één keer opkopen en dat de veiling hier de eigenaar van wordt.*”). Gespreksverslag ACM/UIT/546186, p. 3 (“*De Winter is nummer 1 en Van der Slot is nummer 2. Van Zaal is nummer 3. Wema staat waarschijnlijk op 4.*”). Zienswijze ACM/IN/569600, p. 2 (“*[...] drie bijzonder grote spelers [...] en “Het samenvoegen van deze drie grote spelers zou dus mogelijk een serieuze verarming van het competitieve landschap kunnen betekenen met daarbij verminderde kwaliteit en een minder efficiënte marktwerking*”).

¹¹³ Gespreksverslag ACM/UIT/545891, p. 3. Gespreksverslag ACM/UIT/545890, p. 4.

¹¹⁴ Zienswijze ACM/IN/569600 p. 2.

gevolg van de voorgenomen concentratie niet meer onderhandeld kan worden over voorwaarden met partijen.¹¹⁵

119. Marktpartijen schatten het gezamenlijke marktaandeel van partijen op 45%¹¹⁶, 50%¹¹⁷, 50% tot 60%.¹¹⁸ Volgens een marktpartij zal, gelet op het geschatte hoge marktaandeel van de sierteeltvervoerders en de ontwikkeling naar digitale verkoop, de concurrentie op de markt voor sierteeltvervoer over de weg worden uitgesloten, waarna de sierteeltvervoerders voorwaarden kunnen opleggen aan de kwekers.¹¹⁹
120. Twee marktpartijen achten het door partijen genoemde aantal sierteeltvervoerders niet realistisch. Zij geven aan dat het aantal sierteeltvervoerders beduidend minder is.¹²⁰ Een afnemer geeft aan dat vervoerders zich vaak richten op een specifieke regio, waardoor het landelijk aantal spelers niet representatief is voor de concurrentie in een specifieke regio.¹²¹

Beoordeling ACM

121. Uit het voorgaande blijkt dat de opvattingen van partijen en marktpartijen van elkaar verschillen. Daar waar partijen uitgaan van een beperkt gezamenlijk marktaandeel en voldoende alternatieve vervoerders, geven (sommige) marktpartijen aan dat het gezamenlijke marktaandeel van partijen zeer hoog is en dat er (substantieel) minder alternatieve vervoerders beschikbaar zijn dan aangegeven door partijen. Daarom heeft de ACM nader onderzoek gedaan naar de positie van partijen op de markt voor binnenlands sierteeltvervoer over de weg.
122. Marktaandelen kunnen een (eerste) indicatie zijn voor mogelijke mededingingsproblemen. Marktaandelen van 50% of meer kunnen op zichzelf voldoende bewijs vormen voor het bestaan van een machtspositie op de markt.¹²² Wanneer het gezamenlijke marktaandeel de 25% niet overschrijdt, kan worden vermoed dat de voorgenomen concentratie niet tot een significante belemmering van de mededinging zou kunnen leiden.¹²³
123. Omdat hoge marktaandelen een (eerste) indicatie kunnen zijn van mogelijke mededingingsproblemen, is het van belang dat deze marktaandelen met enige mate van waarschijnlijkheid kunnen worden vastgesteld. Uit het voorgaande blijkt dat partijen hun gezamenlijke marktaandeel op de kleinst mogelijke markt ruim beneden de 25% schatten (zie randnummer 116 van dit besluit), terwijl sommige marktpartijen aangeven dat het gezamenlijke marktaandeel van partijen 50% of meer is (zie randnummer 119 van dit besluit).
124. Gelet op de verschillen in de schattingen van het gezamenlijke marktaandeel van partijen heeft de ACM partijen en marktpartijen nader bevraagd over de omvang van de (mogelijke) markt voor sierteeltvervoer over de weg en het gezamenlijke marktaandeel van partijen op deze markt.
125. De ACM gaat hieronder eerst nader in op de manier waarop partijen hun gezamenlijke marktaandeel hebben berekend en op andere informatie afkomstig van partijen, die de ACM heeft ontvangen in reactie op vragen van de ACM. Vervolgens bespreekt de ACM de schattingen van marktpartijen van de marktomvang en het gezamenlijke marktaandeel van partijen op basis van

¹¹⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/545891, p. 3.

¹¹⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/546186, p. 7.

¹¹⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/546739, p. 3; Zienswijze ACM/IN/560337, randnummer 17.

¹¹⁸ Gespreksverslag ACM/UIT/545801, p. 2.

¹¹⁹ Zienswijze ACM/IN/560337, randnummer 20.

¹²⁰ Gespreksverslag ACM/UIT/545801, p. 2; Gespreksverslag ACM/UIT/546298, p. 3.

¹²¹ Zienswijze ACM/IN/569600, p. 2. Een andere marktpartij geeft eveneens aan dat een kweker een sierteeltvervoerder uit de regio kiest (Gespreksverslag ACM/UIT/545801).

¹²² Richtsnoeren 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) van 5 februari 2004 ([Richtsnoeren horizontale fusies](#)), randnummer 17.

¹²³ Richtsnoeren horizontale fusies, randnummer 18.

informatie die de ACM heeft ontvangen van marktpartijen. Als laatste volgt een tussenconclusie van de ACM met betrekking tot het gezamenlijke marktaandeel van partijen.

Berekening van het gezamenlijk marktaandeel door partijen

126. Op verzoek van RFH en in het kader van de voorgenomen concentratie heeft Buck de Nederlandse vervoersmarkt geanalyseerd.¹²⁴ Buck komt tot een totale marktomvang voor het beroepsgoederenvervoer in het sierteeltvervoer van EUR 434 miljoen in 2017.¹²⁵ De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal hebben een gezamenlijke omzet van EUR [VERTROUWELIJK] miljoen op het gebied van sierteeltvervoer. Op basis van deze gegevens is het marktaandeel dus circa [10-20]%.¹²⁶ Dit marktaandeel is inclusief internationaal transport wat, zoals toegelicht in randnummer 93, volgens de ACM niet tot de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg behoort.¹²⁷
127. Dit marktaandeel is lager dan het marktaandeel dat De Winter op de eigen website noemt voor haar eigen onderneming.¹²⁸ Desgevraagd geven partijen aan dat de uiting van De Winter gezien moet worden als marketingtechnische 'grootspraak'.¹²⁹
128. Interne documenten van partijen ter voorbereiding op de voorgenomen overname geven inschattingen van een gezamenlijk marktaandeel van de drie Floriway-vervoeders en Van der Slot¹³⁰ van 50-60%¹³¹ en van [40-50]%¹³² op het gebied van aanvoerlogistiek. Aanvoerlogistiek is volgens partijen geen aparte relevante productmarkt, maar wordt in de interne documenten wel zo behandeld omdat RFH [VERTROUWELIJK].¹³³ Over deze inschattingen van de marktaandelen zeggen partijen desgevraagd dat deze zijn gemaakt op basis van eigen inschattingen, niet gebaseerd op objectieve data en zonder voorafgaand *due diligence* onderzoek door RFH.¹³⁴
129. In antwoord op vragen van de ACM geven partijen aan dat zij het aandeel van de Floriway-vervoeders op "*vervoersstromen die met RFH te maken hebben*", schatten op ongeveer [30-40]%. Met vervoersstromen die met RFH te maken hebben, doelen partijen naar eigen zeggen op de stroom van sierteeltgoederen die in Nederland of in de aangrenzende landen ontstaat bij de kwekers die lid zijn van RFH. In deze definitie zijn volgens partijen ook de rechtstreekse stromen tussen kwekers en kopers meegenomen die fysiek via de terreinen van RFH lopen.¹³⁵ Voor de ACM is op dit moment onduidelijk welke vervoersstromen hierin precies zijn meegenomen, dus of bijvoorbeeld de stromen die niet fysiek via de terreinen van RFH lopen en de stromen van kopers naar hun afnemers hiertoe behoren of niet. Op basis van de uitleg van partijen, kan de ACM niet vaststellen op welke mogelijke markt partijen een marktaandeel van [30-40]% zouden hebben.
130. Partijen geven aan dat, op basis van deze schatting het gezamenlijke aandeel met betrekking tot het vervoer van sierteelt die wordt verhandeld binnen Nederland [20-30]% is.¹³⁶ De ACM begrijpt

¹²⁴ Melding, randnummer 77.

¹²⁵ Buck Consultants International, *De Nederlandse Transportmarkt – Marktanalyse*, 24 juli 2020 (hierna: Buck-rapport), p. 22 (bijlage 9 bij de Melding).

¹²⁶ Melding, randnummer 83, tabel 4.

¹²⁷ Blijkens de internationale vervoeders zoals Wolter Koops die Buck mee neemt (Buck-rapport, tabel 5.4 op p. 24).

¹²⁸ Website van De Winter met betrekking tot hun visie, beschikbaar op <https://www.dewinterlogistics.nl/nl/over-ons/visie/>.

¹²⁹ Antwoorden Partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, randnummer 32.

¹³⁰ Ten tijde van het opstellen van de interne documenten waren Partijen ook in onderhandeling over een overname van Van der Slot.

¹³¹ Bijlage 19 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, p. 11.

¹³² Bijlage 21 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, tabel bij paragraaf 2; Bijlage 20 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, bijlage met vragen & antwoorden, antwoord op vraag 3.

¹³³ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 25.

¹³⁴ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummers 20-21.

¹³⁵ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 18.

¹³⁶ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 60.

dit als volgt: volgens partijen gaat [30-40]% van de handel van sierteeltproducten in Nederland buiten RFH om, de overige [70-80]% gaat dus wel via RFH. [70-80]% van [30-40]% is [20-30]%. Deze berekening van het marktaandeel van de Floriway-vervoerders op het gebied van het vervoer van sierteelt verhandeld binnen Nederland, veronderstelt dat de Floriway-vervoerders helemaal geen omzet zouden behalen met vervoersstromen die voortkomen uit transacties die niet via RFH tot stand zijn gekomen. Partijen stellen noch onderbouwen dit.

131. Uit het voorgaande blijkt dat inclusief internationaal transport partijen het gezamenlijke marktaandeel op [10-20]% schatten. In antwoord op vragen van de ACM blijkt dat partijen het gezamenlijke marktaandeel op circa [20-30]% schatten exclusief internationaal transport. Zoals de ACM niet kan vaststellen op welke mogelijke markt partijen een marktaandeel van [30-40]% zouden hebben, kan zij ook de daarvan afgeleide inschatting van een marktaandeel van [20-30]% niet volgen.

Berekening van het gezamenlijke marktaandeel door marktpartijen

132. De ACM heeft een marktpartij, die het gezamenlijke marktaandeel op 50% schatte (zie randnummer 119), gevraagd deze schatting nader (cijfermatig) te onderbouwen.¹³⁷ Op basis van een cijfermatig onderbouwde berekening herziet deze marktpartij het gezamenlijke marktaandeel van partijen op 24%.¹³⁸ Deze schatting baseert deze marktpartij op een overzicht van de geschatte omzet van verschillende sierteeltvervoerders en het geschatte aantal vrachtwagens. Deze marktpartij gaat uit van 33 verschillende aanbieders.
133. Een aantal marktpartijen geeft aan dat zij de schatting van het substantiële gezamenlijke marktaandeel van partijen baseren op de door De Winter gecommuniceerde 30% marktaandeel of berichtgeving in de media.¹³⁹
134. Op verzoek van de ACM heeft Transport en Logistiek Nederland (TLN) gegevens overgelegd op basis waarvan het marktaandeel van partijen circa 19% (op basis van het aantal binnenlandse vergunningsbewijzen)¹⁴⁰ of circa [20-30]% op basis van omzet is.¹⁴¹ De ACM baseert deze berekening op de omzet die partijen volgens de melding behalen met sierteeltvervoer, namelijk EUR [VERTROUWELIJK] miljoen. Een alternatieve manier om de totale omzet te schatten (op basis van de aanname dat internationale vergunningen circa 20% meer aan omzet behalen,¹⁴²) geeft een gezamenlijk marktaandeel van circa [20-30]%.¹⁴³ TLN gaat uit van in totaal 84 ondernemingen, waarvan er 62 alleen binnenlands actief zijn. Als internationaal transport eveneens wordt meegenomen, is het gezamenlijke marktaandeel van partijen circa [10-20]% (op

¹³⁷ Deze initiële schatting van 50% lijkt te zijn afgeleid van de 50% zoals in de media is verschenen (zie ook voornoot 136 en Schriftelijke antwoorden ACM/IN/570801.

¹³⁸ Schriftelijke antwoorden ACM/IN/570801.

¹³⁹ Gespreksverslag ACM/UIT/545890, p. 4. Gespreksverslag ACM/UIT/546739, p. 3. Een online nieuwsbericht van Hortipoint noemt een gezamenlijk marktaandeel van 50%: Arie-Frand Middelburt, "[Waarom gaan sierteeltvervoerders onder regie van de veiling werken?](#)", Hortipoint, 12 november 2020.

¹⁴⁰ Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363, waarbij op basis van het aantal vergunningbewijzen het marktaandeel van partijen kan worden geschat (85 eenheden voor De Winter, 75 eenheden voor De Zaal en 44 eenheden voor Wematrans op een totaal van 1.052 eenheden (exclusief die ondernemingen die internationaal actief zijn,) geeft een marktaandeel van 19%).

¹⁴¹ Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363. Op basis van het aantal binnenlandse vergunningsbewijzen (1.052) is de totale markt circa EUR 215 miljoen.

¹⁴² Schriftelijke antwoorden ACM/IN/586363, antwoord op vraag 3(b).

¹⁴³ Uitgaande van 2.112 vergunningen in totaal is de totale markt circa EUR 430 miljoen in 2019. Het aantal internationale vergunningsbewijzen is 1.060. Aangenomen dat internationale transporttarieven en omzet 20% per vergunning hoger zijn, is de nationale omzet per vergunning circa EUR 185.000. De totale binnenlandse markt is dan EUR 185.000 × 1.052 = circa EUR 194 miljoen. Partijen hebben in dat geval een marktaandeel van circa [20-30]% (EUR [VERTROUWELIJK] miljoen / EUR 194 miljoen). De internationale omzet per vergunning is dan EUR 220.000 (EUR 185.000 plus 20%). Samen is dit weer hetzelfde als de totale markt (EUR 222.000 × 1.060 = circa EUR 235 miljoen wat samen met EUR 194 miljoen weer circa EUR 430 miljoen is).

basis van het aantal vergunningsbewijzen of omzet).¹⁴⁴ Dit is in lijn met het door Buck geschatte marktaandeel.

135. De ACM heeft partijen gevraagd om te reageren op de door TLN overgelegde gegevens met betrekking tot ondernemingen die actief zijn in het vervoer van sierteelt en het aantal binnenlandse vergunningsbewijzen per onderneming. Partijen hebben in antwoord hierop een aantal correcties gesuggereerd ten aanzien van het aantal vergunningsbewijzen en de lijst met ondernemingen aangevuld.
136. De van partijen ontvangen correcties en aanvullingen zijn soms tegenstrijdig met andere informatie die de ACM heeft ontvangen of openbare informatie. De ACM moet daarom nader onderzoek doen om de gegevens van TLN en die van partijen te combineren en te verifiëren.
137. De ACM acht het aannemelijk dat de gezamenlijke marktaandelen die zijn berekend op basis van de door TLN verstrekte gegevens van TLN op dit punt in het onderzoek redelijkerwijs als bovengrens kunnen worden gehanteerd. De correcties en aanvullingen van partijen behoeven nader onderzoek. Voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie gaat de ACM daarom vooralsnog uit van een gezamenlijk marktaandeel van partijen van 20% tot 30% op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg.¹⁴⁵
138. Wanneer de omzet die de Floriway-vervoerders behalen met logistieke dienstverlening toegerekend wordt aan de omzet die zij behalen met sierteeltvervoer (zie hierover randnummer 97), is de omzet van de Floriway-vervoerders EUR [VERTROUWELIJK] miljoen hoger dan de omzet die de ACM als uitgangspunt voor haar berekeningen heeft genomen (EUR [VERTROUWELIJK] miljoen). Het marktaandeel op basis van omzet zou hierdoor kunnen uitkomen tussen de [30-40]% en [30-40]%, het laatste volgens de alternatieve berekenmethode die ervan uitgaat dat internationale vergunningen circa 20% meer aan omzet behalen. De ACM merkt hierbij wel op dat de totale omvang van de markt voor sierteeltvervoer over de weg mogelijk groter is wanneer voor alle sierteeltvervoerders ook hun omzet op het gebied van logistieke diensten hieraan toegevoegd zou worden. Het marktaandeel van de Floriway-vervoerders zou dan mogelijk lager uitkomen. De ACM beschikt op dit moment evenwel niet over de benodigde informatie om hier een goede inschatting van te geven.

Conclusie ACM over het gezamenlijk marktaandeel van de Floriway-vervoerders

139. Het initiële onderzoek geeft een gemengd beeld over het marktaandeel van partijen. Uitgaande van de cijfermatig onderbouwde marktomvang weergegeven in randnummer 134, ligt het gezamenlijke marktaandeel van de Floriway-vervoerders tussen de 20% en 30% (zie randnummers 132 en 134 van dit besluit) op de mogelijke markt van sierteeltvervoer over de weg, inclusief het traject koper-eindafnemer. De ACM hecht meer waarde aan deze (cijfermatig) onderbouwde marktaandelen dan aan de marketinguiting van De Winter en de schatting van Hortipoint (zie de voetnoot in randnummer 133) en de (hieraan gerelateerde¹⁴⁶) schattingen van marktpartijen.
140. Als de omzet die partijen volgens de melding behalen met logistieke dienstverlening, toegevoegd moet worden aan de behaalde omzet op het gebied van sierteeltvervoer, valt het marktaandeel van partijen mogelijk hoger uit en ligt dit vermoedelijk maximaal tussen 30% en 40%. Hierbij maakt de ACM de kanttekening dat de omvang van de sierteeltvervoersmarkt inclusief logistieke dienstverlening nader moet worden onderzocht in de vergunningsfase.

¹⁴⁴ Op basis van het totaal aantal vergunningsbewijzen (2.112) is de totale markt circa EUR 430 miljoen.

¹⁴⁵ Zonder deze internationale vervoerders is de totale markt ongeveer de helft (en het gezamenlijke marktaandeel daarmee [20-30]%). Hetzelfde geldt voor de schatting van partijen op basis van de vervoerstromen die met RFH te maken hebben (zie randnummer 128 van dit besluit).

¹⁴⁶ Zie randnummer 133 van dit besluit

141. De ACM beschikt niet over informatie over de omvang van de markt(en) en de omzet van de Floriway-vervoerders in het geval dat sprake is van een aparte markt voor aanvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer, oftewel wanneer het traject van de koper van sierteeltproducten naar de (eind)afnemers niet tot de relevante productmarkt behoort.

Conclusie

142. Op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg krijgen de Floriway-vervoerders een beperkt gezamenlijk marktaandeel van tussen de 20% en 30%. Daarnaast lijken er de nodige andere aanbieders op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg actief te zijn.
143. Aangezien er echter nog onderzoekspunten openstaan ten aanzien van de precieze omvang van de markt en de positie van de Floriway-vervoerders hierop, zal de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de positie van de Floriway-vervoerders op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg, en op de mogelijke smallere markt voor aanvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer (waarbij het traject koper van sierteeltproducten-eindafnemer niet tot de relevante productmarkt behoort). Ook zal de ACM nader onderzoek doen naar de positie van de Floriway-vervoerders in het geval dat de logistieke dienstverlening van sierteeltvervoerders (grotendeels) tot dezelfde markt behoort als de markt voor sierteeltvervoer over de weg.

7.3.2 Gevolgen op de markt voor logistieke dienstverlening

144. Door de overname worden de vervoers- en logistieke activiteiten van De Winter, Van Zaal en Van Marrewijk samengevoegd. Hiermee bestaat een horizontale overlap tussen de activiteiten van deze sierteeltvervoerders. In deze paragraaf gaat de ACM daarom in op de mogelijke horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie op de (mogelijke) markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer over de weg.

Opvattingen partijen

145. Volgens partijen is sprake van samenhang tussen de vervoersmarkt(en) en de markt(en) voor logistieke dienstverlening. Partijen achten het daarom om dezelfde redenen als op de vervoersmarkt(en), niet aannemelijk dat een probleem zich zou voordoen op de daarmee samenhangende markt van gekoelde logistieke dienstverlening.
146. In antwoord op vragen van de ACM¹⁴⁷ corrigeren partijen hun stelling in de melding over het gezamenlijk marktaandeel van de Floriway-vervoerders op het gebied van logistieke dienstverlening. De Floriway-vervoerders zijn volgens partijen slechts zeer beperkt actief op het gebied van logistieke dienstverlening, zoals die markt is afgebakend door de Europese Commissie en de ACM.
147. Als sprake zou zijn van een aparte markt voor logistieke dienstverlening voor sierteeltproducten (hetgeen partijen weerspreken), zou het marktaandeel van de Floriway-vervoerders evenredig zijn aan hun marktaandeel op de markt voor sierteeltvervoer over de weg, aangezien de logistieke dienstverlening van de Floriway-vervoerders in de praktijk steeds samenhangt met de door hen aangeboden vervoersdiensten.¹⁴⁸
148. Partijen hebben aangegeven dat een groot aantal sierteeltvervoerders ruimtes huurt op de verschillende terreinen van RFH.¹⁴⁹ Naar beste weten van RFH bieden alle sierteeltvervoerders die over ruimtes beschikken op de terreinen van RFH, intern transport aan op die terreinen en

¹⁴⁷ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummer 6.

¹⁴⁸ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummer 14.

¹⁴⁹ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, randnummer 29.

kunnen zij ook allemaal andere logistieke diensten, zoals overslag en tijdelijke opslag, aanbieden. Ook andere partijen, niet zijnde sierteeltvervoerders, die gevestigd zijn op de RFH terreinen kunnen intern transport aanbieden.¹⁵⁰

Beoordeling ACM

149. In randnummers 138 en 140 gaat de ACM in op de horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie als de logistieke dienstverlening van de Floriway-vervoerders onderdeel uitmaakt van de markt voor binnenlands sierteeltvervoer. Voor de volledigheid gaat de ACM hieronder in op de horizontale gevolgen op de mogelijk aparte markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer over de weg.
150. Gezien de samenhang tussen de markt voor sierteeltvervoer over de weg en de logistieke dienstverlening die partijen aanbieden, heeft de ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat de positie van partijen op een mogelijke aparte markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer significant afwijkt van hun positie op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg. Ook partijen stellen zich op dit standpunt.
151. Daar komt bij dat er op de veiling- en handelsterreinen van RFH veel partijen aanwezig zijn die beschikken over eigen ruimte of van RFH gehuurde ruimte. De ACM acht het aannemelijk dat al deze partijen eveneens in staat zijn om vergelijkbare logistieke dienstverlening aan te bieden als de Floriway-vervoerders.
152. Zoals ook weergegeven in randnummer 143 zal de ACM in de vergunningsfase nog nader onderzoek doen naar de positie van de Floriway-vervoerders.

7.3.3 Conclusie horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie

153. Op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg krijgen de Floriway-vervoerders een beperkt gezamenlijk marktaandeel van tussen de 20% en 30%. Op de mogelijke nationale markt voor logistieke dienstverlening ten behoeve van sierteeltvervoer, is het marktaandeel van partijen waarschijnlijk vergelijkbaar met het marktaandeel op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Op beide markten zijn de nodige alternatieve aanbieders actief.
154. Aangezien er echter nog veel onduidelijk is over de precieze afbakening en omvang van de markt en de positie van de Floriway-vervoerders hierop, zal de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de positie van de Floriway-vervoerders op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg, op de mogelijke smallere markt voor aanvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer (waarbij het traject koper van sierteeltproducten-eindafnemer niet tot de relevante productmarkt behoort) en op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg in het geval dat de logistieke dienstverlening van sierteeltvervoerders (grotendeels) tot dezelfde markt behoort als de markt voor sierteeltvervoer over de weg.

7.4 Gevolgen van de voorgenomen concentratie (niet-horizontaal)

7.4.1 Inleiding

155. RFH is actief als handelsplatform voor sierteeltproducten en beschikt over vier vestigingen in de belangrijkste productie- en afzetgebieden in Nederland.¹⁵¹ Aanvoerders van sierteeltproducten kunnen op de vier locaties hun waren aanbieden en RFH biedt kopers van sierteeltproducten de

¹⁵⁰ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, randnummers 18-19.

¹⁵¹ Daarnaast heeft zij een belang in de Veiling Rhein-Maas te Duitsland.

mogelijkheid om via veilingklokken (fysiek of op afstand) en directe transacties sierteelproducten aan te schaffen. Daarnaast biedt RFH logistieke dienstverlening aan op haar veiling- en handelsterreinen ter ondersteuning van haar veiling-, bemiddelings- en transactiediensten.

156. Het vervoer tussen de kwekers en de terreinen van RFH en tussen de terreinen van RFH onderling wordt nu nog uitgevoerd door onafhankelijke sierteeltvervoerders. De sierteeltvervoerders maken op hun beurt en voor zover noodzakelijk gebruik van faciliteiten, diensten en ruimtes van RFH om de kwekers en kopers van sierteelproducten logistieke dienstverlening te kunnen aanbieden. Daarnaast zijn er nog vervoersstromen vanaf de terreinen van RFH of direct vanaf de kwekers naar kopers van sierteelproducten die niet op het terrein van RFH zijn gevestigd. De sierteeltvervoersdiensten worden ingekocht door kopers van sierteelproducten, kwekers en RFH.
157. De samenvoeging van RFH en drie sierteeltvervoerders, is een concentratie met een conglomeraatkarakter omdat de onderlinge betrekkingen noch louter horizontaal zijn (zoals tussen concurrenten op dezelfde relevante markt), noch verticaal (zoals tussen leverancier en afnemer).¹⁵² Wel is sprake van nauw verwante markten waarop RFH respectievelijk de sierteeltvervoerders actief zijn.
158. Er bestaat op in ieder geval twee manieren een relatie tussen de activiteiten van RFH en die van de sierteeltvervoerders. Enerzijds biedt RFH als platform de mogelijkheid tot totstandkoming en financiële afhandeling van sierteeltransacties tussen kwekers en kopers (hierna gezamenlijk: veiling-, bemiddelings- en transactiediensten). Dit gaat straks allemaal via het platform Floriday lopen. De vervoersdiensten van de sierteeltvervoerders zijn complementair aan deze veiling-, bemiddelings- en transactiediensten: voor alle transacties waarbij in ieder geval één van beide partijen gevestigd is in Nederland en/of waarbij fysieke stromen via de veiling van RFH lopen, worden vervoersdiensten van sierteeltvervoerders afgenomen. Daarnaast heeft RFH met haar fysieke veilingsterreinen een belangrijke rol op het gebied van logistiek en distributie van sierteelproducten, en is zij ook verhuurder van ruimte op de veilingsterreinen.
159. Het voornaamste probleem dat zich in het kader van fusies met een conglomeraatkarakter kan voordoen, is marktafscherming. De combinatie van producten op gerelateerde markten kan het fusiebedrijf de mogelijkheid en de prikkel geven om een sterke marktpositie op de ene markt over te hevelen naar een andere markt („hefboomeffect”) door middel van koppelverkoop, bundeling of andere afschermingspraktijken. Koppelverkoop en bundeling als zodanig zijn veel voorkomende praktijken die dikwijls geen concurrentiebeperkende gevolgen hebben. Ondernemingen gaan over tot koppelverkoop en bundeling om hun afnemers op efficiënte wijze van betere producten of aanbiedingen te voorzien. Niettemin kunnen deze praktijken er onder bepaalde omstandigheden toe leiden dat de mogelijkheid of de prikkel van de daadwerkelijke of potentiële concurrenten om te concurreren, wordt beperkt. Dit kan de concurrentiedruk op de gefuseerde entiteit verminderen waardoor zij haar prijzen kan verhogen, de kwaliteit kan verlagen of minder prikkel heeft om te innoveren.¹⁵³

7.4.2 Positie van RFH als handelsplatform voor sierteelproducten

160. Een bepalende factor in de beoordeling van de waarschijnlijkheid van de hiervoor beschreven mogelijke conglomeraatseffecten van de fusie is de mate van marktmacht waarover RFH beschikt met betrekking tot de door haar aangeboden veiling-, bemiddelings- en transactiediensten.

¹⁵² Vgl. Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 91.

¹⁵³ Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 93.

161. Zoals weergegeven in randnummer 63, is de ACM er op dit moment onvoldoende van overtuigd dat BVO in de huidige marktsituatie in voldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijk andere soortgelijke handelsplatforms. De disciplinerende werking van BVO op RFH is derhalve in dit stadium onduidelijk.
162. Indien zou blijken dat BVO in onvoldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijke andere soortgelijke handelsplatforms, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht in de zin van de Richtsnoeren niet-horizontale fusies.¹⁵⁴
163. Partijen geven aan dat ze geen zicht hebben op de omvang van een mogelijke relevante markt waar BVO geen deel van uitmaakt en daarmee op het marktaandeel dat RFH op die mogelijke markt heeft. Zij schatten het marktaandeel van RFH op de bredere Europese markt voor het vermarkten van sierteeltproducten zoals afgebakend in 2007 op [20-30]%.¹⁵⁵ Het ligt voor de hand dat indien BVO niet tot deze markt behoort, het marktaandeel van RFH hoger is.
164. Gezien het voorgaande, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht op de mogelijke markt voor het vermarkten van sierteeltproducten, in de zin van de Richtsnoeren niet-horizontale fusies.¹⁵⁶ In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM daarom nader onderzoek doen naar de positie van RFH op de mogelijke markt voor het vermarkten van sierteeltproducten.

7.4.3 Mogelijke bundeling of koppeling van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten met vervoersdiensten

165. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de vraag of RFH na de concentratie in staat zou zijn en de prikkel zou hebben om de door haar aangeboden veiling-, bemiddelings- en transactiediensten te bundelen en/of koppelen aan de door Floriway aangeboden sierteeltvervoersdiensten en of een dergelijke gedraging een beperking van de mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg tot gevolg kan hebben waardoor RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren.

Opvattingen partijen¹⁵⁷

166. RFH stelt dat het niet reëel is dat zij afname van vervoersdiensten succesvol zou kunnen koppelen aan financiële afhandeling van transacties of haar platformfunctie, omdat de dienstverlening van RFH slechts een bijzaak is in de keten waar transacties worden gesloten in onderhandeling tussen afnemers en kwekers. Ter onderbouwing van dit standpunt voert RFH de volgende argumenten aan.
167. [VERTROUWELIJK]. Dit bewijst volgens RFH dat zij geen economische machtspositie heeft.
168. RFH voert verder aan dat het in strijd is met de doelstelling van RFH als coöperatie om partijen uit te sluiten. Het verplichtstellen van afname van bepaalde (vervoers-)diensten zou afbreuk doen aan de ondernemersvrijheid van de leden.
169. RFH verwijst naar het besluit van de NMa uit 2007 waarin vergunning werd verleend voor de fusie tussen de veilingen Aalsmeer en FloraHolland en waarin niet aannemelijk werd geacht dat als gevolg van de concentratie een economische machtspositie zou ontstaan of zou worden

¹⁵⁴ Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 99.

¹⁵⁵ Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 4 februari 2021, antwoord op vraag 5.

¹⁵⁶ Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 99.

¹⁵⁷ Zienswijze RFH van 29 januari 2021.

versterkt. De analyse van de NMa uit 2007 wordt volgens RFH nog steeds ondersteund door de huidige feiten.

170. Ten eerste omdat het volume van de directe handel tussen kwekers en afnemers is toegenomen ten koste van de klokverkopen en er inmiddels ook meer variëteiten worden aangeboden in de directe handel. Daarnaast is er volgens RFH zowel aan de zijde van de kwekers als aan de zijde van de afnemers sprake van schaalvergroting en wordt voortgaande schaalvergroting ook in de toekomst verwacht, waardoor RFH [VERTROUWELIJK].
171. Tenslotte betoogt RFH dat haar dienstverlening niet essentieel is voor de kwekers of afnemers. Als kwekers en afnemers niet tevreden zijn met de geboden dienstverlening dan zullen zij RFH volgens haar links laten liggen.
172. Met de door RFH geboden diensten op het gebied van financiële afwikkeling van transacties worden kwekers volgens haar niet gebonden. Kwekers en afnemers zouden ook zonder RFH hun transacties kunnen afrekenen. [VERTROUWELIJK].
173. RFH stelt dat ook haar rol als marktplaats niet essentieel is. [VERTROUWELIJK].

Opvattingen marktpartijen

174. Uit het marktonderzoek van de ACM komen diverse zorgen naar voren die te maken hebben met de relatie tussen de activiteiten van RFH en die van de sierteeltvervoerders. In het kader van de relatie tussen de veiling-, bemiddelings- en transactiediensten van RFH en de sierteeltvervoersdiensten, wijzen marktpartijen op de mogelijkheid dat de Floriway-vervoerders bevoorreed worden op één van de volgende manieren: een koppeling tussen Floriday en Floriway; verplichte afname van de vervoersdiensten van Floriway of anderszins bevoordeling van de vervoersdiensten van Floriway.
175. Een afnemer van sierteeltproducten geeft aan dat het vanaf 2021 verplicht wordt om via Floriday te handelen. Door het actief worden van Floriday en de koppeling met Floriway krijgt RFH volgens deze partij alle handelsstromen in de hand. Directe inkopen zijn dan volgens deze marktpartij niet meer via Wematrans te transporteren en er ontstaan hierdoor meer controlemogelijkheden in de markt voor RFH.¹⁵⁸
176. Verschillende kopers van sierteeltproducten verwachten dat RFH kwekers zal beïnvloeden of verplichten om voor de Floriway-vervoerders te kiezen.¹⁵⁹ Eén van hen verwacht dat dit zal gebeuren door middel van de koppeling tussen Floriday en Floriway. Een sierteeltvervoerder die niet op Floriday is aangesloten, heeft dan een achterstand of kan mogelijk worden uitgesloten. Dergelijk gedrag van RFH maakt ook voor de afnemers een keuze om een andere vervoerder in te schakelen lastiger, de kosten hiervoor hoger en heeft mogelijk ook negatieve gevolgen voor kwaliteit of efficiëntie. Een van deze afnemers ziet de overname als onderdeel van een groter geheel, waarbij RFH steeds meer een concurrent van de handelaren wordt.
177. Eén koper van sierteeltproducten en een sierteeltvervoerder verwachten dat de nieuwe combinatie al het interveiling-vervoer zal gaan uitvoeren en dat andere partijen daarvan dus worden uitgesloten.¹⁶⁰ RFH zou dit kunnen bewerkstelligen door de eigen transportbedrijven te

¹⁵⁸ Gespreksverslag ACM/UIT/545891.

¹⁵⁹ Gespreksverslag ACM/UIT/545801 p. 3, Gespreksverslag ACM/UIT/547018, Gespreksverslag ACM/UIT/548442, Gespreksverslag ACM/UIT/547833.

¹⁶⁰ Gespreksverslag ACM/UIT/546758 p. 2; Gespreksverslag ACM/UIT/546186.

beoordelen door middel van het stellen van bepaalde voorwaarden, of in relatie tot de transacties op het platform van RFH.¹⁶¹

178. Een sierteeltvervoerder zegt dat als de voorgenomen concentratie doorgaat, RFH straks de regie heeft over alle transporten. Concurrerende sierteeltvervoerders krijgen geen kans meer om ritten te verzorgen. Deze sierteeltvervoerder heeft vooral zorgen over de koppeling tussen Floriday en Floriway. Straks heeft de kweker mogelijk in Floriday geen keuze meer in welke vervoerder wordt ingeschakeld. Ook is mogelijk dat bij het sluiten van een transactie, de default optie is dat Floriway het vervoer verzorgt. Er is heel weinig transparantie over wat de koppeling tussen Floriday en Floriway precies zal gaan inhouden. Deze sierteeltvervoerder verwacht dat alle ritten voor transacties gesloten via Floriday, in beginsel naar Floriway gaan. Op het moment dat Floriway geen capaciteit meer heeft, zullen andere vervoerders als een soort onderaannemer ingezet worden. RFH heeft hier schijnbaar al over gesproken met diverse vervoerders. Voor de kweker wordt het niet transparant wat de kosten van sierteeltvervoer zijn, doordat deze kosten onderdeel worden van bijvoorbeeld lidmaatschapskosten of transactiekosten. De veiling laat deze sierteeltvervoerder niet toe tot Floriway of tot het platform van Floriday.¹⁶² Ook andere sierteeltvervoerders maken zich zorgen, bijvoorbeeld over de informatie over transacties in Floriday die doorgespeeld zou kunnen worden aan Floriway¹⁶³, over verplichtingen die aan kwekers opgelegd zouden kunnen worden¹⁶⁴ of over discriminatie van andere sierteeltvervoerders, bijvoorbeeld op het vlak van voorwaarden die RFH stelt voor de aanvoer van sierteeltproducten¹⁶⁵.

Beoordeling ACM

179. Zoals weergegeven in randnummer 164, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht in de zin van de Europese richtsnoeren niet-horizontale concentraties. Dat een noodzakelijke voorwaarde voor RFH om in staat te zijn de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers van sierteeltproducten te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren. De beoordeling van de mogelijkheden, prikkels en effecten van een mogelijke bundeling of koppeling van de veiling-, bemiddelings- en transactiediensten van RFH met de sierteeltvervoersdiensten van de RFH-vervoerders, doet de ACM daarom vanuit de hypothese dat RFH zou beschikken over marktmacht.

Mogelijkheden en prikkels

180. In het navolgende gaat de ACM in op de mogelijkheden en prikkels die RFH heeft tot het op enigerlei wijze bundelen van de diensten die zij aanbiedt als handelsplatform met de vervoersdiensten van de Floriway vervoerders indien zij zou beschikken over een aanzienlijke mate van marktmacht op de markt voor het vermarkten van sierteeltproducten.
181. De verschuiving van klokhandel naar directe handel heeft geleid tot [VERTROUWELIJK].¹⁶⁶
182. RFH verwacht zelf na de overname [VERTROUWELIJK]¹⁶⁷ [VERTROUWELIJK].
183. Het aantal verschillende vervoersbewegingen van sierteeltproducten is de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Steeds meer transacties verlopen niet meer via de klok, maar betreffen

¹⁶¹ Gespreksverslag ACM/UIT/546758, p. 2.

¹⁶² Gespreksverslag ACM/UIT/545885 p. 4-6.

¹⁶³ Gespreksverslag ACM/UIT/545769 p.8.

¹⁶⁴ Gespreksverslag ACM/UIT/545769 p.8, Gespreksverslag ACM/UIT/546186.

¹⁶⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/546739.

¹⁶⁶ Zie Bijlage 19 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, p. 1.

¹⁶⁷ Zie Bijlage 19 bij Antwoorden partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, p. 12: "Met een eerste significante stap wil RFH [VERTROUWELIJK]"

directe (online) transacties tussen telers en (retail) afnemers (al dan niet via de bemiddelings- en transactiediensten van RFH) en afnemers kopen steeds vaker op de ene veiling sierteeltproducten die ze op het terrein van een andere RFH-locatie bezorgd willen hebben.¹⁶⁸

184. Dit impliceert dat schaalgrootte belangrijker is geworden om een efficiënt netwerk voor sierteeltvervoer te kunnen exploiteren. RFH constateert ook dat [VERTROUWELIJK] al tot consolidatie onder CSV's heeft geleid en dat [VERTROUWELIJK].
185. In het hierna volgende schetst de ACM eerst een aantal mogelijke gedragingen waarmee RFH Floriway zou kunnen bevoordelen door haar veiling-, bemiddelings-, transactiediensten te verbinden met vervoersdiensten en of er prikkels aanwezig zijn om dit te doen. Daarna gaat de ACM in op de vraag wat de mogelijke effecten van zulke gedragingen kunnen zijn.

Bij directe verkoop – traject kweker-koper

186. Bij het sluiten van een transactie tussen een kweker en een koper via het handelsplatform van RFH, zal het doorgaans de kweker zijn die het transport regelt, maar soms is dit ook de koper. Het lijkt waarschijnlijk dat de kwekers (leden van RFH) voor dit vervoer bij voorkeur Floriway zullen kiezen boven concurrerende sierteeltvervoerders, mogelijk met uitzondering van het gedeelte dat door kwekers met hun eigen vervoersmiddelen wordt vervoerd.¹⁶⁹ Immers, de concentratie komt voort uit de wens van de kwekers om gezamenlijk te komen tot optimalisatie van vervoerstromen.¹⁷⁰
187. Dat betekent dat RFH na de Transactie het grootste deel van het sierteeltvervoer al kan koppelen aan het gebruik van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten, als haar eigen leden gebruik gaan maken van de eigen sierteeltvervoerder van RFH.¹⁷¹ Aangezien gerealiseerde efficiënties en gegenereerde extra inkomsten door de eigen Floriway-vervoerder direct of indirect ten gunste komen van de leden, hebben de leden een prikkel om dat te doen. Eventueel kan RFH ook directe financiële incentives geven om de eigen vervoerder te gebruiken.
188. Vanuit een dergelijke uitgangspositie lijkt het voor RFH mogelijk om ook de overige vervoersstromen, het gedeelte dat momenteel door kopers van sierteeltproducten zelf wordt ingekocht, voor een belangrijk deel naar zich toe trekken, door de eigen vervoersdiensten te koppelen of te bundelen met haar veiling-, bemiddelings- en transactiediensten, of bijvoorbeeld Floriway een informatievoorsprong te verschaffen.

Bij klokverkoop – traject kweker-veiling

189. Bij klokverkoop regelt de kweker het vervoer van zijn locatie naar het veilingterrein waar de producten via de klok verkocht zullen worden. Hiervoor geldt net als bij directe verkoop dat kwekers geneigd zullen zijn het vervoer bij voorkeur door Floriway te laten uitvoeren, aangezien gerealiseerde efficiënties en gegenereerde extra inkomsten door de eigen Floriway-vervoerder direct of indirect ten gunste komen van henzelf, als leden van de coöperatie.

Bij klokverkoop – traject veiling-koper

190. Na verkoop via de klok wordt het vervoer doorgaans geregeld door de koper van de sierteeltproducten. Soms is de koper gevestigd op het veilingterrein waar deze de sierteeltproducten via de klok heeft gekocht. Dan kan gebruik gemaakt worden van de logistieke

¹⁶⁸ Melding, randnummers 14-16.

¹⁶⁹ Bericht RFH van 25 januari 2021: "Veel kleinere kwekers organiseren het transport van beladen karren in eigen beheer, met eigen vervoersmiddelen die ook op de kwekerij voor andere activiteiten wordt gebruikt."

¹⁷⁰ Bericht RFH van 25 januari 2021.

¹⁷¹ Momenteel wordt van de binnenlandse vervoersdiensten van de Floriway-vervoerders circa [50-60]% door kwekers afgenomen, circa [20-30]% door de koper/exporteur (inclusief verdere distributie van de kopers naar hun klanten) en circa [20-30]% door "overig" en "retail". Antwoorden van partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 35.

dienstverlening die wordt aangeboden door RFH en door diverse sierteeltvervoerders. Soms is de koper niet gevestigd op het veilingterrein waar deze de sierteeltproducten via de klok heeft gekocht. Het vervoer van de sierteeltproducten van het veilingterrein naar de locatie van de koper, wordt dan door kopers soms in eigen beheer uitgevoerd, met eigen vrachtauto's en chauffeurs¹⁷², danwel met ingehuurd sierteeltvervoerders. De koper lost de gekochte veilingkarren, herverpakt de gekochte bloemen en planten en draagt er zorg voor dat lege veilingkarren, CC-karren en fusten worden terug geleverd aan RFH.

191. RFH heeft plannen voor de invoering van 'landelijk veilen', waarbij sierteeltproducten van verschillende locaties worden geveild via een landelijke klok. In september 2020 is een pilot gestart. Voor alle locaties gold als voorwaarde dat RFH tijdens de pilot het transport van de gekochte producten tussen de vestigingen verzorgt.¹⁷³ Ook bij een algemene invoering geeft dit RFH mogelijkheden om het interveiling-vervoer naar zich toe te trekken.
192. De sierteeltproducten zijn op het moment van verkoop via de klok op het terrein van de veiling aanwezig. De ACM acht het aannemelijk dat de logistieke dienstverlening en/of de vervoersdienst door Floriway voor het traject van de veiling naar de koper gekoppeld of gebundeld wordt met de veiling-, bemiddelings- en transactiedienst van RFH, waardoor kopers de facto geen mogelijkheid hebben om te kiezen voor een andere vervoerder.

Retourlogistiek

193. Retourlogistiek wordt niet georganiseerd door de vervoerder maar door RFH. RFH zorgt ook voor het managen van de onbalans over de locaties. De rol van de vervoerder in dit proces is en blijft beperkt tot het in opdracht van kwekers en RFH verzorgen van transport van lege karren en fusten.¹⁷⁴ Ook ten aanzien van de retourlogistiek ligt het voor de hand dat RFH bij voorkeur gebruik zal maken van de eigen vervoerder Floriway. Dat geeft RFH wellicht mogelijkheden om aanvoerlogistiek te bundelen met retourlogistiek. De met deze combinatie te behalen efficiënties kan Floriway in staat stellen een voordeliger aanbod te doen dan andere sierteeltvervoerders.

Mogelijke effecten

194. De ACM acht het aannemelijk dat RFH de mogelijkheden en de prikkels heeft om haar positie als handelsplatform voor sierteeltproducten te gebruiken om de markt voor sierteeltvervoer over de weg voor een groot gedeelte naar zich toe te trekken, waardoor RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren. Dit is afhankelijk van de relevante markt waarop het handelsplatform actief is en de positie die RFH daarop inneemt. In eerste instantie kan Floriway al heel snel een aanzienlijke schaal bereiken, wanneer RFH en de aangesloten telers voornamelijk gebruik gaan maken van de eigen sierteeltvervoerder. In combinatie met de door RFH gecontroleerde retourlogistiek en de mogelijkheden voor controle over het interveiling-vervoer d.m.v. landelijk veilen kan RFH haar logistieke netwerk en schaal nog verder vergroten.
195. De aldus bereikte schaal stelt RFH in staat om vervolgens ook aan afnemers die momenteel nog (deels) zelf transport inkopen bij andere sierteeltvervoerders een (gebundeld) aanbod te doen, dat door die andere sierteeltvervoerders niet gematched kan worden. Op deze manier zou RFH het sierteeltvervoer voor concurrerende vervoerders kunnen afschermen, in ieder geval voor transacties die via RFH worden gedaan. Daartoe is het niet noodzakelijk dat het sierteeltvervoer een aparte relevante productmarkt vormt. Ook indien op dit moment, voorafgaand aan de concentratie, sprake is van een bredere relevante productmarkt voor vervoer, is RFH immers mogelijk in staat om het sierteeltvervoersegment af te schermen voor andere vervoerders.

¹⁷² Bericht RFH van 25 januari 2021.

¹⁷³ <https://www.royalfloraholland.com/nl/nieuws-2020/week-25/pilot-landelijk-veilen-snij-anthurium-start-op-3-september>.

¹⁷⁴ Bericht RFH van 25 januari 2021.

196. Op termijn stelt de transactie RFH daarmee mogelijk in staat om de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, danwel een lagere kwaliteit te bieden of minder te innoveren.¹⁷⁵

Conclusie

197. De ACM is er op dit moment onvoldoende van overtuigd dat BVO in de huidige marktsituatie in voldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijk andere soortgelijke handelsplatforms. De disciplinerende werking van BVO op RFH is derhalve in dit stadium onduidelijk.
198. Indien zou blijken dat BVO in onvoldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijke andere soortgelijke handelsplatforms, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht (die niet noodzakelijkerwijs hoeft neer te komen op een machtspositie) in de zin van de Europese richtsnoeren niet-horizontale concentraties.
199. In dat geval zou RFH de mogelijkheid en prikkel hebben om over te gaan tot koppeling of bundeling van de veiling-, bemiddelings- en transactiedienstendiensten van RFH met de vervoersdiensten van de Floriway-vervoerders, of anderszins het bevoordelen van Floriway. Dergelijk gedrag zou er toe kunnen leiden dat RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren.

7.4.4 Mogelijke beperking van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes op de veilingterreinen van RFH

200. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de vraag of RFH na de concentratie in staat zou zijn en de prikkel zou hebben om de door haar gecontroleerde toegang tot diensten en faciliteiten te gebruiken om de met Floriway concurrerende vervoersbedrijven te belemmeren in hun mogelijkheden om met Floriway te concurreren. Een dergelijke gedraging zou een beperking van de mededinging op de markt voor sierteeltvervoer over de weg tot gevolg kunnen hebben waardoor RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren.

Opvattingen partijen

201. RFH stelt zich op het standpunt dat het niet in haar belang is om de toegang tot de door haar geëxploiteerde marktplaats te belemmeren. Het is de kerntaak van RFH om zoveel mogelijk kwekers en afnemers op de marktplaats bij elkaar te brengen, zodat de meest optimale prijs voor de kwekers ontstaat. Elke onnodige belemmering van de toegang of de keuzevrijheid van kwekers of afnemers is dus wezensvreemd aan RFH.¹⁷⁶
202. Meer specifiek geeft RFH aan dat zij op de directe stromen tussen kwekers en kopers die buiten de veiling om gaan sowieso geen zicht heeft. Deze stromen kunnen potentieel via een terrein van RFH lopen maar kunnen ook net zo goed via een ander handelsterrein of direct naar de koper lopen. Min of meer hetzelfde geldt volgens RFH voor de stromen die via RFH worden afgerekend. Ook deze stromen lopen niet noodzakelijkerwijs via de terreinen van RFH. Alleen de transacties via de klok worden altijd fysiek afgehandeld via een terrein van RFH. Alleen op die fysieke stromen zou RFH eventueel invloed kunnen uitoefenen.¹⁷⁷

¹⁷⁵ De prijsverhoging kan evt. ook (deels) in tarieven voor veiling-, bemiddelings- en transactiediensten worden verwerkt.

¹⁷⁶ Antwoorden van partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 6.

¹⁷⁷ Antwoorden van partijen op Aanvullende vragen van 6 januari 2021, randnummer 10 – 13.

203. Ten aanzien van de over het terrein van RFH lopende stromen merkt RFH op dat de daarvoor benodigde stapelwagens of CC-containers objecten zijn waarin degene die opdracht geeft tot het transport het product moet aanbieden, niet een transportmiddel dat de sierteeltvervoerder zelf in eigendom moet hebben (of moet leasen).¹⁷⁸ Gebruik van de RFH stapelwagens op het terrein van RFH is volgens partijen gratis.¹⁷⁹
204. Over de ruimtes en *docks* waar sierteeltvervoerders gebruik van maken op de terreinen van RFH zegt zij het volgende. De veiling is slechts een beperkt deel van het totale handelsterrein waarop de veiling zich bevindt. De handelsterreinen rond de veiling zijn slechts gedeeltelijk in gebruik en eigendom van RFH. Er zijn dus allerhande gerelateerde partijen die zelf ruimte in bezit hebben en deze op hun beurt ook verhuren. Toegang tot de veiling en de handelsterreinen is vrij. De sierteelt wordt via een landingsplaats, ook wel een *dock* genoemd, afgeleverd. Een *dock* kan worden gehuurd bij een eigenaar van het betreffende stukje grond. Dat kan RFH zijn of een andere partij. Volgens partijen zijn er in Aalsmeer, Naaldwijk en Rijnsburg voldoende *docks* beschikbaar. Deze *docks* worden door RFH voor iedereen ter beschikking gesteld.¹⁸⁰ Reserveren van een *dock* is op Aalsmeer en Naaldwijk gratis en op Rijnsburg niet noodzakelijk.¹⁸¹
205. Gelet op voorgaande stelt RFH zich op het standpunt dat zij niet in staat is of de prikkel heeft om de toegang tot de faciliteiten en diensten op de RFH veilingsterreinen te beperken voor concurrerende vervoerders.

Opvattingen marktpartijen

206. Een aantal van de door ACM ondervraagde marktpartijen geeft aan dat sierteeltvervoerders ten aanzien van één of meerdere door de door RFH geleverde faciliteiten en diensten op de veilinglocaties van RFH afhankelijk zijn van dienstverlening van RFH. Deze partijen geven aan dat zij zich kunnen voorstellen dat RFH na overname van de Floriway-vervoerders de met haar concurrerende sierteeltvervoerders zou kunnen benadelen op de veilingsterreinen van RFH. Deze benadeling zou volgens deze partijen kunnen bestaan uit het hanteren van discriminerende voorwaarden bij het gebruik van *docks*¹⁸², het huren en gebruiken van ruimtes zoals boxen en andere opslagruimtes op de veilingsterreinen¹⁸³, slotplaten en de ontsleuteldienst¹⁸⁴, het gebruik van stapelwagens¹⁸⁵ en het gebruik van logistieke dienstverlening op de veilingsterreinen.¹⁸⁶

Beoordeling ACM

207. Hierna beoordeelt de ACM of RFH de mogelijkheid en de prikkel heeft om de toegang van transportbedrijven tot diensten, faciliteiten, ruimtes en *docks* te beperken, en of dergelijk gedrag RFH in staat stelt de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren. Daartoe beoordeelt de ACM achtereenvolgens de mogelijkheid en de prikkel voor het beperken van toegang en gaat zij daarna in op het mogelijke effect hiervan op de mogelijke markt(en) voor sierteeltvervoer.

Mogelijkheid beperking toegang tot diensten en faciliteiten

¹⁷⁸ Antwoorden van partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, randnummer 21.

¹⁷⁹ Ibidem, randnummer 48.

¹⁸⁰ Antwoorden van partijen op Aanvullende vragen van 15 december 2020, randnummer 23

¹⁸¹ <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/logistiek/fulfilment-logistiek/dockreservering-aanvoeren-nod56372>

¹⁸² Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/INT/416400, Gespreksverslag ACM/UIT/546739.

¹⁸³ Gespreksverslag ACM/UIT/545890, Gespreksverslag ACM/UIT/545885, Gespreksverslag ACM/UIT/546739, Gespreksverslag ACM/UIT/546186.

¹⁸⁴ Gespreksverslag ACM/UIT/546186, Gespreksverslag ACM/UIT/546739, Gespreksverslag ACM/UIT/545885.

¹⁸⁵ Gespreksverslag ACM/UIT/546739.

¹⁸⁶ Gespreksverslag ACM/UIT/545890.

208. Om te bepalen of RFH de mogelijkheid heeft om de toegang tot diensten en faciliteiten op de veilingterreinen te beperken dient de vraag te worden beantwoord of RFH als aanbieder van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten en aanverwante faciliteiten en diensten beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht. Ook moet worden bepaald of de faciliteiten en diensten die zij aanbiedt een belangrijke voorzieningsbron vormen voor het benedenwaartse product, in dit geval sierteeltvervoer. Dit laatste kan het geval zijn indien de voorzieningsbron een essentieel onderdeel vormt voor het benedenwaartse product of een belangrijke kostenfactor vormt in het benedenwaartse product.¹⁸⁷
209. Op de vraag of het aannemelijk is dat RFH als aanbieder van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten en aanverwante faciliteiten en diensten beschikt over een aanzienlijk mate van marktmacht is de ACM in paragraaf 7.4.2 reeds ingegaan. Hierna beoordeelt de ACM de vraag of RFH effectief de toegang voor concurrerende vervoerders zou kunnen belemmeren indien zij zou beschikken over een aanzienlijke mate van marktmacht.
210. RFH biedt onder meer de volgende faciliteiten en diensten aan vervoerders van sierteelt aan: RFH stapelwagens, Slotplaten, Fusten, Ontslutelen van slotplaten¹⁸⁸, Docks, Opslagfaciliteiten, Overslagfaciliteiten, Huur van eigen ruimte door vervoerders¹⁸⁹, Vignetten en/of andere vereisten om toegang te krijgen tot bepaalde terreinen¹⁹⁰.
211. In de volgende paragrafen beoordeelt de ACM in hoeverre de bovengenoemde faciliteiten en diensten belangrijke voorzieningsbronnen vormen voor de vervoerders van sierteelt en in hoeverre RFH de mogelijkheid heeft om via deze faciliteiten de activiteiten van concurrerende sierteeltvervoerders te belemmeren.
- Stapelwagens, Fusten, Slotplaten en Ontslutelen*
212. De RFH stapelwagens, RFH fusten, Slotplaten en de diensten zijn alleen belangrijke voorzieningsbronnen voor de transportstroom die van de kweker langs de klok loopt. Voor de andere fysieke stromen (direct van RFH kweker naar koper en BVO stromen) wordt niet noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van genoemde faciliteiten en diensten. De kwekers hebben daarbij de keuze om, al dan niet in overleg met de afnemers, bepaalde logistieke middelen te gebruiken voor de aanvoer. RFH kan daar geen directe invloed op uitoefenen en schrijft die ook niet voor.
213. Op korte termijn zijn concurrerende sierteeltvervoerders aangewezen op genoemde faciliteiten en diensten van RFH waar het gaat om vervoer van sierteelt van en naar de klok op het veilingterrein. Er bestaan geen alternatieven voor deze faciliteiten en diensten op de terreinen van RFH. Een gedeelte van deze faciliteiten (de stapelwagens en de fusten) wordt echter niet noodzakelijkerwijs afgenomen door de sierteeltvervoerders, maar door kwekers of door kopers van sierteeltproducten. Dit nuanceert het belang van deze faciliteiten voor de sierteeltvervoerders en beperkt daarmee tevens de mogelijkheid van RFH om de toegang tot deze faciliteiten te beperken tot enkel de Floriway-vervoerders.

¹⁸⁷ Richtsnoeren niet-horizontalefusies, randnummer 34.

¹⁸⁸ Dit betreft een dienst van RFH die wordt aangeboden aan sierteeltvervoerders die lossen op RFH docks. Indien de vervoerder beschikt over eigen docks en over een zogenaamde slotplaatsleutel kan de vervoerder zelf ontsleutelen (Royal Flora Holland, Algemene voorwaarden Stapelwagens, https://www.royalfloraholland.com/media/5883381/Royal_FloraHolland_AV-Stapelwagens_juli2016.pdf).

¹⁸⁹ Deze categorieën hangen samen. Het is aan de vervoerder een eigen ruimte te kopen, een eigen ruimte te huren, gebruik te maken van de ruimte van een derde of gebruik te maken van de ruimte van RFH. Ook is het aan de vervoerder om te bepalen hoe hij deze ruimte inzet – al dan niet als opslag of overslag. Naast deze ruimtes biedt RFH ook aan een ieder toegang tot docks aan, hiervoor rekent zij momenteel geen kosten.

¹⁹⁰ Voor het gebruik van het interne transportsysteem met elektrotrekkers moet worden betaald door middel van de aanschaf van een vignet. De prijs van dit vignet omvat een bijdrage aan de onderhoudskosten van het systeem. De vignetten dienen ook de bevordering van de veiligheid op het terrein.

214. In reactie op een verhoging van de kosten van gebruik van genoemde faciliteiten zouden sierteeltvervoerders transportondernemers zich meer kunnen gaan richten op andere stromen (direct en BVO) waarvoor deze faciliteiten niet noodzakelijk zijn. De mate waarin het transport van andere stromen alternatieve vormen voor transportondernemers sierteeltvervoerders hangt samen met de vraag welke alternatieven er bestaan voor de diensten van RFH op het gebied van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten.
215. Op basis van de door RFH opgegeven informatie betreft de fysieke stroom van en naar de klok circa [20-30]% van de sierteelthandel in Nederland. De andere stromen (directe transacties en BVO) vormen gezamenlijk circa [70-80]% van de sierteelthandel in Nederland. Een strategie waarbij RFH deze faciliteiten en diensten tegen minder aantrekkelijke voorwaarden aan concurrerende vervoerders zou aanbieden, zou dus het grootste deel van de sierteelthandel en daarmee ook het daarmee verbonden sierteeltvervoer niet raken.
216. Het door RFH beperken van toegang tot of verhogen van tarieven voor stapelwagens, fusten, slotplaten en ontsleuteldiensten heeft alleen gevolgen voor sierteeltvolume dat via de klok verhandeld wordt en voor dit volume zijn het niet altijd de vervoerders die genoemde faciliteiten en diensten afnemen. RFH is daarom in beperkte mate – voor minder dan 28% van het huidige sierteeltvolume - in de gelegenheid om concurrerende sierteeltvervoerders te hinderen.

Docks en ruimtes

217. De mate waarin sierteeltvervoerders zijn aangewezen op *docks* om te laden en lossen en ruimtes om sierteelt te ontvangen, over te slaan en te distribueren naar kopers verschilt per type transactie. Bij kloktransacties levert de sierteeltvervoerder in principe af bij de veiling, waarna RFH er voor zorgt dat de gekochte waar in de *box* van de koper van de sierteeltproducten terechtkomt als deze een *box* op het veilingterrein heeft. Als de koper dat niet heeft, kan de koper gebruik maken van de diensten van een sierteeltvervoerder die wel over een *box* op het betreffende terrein beschikt. Vervolgens zorgt een sierteeltvervoerder in opdracht van de koper voor verder transport naar de locatie van de koper indien van toepassing, en verder naar de eindafnemers (in binnen- en buitenland). De vervoerder is dus afhankelijk van de beschikbaarheid van laad- en los-*docks* op de kloklocatie (zie randnummer 204) en eventueel van een *box*, afhankelijk van waar de koper gevestigd is.
218. Bij directe transacties is de locatie van de koper en de omvang van de transactie bepalend voor de mate waarin vervoerders zijn aangewezen op *docks* en ruimtes op het RFH terrein. Als de koper niet op een RFH terrein is gevestigd, loopt de transportstroom waarschijnlijk niet via een RFH terrein. Directe transacties van grote volume met kopers die zijn gevestigd op een RFH terrein worden over het algemeen direct van kweker naar koper getransporteerd, zonder gebruik te maken van ruimtes die door sierteeltvervoerders zijn gehuurd van RFH. Bij directe transacties van een kleiner volume met kopers die zijn gevestigd op een RFH terrein, wordt vaker gebruik gemaakt van *docks* en van ruimtes die de vervoerder huurt van RFH op het veilingterrein. Dit is noodzakelijk omdat de handelswaar van verschillende kwekers die bestemd is voor verschillende kopers vaak gezamenlijk (collectief) wordt vervoerd en dan bijvoorbeeld in de ruimte van de vervoerder wordt overgeladen ten behoeve van de verdeling naar de verschillende kopers. De eigen interne logistieke dienstverlening van RFH vormt hier mogelijk een alternatief voor.
219. De invloed die RFH op korte termijn kan uitoefenen op het gebruik van ruimtes lijkt beperkt.¹⁹¹ Op middellange termijn zou RFH mogelijk door het aanpassen van huurprijzen dan wel het beperken van beschikbaarheid van ruimtes meer invloed kunnen uitoefenen op de

¹⁹¹ Uit informatie van RFH blijkt dat concurrerende sierteeltvervoerders op grond van langlopende huurcontracten beschikken over ruimtes die zij al dan niet van RFH huren (Antwoorden op vragen aan partijen d.d. 15 december 2020, nr. 31).

concurrentiepositie van concurrerende sierteeltvervoerders. Huurprijzen zijn niet transparant en lijken per geval te worden onderhandeld door RFH. Het is daarom mogelijk voor RFH om in ieder geval ten aanzien van de verhuur van ruimtes op prijs te discrimineren.

220. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat RFH in staat is de faciliteiten en diensten die noodzakelijk zijn voor kloktransacties en de huur van ruimtes die door sierteeltvervoerders worden gebruikt voor directe stromen naar kopers gevestigd op een RFH terrein, onder relatief slechtere voorwaarden aan te bieden aan concurrerende sierteeltvervoerders dan aan de betrokken sierteeltvervoerders.

Prikkel om toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes te beperken

221. De prikkel om toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes te beperken is afhankelijk van de kosten en de baten van een dergelijke strategie.
222. De kosten van het beperken van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes (en/of het relatief duurder maken) liggen enerzijds in een mogelijk verminderde afname van die faciliteiten, diensten en ruimtes als gevolg van een prijsverhoging. Anderzijds liggen de kosten in een mogelijk verminderde afzet van veiling-, bemiddelings- en transactiediensten als gevolg van het minder aantrekkelijk worden van RFH als marktplaats, door hogere transportkosten voor transportstromen van en naar RFH locaties. De opbrengsten van deze strategie liggen in de extra transportdiensten die de betrokken RFH vervoerders kunnen leveren tegen hogere tarieven als gevolg van de beperking van de toegang voor concurrerende sierteeltvervoerders.
223. De kosten als gevolg van een verminderde afname van faciliteiten zullen waarschijnlijk beperkt zijn, omdat de faciliteiten voor een deel van de transportstromen simpelweg noodzakelijk zijn. De mogelijke opbrengsten van een strategie van beperking van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes schat de ACM ook in als beperkt, vanwege de beperkte doorwerking in de kosten van concurrerende sierteeltvervoerders (zie randnummers 227 en 229).
224. Ten aanzien van Stapelwagens, Fusten, Slotplaten en Ontslutelen kan ook nog worden opgemerkt dat het homogene zaken betreft die momenteel door RFH aan alle gebruikers van het veilingterrein onder dezelfde voorwaarden worden verhuurd. Het hanteren van verschillende prijzen en/of voorwaarden ten opzichte van verschillende typen gebruikers zal makkelijk zichtbaar zijn voor de gebruikers, en zal leiden tot aanzienlijke extra complexiteit in de uitgifte en afrekening van de betreffende faciliteiten en daarmee tot extra kosten en inefficiënties voor RFH. Dit vermindert de prikkel om discriminerende voorwaarden te hanteren ten aanzien van deze faciliteiten en diensten.
225. Op basis van de nu beschikbare informatie concludeert de ACM dat een robuuste inschatting van de kosten en opbrengsten moeilijk te geven is. In het onderhavige geval kan in het midden blijven of de prikkel tot het beperken van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes aanwezig zal zijn aangezien de ACM inschat dat een dergelijke strategie weinig effectief zal zijn (zie randnummer 231).

Het vermoedelijke totale effect van beperking van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes

226. Om het vermoedelijke effect van beperking van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes te bepalen is het van belang om vast te stellen in hoeverre de kosten van de geraakte voorzieningsbronnen invloed hebben op de mogelijkheden om te kunnen concurreren op de markt voor sierteeltvervoer over de weg. Daarnaast is het van belang in te schatten welk deel van het sierteeltvervoer in potentie geraakt wordt door de beperking van toegang tot faciliteiten en diensten.

227. Aan de hand van de jaarcijfers van de betrokken ondernemingen heeft de ACM vastgesteld dat voor twee van de Floriway-vervoerders de kosten van fusten, emballage en karren slechts een gering deel van omzet bedragen.¹⁹² Ervan uitgaande dat deze percentages representatief zijn voor de branche van sierteeltvervoerders, zou een verhoging van de kosten voor genoemde faciliteiten van 5% tot 10% maximaal leiden tot een verhoging van de transporttarieven van minder dan 1%.
228. Daarnaast wordt slechts een beperkt deel van alle sierteeltvervoersstromen geraakt door een beperking van toegang tot genoemde faciliteiten en diensten, namelijk slechts het deel van de stromen via de klok dat wordt afgehandeld door concurrerende sierteeltvervoerders. Uitgaande van een marktaandeel van concurrerende vervoerders dat tussen [60-70]% en [70-80]% ligt zou maximaal [20-30]% van het sierteeltvervoer geraakt door een beperking van toegang.¹⁹³
229. Uit de jaarverslagen van de Floriway-vervoerders blijkt dat huisvestingskosten minder dan 7% van de omzet bedragen.¹⁹⁴ De ACM acht het aannemelijk dat niet al deze kosten worden veroorzaakt door huren van huisvesting op terreinen van RFH. Het percentage in kosten dat beïnvloedbaar is door RFH zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager liggen. Ervan uitgaande dat dergelijke percentages representatief zijn voor de branche van sierteeltvervoerders, zou een verhoging van de kosten voor huisvesting op terreinen van RFH maximaal leiden tot een verhoging van transporttarieven van 1%.
230. Daarnaast wordt slechts een beperkt deel van alle sierteeltvervoersstromen geraakt door een beperking van toegang tot de docks en ruimtes, namelijk slechts het deel van de stromen dat wordt afgehandeld door concurrerende sierteeltvervoerders en fysiek via één van de terreinen van RFH loopt. Uitgaande van een marktaandeel van concurrerende vervoerders dat tussen [60-70]% en [70-80]% ligt zou maximaal [30-40]%^¹⁹⁵ van het sierteeltvervoer geraakt worden door beperking van toegang.
231. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat een verslechtering van de condities waaronder RFH faciliteiten en diensten levert en ruimtes en docks verhuurt, slechts een gering effect zal hebben op de totale markt voor sierteeltvervoer over de weg. De beperkte doorwerking van tariefverhogingen van faciliteiten, diensten en ruimtes maakt het niet waarschijnlijk dat een dergelijke doorwerking een effectief middel zal zijn om transportklanten van concurrerende transportbedrijven te doen overstappen naar de RFH sierteeltvervoerders.

Conclusie

232. De mogelijkheid om de toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes te beperken is voor een deel van het totale sierteeltvervoer aanwezig, maar afhankelijk van de marktpositie van RFH op de markt voor het vermarkten van sierteeltproducten. De prikkel is lastig vast te stellen op basis van de nu beschikbare informatie. Het mogelijke effect op de markt voor sierteeltvervoer over de weg lijkt niet heel groot te zijn aangezien de kosten van toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes van RFH slechts een klein deel van de totale kosten van transportbedrijven omvatten en slechts het deel van de logistieke stromen die met RFH te maken hebben potentieel wordt geraakt.
233. De ACM acht het daarom niet aannemelijk dat het beperken van de toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes op de terreinen van RFH zal leiden tot uitsluiting van concurrerende

¹⁹² Van Zaal: circa 3%, De Winter: netto minder dan 1%.

¹⁹³ De stromen voortvloeiend uit kloktransacties maken volgens RFH circa [20-30]% van het sierteeltvervoer uit. 70% van [20-30]% = circa [20-30]%^.

¹⁹⁴ Van Zaal: 2,2%, De Winter: 4%, Wematrans: 6,8%.

¹⁹⁵ De stromen voortvloeiend uit directe transacties van RFH leden maken volgens RFH circa [40-50]% van het sierteeltvervoer uit. [70-80]% van [40-50]% = circa [20-30]%^.

Hiervan loopt echter slechts een deel via terreinen omdat kopers niet allen op die terreinen zijn gevestigd (zie randnummer 218).

sierteeltvervoerders en daarmee tot een significante belemmering van de mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg.

7.4.5 Conclusie niet-horizontale gevolgen voorgenomen concentratie

234. Zoals weergegeven in randnummer 94, is de ACM er op dit moment onvoldoende van overtuigd dat BVO in de huidige marktsituatie in voldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijk andere soortgelijke handelsplatforms. Indien zou blijken dat BVO in onvoldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijke andere soortgelijke handelsplatforms, kan de ACM niet uitsluiten dat RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht in de zin van de Europese richtsnoeren niet horizontale concentraties.¹⁹⁶ In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM daarom nader onderzoek doen naar de positie van RFH op de mogelijke markt voor het vermarkten van sierteeltproducten.
235. Als RFH beschikt over marktmacht op de mogelijke markt voor het vermarkten van sierteeltproducten, acht de ACM het aannemelijk dat zij hierdoor de mogelijkheid en prikkel heeft om deze marktmacht te gebruiken om het sierteeltvervoer over de weg af te schermen voor concurrerende vervoerders door middel van bundeling/koppeling tussen haar veiling-, bemiddelings- en transactiediensten en de sierteeltvervoersdiensten of anderszins bevoordeling van de eigen vervoersdienst. Dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin RFH in staat wordt gesteld de prijzen voor sierteeltvervoer voor kopers te verhogen, dan wel de kwaliteit hiervan te verlagen of op dit gebied minder te innoveren.
236. De ACM acht het niet aannemelijk dat beperking van de toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes op de terreinen van RFH zal leiden tot een significante belemmering van de mededinging op de markt voor sierteeltvervoer over de weg.

8 Conclusie

237. RFH en De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal hebben aan de ACM gemeld dat Royal Flora Holland (ook: RFH) de zeggenschap probeert te verkrijgen over De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal.
238. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht. Zij heeft reden om aan te nemen dat deze operatie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. Daarom stelt de ACM vast dat RFH en De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. Als RFH en De Winter, Van Marrewijk, Van Zaal besluiten om een vergunning aan te vragen¹⁹⁷ zal de ACM aanvullend onderzoek uitvoeren.

¹⁹⁶ Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 99.

¹⁹⁷ Op grond van artikel 41 van de Mededingingswet.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.