



Besluit

Vergunning vereist voor de concentratie tussen DCC Energy Nederland B.V. en Primagaz Nederland B.V..

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

Vergunning vereist voor de concentratie tussen DCC Energy Nederland B.V. en Primagaz Nederland B.V..

Ons kenmerk : ACM/UIT/547109
Zaaknummer : ACM/20/042242
Datum : 19 januari 2021

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	4
2	Melding	5
3	Partijen	5
4	De gemelde operatie	5
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	6
6	Beoordeling	6
6.1	De markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk	6
6.2	De markt(en) voor de distributie en verkoop van propaangas in cilinders	16
7	Conclusie	26

1 Samenvatting en leeswijzer

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 'ACM') het voornemen van DCC Energy Nederland B.V. om uitsluitende zeggenschap te verkrijgen over Primagaz Nederland B.V. (hierna gezamenlijk ook aangeduid als 'Partijen').
2. De activiteiten van Partijen overlappen op het gebied van distributie en verkoop van propaangas in bulk en op het gebied van distributie en verkoop van propaangas in zogenoemde cilinders.

De beoordeling

3. De ACM heeft allereerst onderzoek gedaan naar de marktafbakening ten aanzien van de activiteiten van Partijen op het gebied van distributie en verkoop van propaangas in bulk. Uit het onderzoek van de ACM volgt – in lijn met eerdere besluiten van de Europese Commissie – dat er een afzonderlijke productmarkt voor propaangas in bulk bestaat. Binnen de markt voor propaangas in bulk wordt in dit geval geen nader onderscheid gemaakt naar afnemersgrootte of volume. De ACM gaat er op basis van haar onderzoek vanuit dat de markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk nationaal van omvang is.
4. De ACM heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de gevolgen van de concentratie op deze nationale markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk. Op basis van de resultaten van haar onderzoek onder marktpartijen heeft de ACM geen reden om aan te nemen dat deze concentratie de daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. Partijen ervaren op deze markt concurrentiedruk van twee grote aanbieders en ten minste drie andere kleinere aanbieders. Bovendien volgt uit het onderzoek van de ACM dat er voor (potentiële) concurrenten mogelijkheden zijn om op korte termijn en zonder veel extra investeringen hun activiteiten uit te breiden.
5. Daarnaast heeft de ACM onderzoek gedaan naar de marktafbakening ten aanzien van de activiteiten van Partijen op het gebied van distributie en verkoop van propaangas in cilinders. Uit dit onderzoek volgen aanwijzingen voor een mogelijk onderscheid naar propaangas in cilinders voor enerzijds professioneel gebruik en cilinders voor recreatieve doeleinden anderzijds. Daarbij lijkt de grens te liggen op cilinders met een inhoud van 10,5 kg. Daarnaast zijn er ook aanwijzingen dat er binnen die mogelijke markt een segment bestaat voor de distributie en verkoop van propaangas in lichtgewicht cilinders. Het onderzoek onder marktpartijen toont aan dat deze mogelijke markt(en) voor de verkoop en distributie van propaangas in cilinders nationaal van omvang is/zijn.
6. Op een mogelijke aparte productmarkt voor de distributie en verkoop van propaangas in lichtgewicht cilinders is het aannemelijk dat Partijen als gevolg van deze voorgenomen overname een zeer sterke marktpositie verkrijgen. Omdat Partijen op deze mogelijke markt de grootste spelers en elkaars meest nabije concurrenten zijn kan deze sterke positie tot een significante beperking van de mededinging leiden. Bovendien lijkt op deze markt de concurrentiedruk van andere regionale spelers op dit moment beperkt.
7. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de afbakening van de productmarkt voor de distributie en verkoop van propaangas in cilinders. Onder meer door onderzoek te doen naar de mate waarin lichtgewicht cilinders inwisselbaar zijn voor stalen cilinders (waaronder de DIN-fles¹). Daarnaast richt dit onderzoek zich op het recreatieve segment. Een onderzoek binnen dit segment naar (onder meer) de keuzeafwegingen van consumenten, is van een dusdanige omvang dat dit zich alleen leent voor een (eventuele) vergunningsfase.

¹ De DIN-fles is de standaard propaangascilinder. De DIN-fles is gemaakt van gelast staal, met een DIN-kraan als afsluiter. Deze DIN-fles is er in verschillende uitvoeringen (onder meer 2,5, 5 en 10 kg).

Leeswijzer besluit

8. Allereerst wordt hieronder de gevolgde procedure toegelicht (**hoofdstuk 2**). Daarna wordt ingegaan op de bij de concentratie betrokken Partijen (**hoofdstuk 3**) en de concentratie die zij voornemens zijn uit te voeren (**hoofdstuk 4**). Vervolgens wordt de toepasselijkheid van het concentratietoezicht op de gemelde transactie (**hoofdstuk 5**) behandeld, gevolgd door de mededingingsrechtelijke beoordeling van de concentratie (**hoofdstuk 6**). Het besluit eindigt met een conclusie (**hoofdstuk 7**).

2 Melding

9. Op 23 september 2020 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.² DCC Energy Nederland B.V. (hierna: 'DCC'), onderdeel van de DCC plc.-groep, en Primagaz Nederland B.V. (hierna: 'Primagaz'), hebben gemeld dat DCC de zeggenschap probeert te verkrijgen over Primagaz.
10. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 51514 van 1 oktober 2020 gepubliceerd. Naar aanleiding van de publicatie zijn door derden geen zienswijzen ingediend. De ACM heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

3 Partijen

11. DCC is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Zij is de dochtermaatschappij van DCC plc. Ierland. De activiteiten van DCC omvatten (i) de groothandelsdistributie en het voorraadketenbeheer van technologische producten ('DCC Technology'), (ii) het leveren van producten en diensten aan zorgverleners en gezondheids- en schoonheidsmerken ('DCC Healthcare'), (iii) de marketing en verkoop van vloeibaar petroleumgas ('LPG'), aardgas en elektriciteit ('DCC LPG') en (iv) de verkoop, de marketing en het vervoer van commerciële brandstoffen, stookolie en aanverwante producten en diensten ('DCC Retail & OM').
12. Benegas B.V. ('Benegas') is de enige dochtermaatschappij van DCC die omzet op de Nederlandse markt genereert die relevant is voor deze voorgenomen concentratie. Benegas maakt deel uit van de LPG-divisie van DCC en is actief in de distributie van LPG in bulk en in cilinders aan bedrijven en consumenten in Nederland en België (onder de merknaam Benegas) en de distributie van LPG-autogas aan tankstations in Nederland, België en Duitsland (onder de merknaam LP Autogas). Verder produceert Benegas LPG als drijfgas voor de aerosolindustrie in (met name) Noordwest-Europa.
13. Primagaz is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Zij is de dochtermaatschappij van SHV Energy N.V. Primagaz is actief op het gebied van de distributie van LPG in bulk en in cilinders aan bedrijven en consumenten in Nederland.

4 De gemelde operatie

14. Partijen zijn van plan om de volgende transactie uit te voeren: DCC plc. groep verkrijgt, via haar (indirecte) dochtermaatschappij DCC, 100% van de aandelen in Primagaz. De stemrechten verbonden aan de aandelen zullen DCC het recht geven om uitsluitende zeggenschap uit te oefenen over Primagaz. Het karakter van de voorgenomen concentratie blijkt uit de Koopovereenkomst van 17 september 2020.

² Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

15. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet (hierna: Mw). Betrokken ondernemingen zijn DCC (inclusief Benegas) en Primagaz. Het gevolg van de transactie is dat DCC uitsluitende zeggenschap krijgt over Primagaz.
16. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 Mw geregelde concentratietoezicht valt.

6 Beoordeling

17. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie. De ACM geeft per markt, waar overlap bestaat tussen de activiteiten van Partijen, een beschrijving van de product- en geografische kenmerken van die markt. Daarna volgt de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging op de betreffende relevante markt.
18. Partijen zijn beide actief op het gebied van het aanbieden van LPG in bulk en propaangas in cilinders. Om die reden onderzoekt de ACM de horizontale gevolgen van de concentratie op de relevante markten waartoe deze diensten behoren.
19. LPG is een brandbaar mengsel van koolwaterstofgassen dat voor verschillende doeleinden wordt gebruikt, zoals koken, warm water en verwarming. De samenstelling van LPG-producten varieert tussen propaan, butaan of een mengsel van beide. In Nederland wordt in de bulk- en cilinderdistributie overwegend propaan en nauwelijks butaan gebruikt. Een mengsel van propaan en butaan wordt gebruikt als autogas.
20. Omdat de activiteiten van Partijen elkaar alleen overlappen waar het gaat om LPG in bulk en LPG in cilinders wordt in het hiernavolgende verder niet ingegaan op LPG als autobrandstof. Er wordt alleen ingegaan op LPG in de vorm van propaangas.

6.1 De markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk

Productmarkt

Inleiding

21. De keten voor de levering van propaangas in bulk kan als volgt worden beschreven. Propaanleveranciers die actief zijn in Nederland kopen het propaangas meestal in bij een importterminal, raffinaderij of het opslagdepot van Nefco/OK Gas. Er zijn in totaal vijf locaties van waaruit propaangas door gasleveranciers afgenomen kan worden: de raffinaderijen en importterminals in Rotterdam (BP, Shell, ExxonMobil, Gunvor of Vopak), Vlissingen (Gunvor), Lingen (BP) en Antwerpen (ExxonMobil of Total) en het opslagdepot van Nefco/OK Gas in Tiel.
22. Vanuit de importterminals of raffinaderijen wordt het propaangas op trailers ofwel direct aan de klant geleverd of naar een (vaak eigen) opslagdepot gebracht. In ieder geval zes in Nederland actieve leveranciers van propaangas in bulk beschikken over een eigen opslagdepot. Dergelijke opslagdepots worden gebruikt voor opslag en/of overslag van het propaangas.
23. In het geval van overslag wordt het propaangas ofwel op kleinere tankwagens geladen en naar afnemers in andere delen van Nederland vervoerd ofwel gebruikt voor het vullen van propaangas in cilinders. Overslag gebeurt niet alleen in opslagdepots, soms wordt ook gebruik gemaakt van een vergund parkeerterrein om propaangas over te slaan op kleinere tankwagens.

24. Voor het transport van het propaangas beschikken grote gasleveranciers meestal over een eigen vrachtwagenpark. Vrachtwagens kunnen echter ook worden gehuurd bij transportbedrijven. Het transport kan zelfs volledig worden uitbesteed.
25. Het propaangas wordt bij afnemers in vrachtwagens of tankwagens van verschillende formaten geleverd, afhankelijk van de voorzieningen (en met name de ruimte) van de afnemer op zijn (bedrijven)terrein. Het propaangas wordt gestort in tanks die vaak worden gehuurd van de gasleverancier. Voor tanks met een capaciteit van 12.000 liter of meer bestaat een vergunningsplicht; voor kleinere tanks geldt een meldplicht bij de desbetreffende gemeente.

Opvattingen van Partijen

26. Partijen sluiten aan bij de eerdere beschikkingspraktijk van de Europese Commissie en besluiten van verschillende mededingingsautoriteiten waarin binnen de propaangasmarkt een aparte markt voor bulk is afgebakend.³ Partijen wijzen eveneens op het besluit inzake *UGI/Totalgaz*⁴ van de Franse Autorité de la Concurrence ('AC'). Daarin overwoog de AC om binnen de Franse markt voor propaangas in bulk een nader onderscheid te maken naar de hoeveelheid verkochte propaangas per jaar, namelijk (i) propaangas voor voornamelijk huishoudelijk gebruik verkocht in kleine hoeveelheden en (ii) propaangas voor voornamelijk industrieel gebruik verkocht in middelgrote en grote hoeveelheden waarbij de grens lag op 12 ton per jaar.
27. Volgens Partijen is er geen reden om ook een dergelijk onderscheid te maken voor Nederland. Vanuit de aanbodzijde bezien worden namelijk, volgens Partijen, beide segmenten beleverd: alle gasleveranciers zijn in staat om in heel Nederland afnemers te bevoorraden en de voor distributie benodigde infrastructuur verschilt niet tussen verschillende afnemers. Ook vanuit de vraagzijde bezien stellen Partijen dat alle afnemers (B2B en B2C) hetzelfde product afnemen. Bovendien bestaat er volgens Partijen anders dan een inkoopvoordeel als gevolg van de afname van een grotere hoeveelheid geen significant verschil in prijsstelling tussen beide segmenten.
28. Ook andere aspecten die een rol speelden in de productmarktafbakening in eerdere besluiten zoals de grootte van de tank en de voorkeur voor distributeurs die op nationaal niveau actief zijn, zijn volgens Partijen niet overtuigend of in dit geval niet van toepassing. Hoewel de installatie van een grotere tank duurder kan zijn dan de installatie van een kleinere tank, kan de investering worden terugverdiend door grotere hoeveelheden bulk af te nemen. Bovendien is een afnemer met een kleine tank niet beperkt tot het afnemen van kleine hoeveelheden bulk. Een kleine afnemer kan immers ook een hoge doorvoercapaciteit bereiken door de tank regelmatig te laten bijvullen. De voorkeur van sommige grote afnemers voor leveranciers die door het hele land actief zijn is volgens Partijen niet relevant voor deze zaak aangezien alle distributeurs in staat zijn afnemers in heel Nederland te bevoorraden dankzij het relatieve kleine grondgebied. In landen met een groter grondgebied zou deze voorkeur bestaan omdat afnemers dan één bron zouden kunnen gebruiken voor hun verschillende locaties,

Bevindingen marktonderzoek en beoordeling ACM

29. Sinds de beschikking inzake *TotalFina/Elf*⁵ van de Europese Commissie ('Commissie') is het vaste praktijk van de Commissie en nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten om binnen de markt voor olieproducten een afzonderlijke productmarkt af te bakenen voor propaangas. In voornoemde beschikkingen is binnen de propaangasmarkt een (mogelijke) nadere segmentering

³ Zie o.a. de beschikking van de Commissie van 26 januari 2006, COMP/M.4028 (*Flaga/Progas/JV*), para 14.

⁴ AC, 3 juli 2017, 17-DCC-103 (*UGI/Totalgaz*), para. 19.

⁵ Zie o.a. de beschikking van de Commissie van 9 februari 2000, COMP/M.1628 (*TotalFina/Elf*), para. 272, het besluit van de CMA van 9 juli 2018, ME/6735/18 (*DCC/CountrysideFarmers*), en het besluit van de CMA van 11 januari 2013, ME/5686/12 (*Flogas/GB LPG*).

aangebracht voor (i) propaangas in bulk en (ii) propaangas in cilinders.⁶ Het onderscheid tussen deze mogelijke segmenten wordt bepaald door de distributiewijze, de toepassingen en de verbruikte hoeveelheden.

30. Het propaangas in cilinders wordt verkocht in cilinders waarvan het gewicht kan variëren van onder andere 2,5 tot 46,5 kg. Dat propaangas wordt voornamelijk gebruikt voor huishoudelijke doeleinden (verwarmen, koken) en voor professionele doeleinden (horeca, thermische reiniging, afdichtingswerkzaamheden en openbare werken). Waar propaangas in bulk veelal rechtstreeks bij de klant wordt geleverd door middel van storting van het propaangas in een tank op het bedrijfsterrein van de afnemer (zie hierna), wordt propaangas in cilinders via verschillende distributiewijzen verkocht. Zo wordt het onder andere verkocht via tussenhandelaren (al dan niet met een eigen vulstation) en via het retailkanaal, bijvoorbeeld bouwmarkten, doe-het-zelf-winkels en tuincentra.
31. Het propaangas in bulkvorm wordt verkocht in tanks variërend van 0,5 ton tot 50 ton. De tanks worden geplaatst bij een particuliere of professionele gebruiker. Het propaangas wordt gebruikt voor onder andere verwarming van woningen en bedrijfsruimtes, horeca, industriële processen en verwerking van landbouwproducten. Propaangas in bulk wordt gedistribueerd door een meerderheid van de gasleveranciers zelf, die meestal beschikken over hun eigen verkoopnet en hun eigen klantendiensten zoals het verhuren, onderhouden en wisselen van de tank.
32. In het onderzoek onder marktpartijen van de ACM worden de in randnummer 29 genoemde bevindingen van de Commissie bevestigd over de verschillen in toepassingen, distributiewijze, en de verbruikte hoeveelheden van propaangas in cilinders en propaangas in bulk.
33. Zoals hiervoor vermeld heeft de AC in haar beschikkingenpraktijk binnen de Franse markt voor propaangas in bulk een nader onderscheid gemaakt naar de verkochte hoeveelheid propaangas. De uitkomsten van het onderzoek onder marktpartijen in deze zaak geven naar oordeel van de ACM echter geen aanleiding om in deze zaak een dergelijke nadere segmentering te onderscheiden naar afnemersgrootte of hoeveelheden propaangas.
34. De keuze om een bepaalde klant te beleveren vergt voor iedere gasleverancier een individuele afweging en hangt af van diverse factoren, waaronder transportkosten, het volume van de storting, tankgrootte (huurprijs), verbruiksprofiel en/of onderhoudskosten. De keuze hangt ook af van het (al dan niet) bezitten van een depot en de ligging van het depot. De gasleverancier neemt ook bij de prijszetting de bovengenoemde factoren in ogenschouw. Daarbij maken gasleveranciers zo veel mogelijk gebruik van slimme logistiek, bijvoorbeeld door meerdere afnemers in een bepaald lokaal gebied te combineren of bepaalde afnemers of de rijroute vanuit de raffinaderij of het opslagdepot te beleveren. Eventuele verschillen in prijzen die gasleveranciers in rekening brengen bij kleinere en grotere afnemers zijn te verklaren vanuit schaalvoordelen (grotere afnemers nemen een groter volume per keer af) en/of rijafstand (transportkosten vormen een belangrijk onderdeel van de prijs).
35. Daarnaast komt uit het onderzoek onder marktpartijen naar voren dat alle bevroegde gasleveranciers zowel leveren aan grote zakelijke afnemers (waaronder afnemers met een vergunningsplichtige tank – zie hierover randnummer 36) als aan particulieren en in diverse sectoren, waaronder de agrarische sector, de recreatieve sector (bijv. recreatieparken), de bouw, industrie en/of horeca.
36. Er lijken ook geen grote drempels te bestaan voor een gasleverancier die kleine afnemers belevt om grote afnemers te gaan beleveren en andersom. Weliswaar hebben grotere afnemers in veel gevallen behoefte aan grotere tanks en zijn tanks met een inhoud van meer dan 13.000 liter

⁶ In sommige gevallen wordt ook nog een nadere segmentering aangebracht voor propaangas als autobrandstof, maar deze is niet relevant voor deze zaak aangezien de activiteiten van Partijen niet overlappen op autobrandstof.

vergunningplichtig, maar ook gasleveranciers die kleinere afnemers beleveren kunnen een afnemer ondersteunen bij de vergunningsaanvraag en vervolgens beleveren. Aan de grotere behoefte van een grotere afnemer wordt in sommige gevallen ook voldaan doordat gasleveranciers hun doorstroom (het aantal keren inladen, eventueel opslaan en leveren van propaangas) ophogen of meerdere kleine tanks bij een afnemer plaatsen.

Conclusie

37. Gelet op het voorgaande wordt er in deze zaak uitgegaan van een afzonderlijke productmarkt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk zonder nader onderscheid naar afnemersgrootte of volume.

Geografische markt

Opvattingen Partijen

38. Partijen stellen zich op het standpunt dat – in lijn met de analyse van de Commissie in haar beschikking *TotalFina/Elf*⁷ – de (mogelijke) markt voor propaangas in bulk een ten minste nationale omvang heeft.
39. Partijen wijzen eveneens op het besluit van de AC in zaak *UGI/Totalgaz*⁸ waarin, zoals uiteengezet bij de bespreking van de productmarkt, een nadere segmentering mogelijk werd geacht naar klein bulk en middelgroot/groot bulk. In dit besluit werd op de mogelijke markt voor klein bulk de distributie beperkt geacht tot een radius van 115-150 km rond een opslagdepot van een leverancier. Op de mogelijke markt voor middelgrote/grote bulk werd de distributie beperkt geacht tot een bereik van 200-300 km rondom de opslagdepots.
40. De distributieradius van 115-150 km (voor klein bulk) is volgens Partijen niet van toepassing op Nederland, onder meer omdat ook kleinere afnemers gemakkelijk met (kleinere) vrachtwagens kunnen worden bereikt en omdat door slimme logistiek distributierondes in Nederland rendabel kunnen blijven.
41. Partijen stellen dat de radius van 200-300 km zo groot is dat deze het hele Nederlandse grondgebied bestrijkt, wat suggereert dat de markt (voor grote en middelgrote bulk) ten minste nationaal is. Partijen stellen ook dat al hun concurrenten (zowel gasleveranciers met eigen opslagdepots als kleinere concurrenten die het propaangas rechtstreeks bij raffinaderijen en importterminals betrekken) zelfstandig over het gehele Nederlandse grondgebied afnemers kunnen bedienen.⁹

Bevindingen marktonderzoek en beoordeling ACM

42. In de beschikking *TotalFina/Elf* oordeelde de Commissie dat de geografische markt voor de verkoop van propaangas in bulk nationaal van aard was omdat het propaangas over het algemeen over korte afstanden wordt vervoerd. De verzorgingsgebieden van de opslagdepots overlaptten elkaar. Daarnaast oordeelde de Commissie dat de producten homogeen van aard zijn en onderworpen zijn aan uniforme regelgeving binnen de dezelfde lidstaat. Tevens werd deze markt gedomineerd door gevestigde verkoopnetten van de gasleveranciers en voerden zij een nationaal prijsbeleid.
43. Het onderzoek onder marktpartijen van de ACM in deze zaak bevestigt de bovengenoemde bevindingen van de Commissie. Uit dit onderzoek volgt dat de transportkosten een belangrijke factor zijn bij de keuze om een bepaalde afnemer te beleveren. Gasleveranciers proberen een zo efficiënt

⁷ De beschikking van de Commissie van 9 februari 2000, COMP/M.1628 (*TotalFina/Elf*), para. 273.

⁸ Het besluit van de AC van 3 juli 2017, 17-DCC-103 (*UGI/Totalgaz*).

⁹ Deze stelling illustreren Partijen met behulp van kaarten waarop een straal wordt getrokken van 200-300 km rondom de belangrijkste raffinaderijen, importterminals en opslagdepots van Partijen zelf en hun concurrenten. Uit deze kaarten blijkt dat het gehele Nederlandse grondgebied wordt gedekt.

mogelijke distributie te realiseren vanuit de punten waar gas kan worden gekocht en/of vanuit een eventueel eigen depot. Sommige gasleveranciers kopen ook propaangas in bulk bij de opslagdepots van hun concurrenten, indien dat rendabel is gelet op de transport- en opslagkosten die in die gevallen (aanvullend op de prijs van het propaangas zelf) in rekening worden gebracht. Gasleveranciers maken incidenteel ook gebruik van elkaars opslagdepots om hun eigen propaangas in bulk op te slaan.

44. Dit betekent dat de afnemers van propaangas in bulk zich in een bepaalde radius bevinden rondom de importterminal, raffinaderijen en opslagdepots. De gebieden waarin de afnemers van gasleveranciers zich bevinden verschillen per leverancier en deze gebieden overlappen elkaar. In het onderzoek onder marktpartijen wordt door een aantal gasleveranciers een gemiddelde rijafstand van 200 km genoemd en door een enkele gasleverancier een gemiddelde rijafstand van 100 tot 150 km. Vanuit de importterminals en raffinaderijen te Rotterdam, Vlissingen, Antwerpen en Lingen en het depot van Nefco/OK Gas in Tiel wordt al een groot deel van Nederland bereikt, uitgaande van een radius van 150 km. Afhankelijk van de ligging van de opslagdepots van de desbetreffende leverancier kan een groter deel van Nederland (bijvoorbeeld in het noordoosten) aanvullend worden bereikt. Soms overschrijdt het afzetgebied van de gasleverancier zelfs de Nederlandse grens, zeker wanneer het opslagdepot zich in een grensgebied bevindt.
45. De afzetgebieden beslaan het hele land en overschrijden zelfs de landsgrenzen. Uit het onderzoek onder marktpartijen blijkt dat de meeste daaraan deelnemende concurrenten van Partijen zich op (vrijwel) de hele Nederlandse markt richten. Een enkeling geeft aan zich op een belangrijk deel van de Nederlandse markt te richten, maar toont zich eveneens bereid het andere deel van Nederland te beleveren indien dit rendabel blijkt.
46. Gelet op het bovenstaande gaat de ACM in deze zaak uit van een nationale markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk.

Beoordeling

Opvattingen Partijen

47. Partijen zijn van mening dat de voorwaarden op de markt voor propaangas in bulk het zeer onwaarschijnlijk maken dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse bulkmarkt op significante wijze zal belemmeren. Partijen stellen daartoe dat, als gevolg van de ondoorzichtigheid van de markt, de huidige marktomstandigheden van de bulkmarkt van dien aard zijn dat er hevige concurrentie heerst tussen de verschillende (uiteenlopende soorten) spelers. Volgens partijen zal de voorgenomen concentratie daar niets aan veranderen.
48. Ook de volgens Partijen lage toetredings- en uitbreidingsdrempels zouden verder bijdragen aan de concurrentie op de markt voor propaangas in bulk. Het bezit van een opslagdepot, de duurste activa waarvoor een vergunning vereist is, is niet noodzakelijk voor het leveren van propaangas in bulk. Rechtstreekse levering van raffinaderijen en importterminals is namelijk ook mogelijk. Ook transport vormt geen toetredingsbelemmering aangezien vrachtwagens kunnen worden gehuurd en volledig kunnen worden uitbested. Ook een groot klantenbestand is niet vereist: logistieke efficiëntie kan ook worden bereikt met een klein klantenbestand indien weinig kilometers hoeven worden gereden. De afwezigheid van significante toetredingsdrempels wordt volgens partijen ook ondersteund door verschillende succesvolle recente toetreders tot de markt zoals Pro-Gas, Marco Gas, Hoes Errogas, Loon Gasservice en BOL | Van Staveren. De Nederlandse markt heeft ook toetreding van grote internationale spelers gezien, zoals de overname van het Nederlandse Nefco-bedrijf door Westfa.
49. Partijen stellen daarnaast dat verschillende sterke spelers (met eigen opslagdepots) actief zijn op de markt en dat de marktstructuur kleine distributeurs in staat stelt om concurrentiedruk uit te oefenen dankzij de mogelijkheid te opereren zonder overhead kosten of (grote) assets. Partijen wijzen erop dat er na de voorgenomen concentratie voldoende concurrentiedruk van ten minste zes

concurrenten met niet te verwaarlozen marktaandeelen overblijft. Dit zijn Antargaz (onderdeel van het Amerikaanse UGI) en Nefco/OK Gas (onderdeel van de Duitse Westfa-groep) en verder Robogas, Jewa Gas en RijnGas. Deze concurrenten beschikken volgens Partijen over de relevante activa, waaronder opslagdepots in Nederland, die hen in staat stellen door heel Nederland zelfstandig te distribueren.

50. Partijen stellen tevens dat er naast bovengenoemde concurrenten bovendien meerdere kleinere distributeurs actief zijn op de bulkmarkt die aanzienlijke concurrentiedruk uitoefenen op Partijen. Deze kleinere distributeurs hebben volgens Partijen geen eigen opslagdepots nodig, omdat zij hun vrachtwagens bij vijf verschillende locaties (de raffinaderijen en importterminals in Rotterdam, Vlissingen, Lingen en Antwerpen of bij het binnenlands depot van Nefco/OK in Tiel)¹⁰ kunnen vullen en het gas vervolgens rechtstreeks aan hun afnemers kunnen leveren.
51. Bovendien hebben volgens partijen afnemers in alle segmenten onderhandelingsmacht, al dan niet door (de dreiging van) een overstap of door collectieve inkoop.

Marktonderzoek en beoordeling ACM

52. Om de effecten van de voorgenomen concentratie te beoordelen heeft de ACM in het navolgende de marktaandeelen van Partijen en die van concurrenten vastgesteld, het speelveld waarop zij zich bevinden vastgesteld, de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande concurrenten onderzocht en gekeken naar eventuele disciplinerende werking van potentiële toetreding. In haar beoordeling heeft de ACM tevens specifieke aandacht besteed aan de rol van opslagdepots op de Nederlandse markt voor de verkoop en distributie van propaangas in bulk.
53. Op basis van deze beoordeling komt de ACM tot de conclusie dat zij geen reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de nationale markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. De ACM licht deze conclusie hieronder nader toe.

Marktaandeelen en speelveld

54. Er bestaan geen bronnen die een volledige weergave geven van de omvang van de Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk. De ACM beschikt wel over de onderstaande gegevens van de Vereniging Vloeibaar Gas ("VVG"), de branchevereniging die de collectieve belangen behartigt van de aangesloten bedrijven werkzaam binnen de Nederlandse propaangas industrie. De VVG verzamelt de kwartaalgegevens over het volume propaangas in cilinders en in bulk van haar leden en koppelt op basis daarvan het eigen marktaandeel terug aan ieder van haar leden. De ACM heeft geen redenen om aan de juistheid van deze gegevens te twijfelen.
55. De VVG ontvangt enkel volumegegevens van haar aangesloten leden. Er zijn ook nog een aantal regionale spelers actief op de Nederlandse markt voor propaangas in bulk die niet zijn geregistreerd bij de VVG. Het marktaandeel van de leden zoals genoemd in onderstaande tabel, waaronder die van Partijen, zal om deze reden in werkelijkheid dus lager uitvallen.

¹⁰ Dit is het enige binnenlandse depot in Nederland dat per binnenschip wordt bevoorrad. Dit opslagdepot in Tiel is volgens Partijen zeer groot, waardoor Nefco/OK Gas het zowel gebruikt voor eigen activiteiten als voor de distributie aan andere distributeurs.

Volume in megaton (Mt) ¹¹ in 2019		
Leverancier	Volume	Marktaandeel
Primagaz	[vertrouwelijk] *	[20-30%]
Benegas	[vertrouwelijk]	[20-30%]
Partijen gezamenlijk	[vertrouwelijk]	[40-50%]
Antargaz	[vertrouwelijk]	[20-30%]
Nefco/OK Gas	[vertrouwelijk]	[20-30%]
Jewagas	[vertrouwelijk]	[0-10%]
Robogas	[vertrouwelijk]	[0-10%]
Rijngas	[vertrouwelijk]	[0-10%]
Totaal	[101.749]	100%

56. Uit de gegevens van de VVG blijkt dat Antargaz (onderdeel van UGI) in Nederland de grootste aanbieder van propaangas in bulk is. Zij heeft een marktaandeel van [20-30]%. Antargaz beschikt over een klein eigen opslagdepot in Nijmegen. Daarnaast maakt zij gebruik van opslagdepots van concurrenten. Antargaz verhuurt tanks aan haar afnemers en heeft een eigen team van monteurs die de tanks onderhouden.
57. Partijen zijn op basis van volume de tweede en derde grootste aanbieders van propaangas in bulk, met marktaandelen van [20-30]% (Benegas) en [20-30]% (Primagaz). Benegas richt zich op de distributie van propaangas in bulk in Nederland en België. Benegas heeft voor bulkgas een grote opslag in Putten, die zij momenteel maar voor een heel klein deel gebruikt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk.¹² Benegas maakt gebruik van eigen transport, maar ook van onafhankelijke transportbedrijven. Benegas maakt ook gebruik van een opslagdepot van een concurrent. Primagaz richt zich op de distributie en verkoop van propaangas in bulk in Nederland. Primagaz maakt gebruik van eigen transport, maar ook van onafhankelijke transportbedrijven. Primagaz heeft voor propaangas in bulk een middelgroot opslagdepot in Zutphen en een opslag van gemiddelde grootte in Venray. Primagaz verhuurt een deel van het depot in Venray aan een concurrent. Primagaz heeft ook in Den Burg (op Texel) een kleiner depot voor propaangas in bulk.
58. De daaropvolgende aanbieder van propaangas in bulk, OK Gas (onderdeel van Nefco), heeft op de Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk op basis van volume een marktaandeel van [20-30]%. OK Gas heeft een eigen logistieke organisatie, dat wil zeggen eigen tankwagens en een eigen opslagdepot in Tiel. Het opslagdepot van Nefco/OK Gas is het grootste opslagdepot voor propaangas in bulk in Nederland. Destijds is bij de aanleg van dit gekozen voor die omvang zodat ook andere aanbieders gebruik zouden kunnen maken van het depot. Momenteel wordt een deel van de opslagcapaciteit in het depot van Nefco/OK Gas door concurrenten gebruikt. Concurrenten kunnen bovendien propaangas in bulk inkopen bij dit opslagdepot. Van de drie overige leden van de VVG heeft Robogas met [0-10]% het grootste marktaandeel op het gebied van de distributie en verkoop van propaangas in bulk. Ook Robogas heeft een eigen opslagdepot van

¹¹ 1 megaton (Mt) is gelijk aan 1.000 kg.

¹² Deze opslag wordt voornamelijk gebruikt voor de opslag van drijfgas voor de aerosolindustrie.

* 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.

gemiddelde grootte in Nijkerk en eigen tankwagens. Robogas verhuurt ook een deel van haar opslag aan een concurrent.

59. De daaropvolgende speler, Jewagas, heeft op de markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk een marktaandeel van **[0-10]**%. Jewagas heeft ook eigen tankwagens en een depot met een vergelijkbare omvang van dat van Robogas in Wanssum. Zij stelt haar depot ook ter beschikking aan Benegas. Jewagas richt zich met name op de Duitse markt voor propaangas in bulk, maar belevt ook klanten met bulk tanks in Nederland, voornamelijk in het zuidoosten van het land.
60. Rijngas is met een marktaandeel van **[0-10]**% op de Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk de kleinste gasleverancier die lid is van de VVG. Rijngas heeft geen eigen opslagdepot, maar haalt het propaangas op bij de raffinaderijen en brengt het dan rechtstreeks met een tankwagen naar haar afnemers.
61. Ondanks dat Partijen op de markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk een sterke positie zullen verkrijgen **[40-50%]**, acht de ACM het niet aannemelijk dat Partijen na de voorgenomen concentratie in staat zijn de concurrentie op de Nederlandse markt voor propaangas in bulk op significante wijze te belemmeren. De ACM zal dit hieronder nader toelichten.
62. Allereerst blijkt uit het voorgaande dat Partijen, ook na de voorgenomen concentratie, een sterke mate van concurrentiedruk van Antargaz en Nefco/OK Gas ondervinden. Daarnaast ondervinden Partijen ook concurrentiedruk van andere spelers waaronder Robogas, Jewagas en Rijngas.
63. De verhoudingen zoals hierboven geschetst zijn ook bevestigd in het kwalitatieve onderzoek onder marktpartijen, waaruit volgt dat er op de Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van propaangas in bulk momenteel sprake is van een tendens van (steeds) hevige(re) concurrentie, hetgeen zich uit in druk op de prijzen. Ook geeft een aantal concurrenten aan niet zo zeer zorgen te hebben over de gevolgen van de voorgenomen concentratie, maar dat de voorgenomen concentratie haar eerder of juist kansen biedt. Een concurrent geeft bijvoorbeeld aan niet bang te zijn voor prijsverhogingen door Partijen na de overname omdat andere concurrenten in zo'n geval een scherpere prijs kunnen bieden en de afnemers van Partijen over kunnen nemen. Bovendien blijkt uit interne documentatie van (één van) Partijen dat er op deze markt grote concurrentiedruk wordt uitgeoefend door andere gasleveranciers.
64. Naast de concurrentiedruk die Partijen ervaren van grote en kleinere concurrenten spelen uitbreidings- en toetredingsmogelijkheden ook een rol. Dit zal de ACM verder toelichten.

Uitbreidings-, toetredingsmogelijkheden

65. Verschillende concurrenten hebben aangegeven dat zij in staat zijn om op korte termijn en zonder al te hoge investeringen te kunnen beschikken over extra capaciteit om een groter klantenbestand te belevieren. In sommige situaties betreft het voornamelijk het efficiënter inrichten van ritten met tankwagens en vaker heen en weer rijden van de raffinaderij of vanuit het depot. Een marktpartij geeft bijvoorbeeld aan dat hij de doorstroom van propaangas kan verhogen door in plaats van één tankwagen per dag vier tankwagens per dag met propaangas te laten brengen en halen van en naar zijn opslagdepot. Een andere marktpartij geeft aan meer rechtstreeks te kunnen leveren vanuit de raffinaderij en ook nog ruimte in zijn opslagdepot te hebben. Door een klein aantal marktpartijen wordt ook aangegeven dat er mogelijk nog wel meer gebruik gemaakt kan worden van de opslagdepots van concurrenten.
66. Uit het onderzoek onder marktpartijen van de ACM komt daarentegen naar voren dat het niet eenvoudig is om op relatief korte termijn en met relatief kleine investeringen door het opzetten van een opslagdepot de markt te betreden of uit te breiden. Opslagdepots vergen investeringen en medewerking van de gemeente. Grote depots zijn vergunningsplichtig en moeten aan strenge

veiligheidsvoorwaarden voldoen. Voor kleinere tanks moet een melding gedaan worden bij de gemeente. Een uitdaging voor een toetreder met depot schuilt eveneens in het vinden van een locatie die groot genoeg is om een depot aan te leggen en een gemeente die daar haar medewerking aan wil verlenen. Het starten van een opslagdepot is evenwel niet onmogelijk, zo heeft een kleine concurrent recentelijk een vergunning gekregen waardoor zij in de gelegenheid is om een grote opslagtank te plaatsen.

67. Het onderzoek onder marktpartijen bevestigt wel het standpunt van Partijen dat een opslagdepot niet noodzakelijk lijkt voor een gasleverancier om de markt te kunnen betreden of om haar activiteiten te kunnen uitbreiden. Een gasleverancier kan namelijk ook haar afnemers rechtstreeks vanuit de raffinaderijen of importterminals in Rotterdam, Vlissingen, Antwerpen of Lingen – of vanuit het opslagdepot van Nefco/OK Gas te Tiel – beleveren (met een kleine tankwagen of indien mogelijk een truck). Enkele marktpartijen hebben aangegeven dat overslag eventueel ook plaatsvinden op een andere plek dan een opslagdepot die daartoe bij vergunning is aangewezen. In sommige gevallen wordt ook gebruik gemaakt van of propaangas gekocht bij een ander opslagdepot van een concurrent dan dat van Nefco/OK Gas.
68. Wel kan het hebben van een opslagdepot een onderdeel vormen van een strategie om de transportkosten te drukken. In het depot kan overslag plaatsvinden op kleinere tankwagens, waardoor kleinere afnemers die men niet met een grote truck kan beleveren niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks met een kleine tankwagen vanuit de raffinaderij belevt hoeven te worden (wat hoge transportkosten met zich meebrengt). Het lijkt overigens niet mogelijk om in een opslagdepot voldoende voorraad aan te houden om een gehele piekperiode (bijvoorbeeld de winterpiek) te ondervangen – de meeste opslagdepots hebben niet voldoende opslagruimte om dergelijke grote voorraden aan te houden.
69. Partijen hebben na de voorgenomen overname gezamenlijk met hun opslagdepots in Putten, Zutphen, Venray en Den Burg een behoorlijk gedeelte van de bestaande opslagdepots in Nederland in handen. Aangezien daarnaast uit het onderzoek onder marktpartijen blijkt dat de drempels om een opslagdepot aan te leggen hoog zijn, heeft de ACM onderzocht in welke mate Partijen na de voorgenomen concentratie naast de mogelijkheid ook de prikkel zouden hebben om concurrenten de toegang tot hun opslagdepot te weigeren of onredelijke voorwaarden te vragen. In het onderzoek onder marktpartijen zijn hier in beperkte mate zorgen over geuit.
70. Van dergelijke afscherming kan eerder sprake zijn naarmate de opslagdepots van andere leveranciers minder efficiënt zijn, minder de voorkeur genieten, of naarmate andere opslagdepots niet de mogelijkheid hebben om hun doorstroom uit te breiden in reactie op de afscherming, bijvoorbeeld omdat zij capaciteitsproblemen hebben.
71. Een overzicht van de opslagdepots in Nederland van de leden van de VVG is opgenomen in onderstaande tabel:

Opslagdepots in Nederland van de leden van de VVG in 2020		
Leverancier	Vestigingsplaats	Opslagcapaciteit
Benegas	Putten	Groot depot (waarvan momenteel een klein gedeelte wordt gebruikt voor propaangas in bulk)
Primagaz	Zutphen	Middelgroot depot
	Venray	Gemiddeld depot

	Den Burg	Kleiner depot
Nefco/OK Gas	Tiel	Grootste depot van Nederland (waarvan ca 1/3 ^e t.b.v. concurrenten wordt gebruikt)
Robogas	Nijkerk	Gemiddeld depot
Jewagas	Wanssum	Gemiddeld depot
Antargaz	Nijmegen	Klein depot

72. Uit het onderzoek onder marktpartijen blijkt dat slechts een beperkt aantal gasleveranciers gebruik maakt van één van de opslagdepots van Partijen. Dit wordt bevestigd door de interne informatie van Partijen. Hieruit blijkt dat het gebruikte volume van derden bij Partijen maximaal **[0-10]**% betreft van hun totaal verkochte volume in 2019. Uit het marktonderzoek blijkt tevens dat verzoeken om propaangas te kopen bij één van de opslagdepots van Partijen en *swaps* tussen concurrenten – waarbij de ene concurrent afnemers van de andere concurrent belevt die in de buurt van zijn opslagdepot gevestigd zijn en *vice versa* – op de Nederlandse markt nauwelijks (meer) voorkomen.
73. Op het moment dat Partijen hun opslagdepots zouden afschermen voor hun concurrenten zijn er bovendien voldoende alternatieve wijzen en opslagen over. Zoals hierboven genoemd kan er rechtstreeks vanuit de raffinaderijen en opslagterminals geleverd worden en kan overslag ook plaatsvinden op een andere (weliswaar vergunde) locatie dan een opslagdepot. Daarnaast stellen (in ieder geval) ook Nefco/OK Gas, Robogas en Jewagas opslagruimte in hun depots ter beschikking aan hun concurrenten. Zoals in randnummer 66 aangegeven heeft een concurrent recentelijk een vergunning gekregen waardoor zij in de gelegenheid is om een grote opslagtank te plaatsen. Concurrerende gasleveranciers op de markt voor de distributie van propaangas in bulk kunnen dus hun vraag switchen naar een andere bron van propaangas in bulk.
74. Gelet op het beperkte gebruik door concurrenten van elkaars opslagdepots en de bestaande alternatieven acht de ACM de kans onaannemelijk dat Partijen na de voorgenomen concentratie de prikkel zullen hebben om hun concurrenten af te schermen van hun opslagdepots.
75. Uit het onderzoek onder marktpartijen zijn ook nog andere omstandigheden naar voren gekomen die mogelijk een drempel zouden kunnen vormen voor bestaande concurrenten om uit te breiden of voor nieuwe toetreders tot de markt voor propaangas in bulk. Zo worden tussen de gasleverancier en afnemer vaak langdurige contracten gesloten die in veel gevallen worden verlengd. Als een afnemer overstapt naar een andere leverancier wordt bovendien de tank (die vaak wordt gehuurd van de gasleverancier) verwijderd en wordt door de nieuwe leverancier een eigen tank geplaatst.
76. Echter lijken deze drempels voor afnemers niet onoverkomelijk. Zo komt uit het onderzoek onder marktpartijen van de ACM naar voren dat de belangrijkste parameters voor afnemers om een uiteindelijke keuze te maken voor een bepaalde aanbieder gelegen zijn in prijs, service en leveringszekerheid. In sommige gevallen maken afnemers gebruik van tenders en het uitvragen van offertes bij verschillende aanbieders van propaangas in bulk.

Conclusie

77. Gelet op de concurrentiedruk van twee grote aanbieders, de concurrentiedruk van ten minste drie andere kleinere aanbieders, de mogelijkheid voor (potentiële) concurrenten om op korte termijn en zonder veel extra investeringen hun activiteiten uit te breiden komt de ACM tot de conclusie dat zij geen reden heeft om aan te nemen dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de

daadwerkelijke mededinging op de nationale markt voor de distributie en verkoop propaangas in bulk of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren.

6.2 De markt(en) voor de distributie en verkoop van propaangas in cilinders

Productmarkt

Eerdere beschikkingen en besluiten

78. In eerdere beschikkingen is de Commissie uitgegaan van een markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders die alle soorten cilinders omvat. De AC is in een besluit uitgegaan van een markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders met een mogelijk nader onderscheid naar professioneel gebruik en recreatief gebruik.¹³ Er zijn geen eerdere besluiten van de ACM waarin wordt ingegaan op deze markt.

Opvattingen Partijen

79. Onder verwijzing naar beschikkingen van de Commissie en andere nationale mededingingsautoriteiten stellen partijen dat het niet nodig is om de markt voor de verkoop van propaangas in cilinders nader onder te verdelen naar verschillende segmenten.
80. Partijen geven aan dat het portfolio van alle Nederlandse cilinderdistributeurs uit een breed assortiment aan cilinders bestaat, variërend van ± 5 kg cilinders tot ± 50 kg cilinders. Daarbij geven partijen aan dat het gebruik van de cilinders afhangt van het gewicht en de grootte. Over het algemeen geldt: hoe zwaarder de cilinder, hoe professioneler het gebruik en het type afnemer. Zo geven partijen aan dat kleinere cilinders vaak gebruikt worden door consumenten voor recreatieve doeleinden, bijvoorbeeld voor barbecues, terrasverwarming of kamperen, terwijl grotere cilinders (vanaf 10,5 kg) voornamelijk worden gebruikt door professionele afnemers voor bijvoorbeeld dakbedekking, in de bouw of voor het aandrijven van vorkheftrucks.
81. Partijen geven aan dat een veronderstelde onderverdeling door de Franse mededingingsautoriteit naar enerzijds cilinders voor professioneel gebruik en anderzijds cilinders voor consumenten in Nederland niet op zou gaan.¹⁴ Allereerst stellen partijen dat er aanbodsubstitutie bestaat: alle spelers zouden hetzelfde assortiment aanbieden of kunnen aanbieden. Tevens stellen partijen dat de distributiestructuur garandeert dat alle retailers toegang hebben tot het gehele assortiment cilinders. Daarnaast is het volgens Partijen zo dat distributeurs voor alle soorten cilinders dezelfde benadering volgen bij de prijszetting. Tenslotte stellen Partijen dat de prijsonderhandelingen met de groothandel plaatsvinden voor de totale partij aan cilinders waar verschillende soorten cilinders zijn inbegrepen.
82. Ten tweede is er volgens partijen een grote overlap in gebruik door eindafnemers, in die zin dat bepaalde cilinders door verschillende afnemersgroepen en/of voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Er bestaat volgens Partijen in deze zaak ook geen verschil tussen apparatuur, infrastructuur of prijzen per afnemersgroep: alle cilinders worden via dezelfde route op de markt gebracht. Om deze reden is er, volgens Partijen, ook geen prijsdiscriminatie tussen professionele en niet-professionele eindafnemers mogelijk.
83. Tot slot stellen partijen dat in Nederland cilinders voor consumenten – anders dan in Frankrijk – vrijwel niet met butaan worden gevuld. In Nederland worden alle cilinders met propaan gevuld, butaan wordt in Nederland alleen gebruikt voor LPG-autogas. Daarom is dat argument, dat door de AC is gebruikt voor de nadere onderverdeling, niet van toepassing op deze zaak.

¹³ Zie het besluit van de AC van 15 mei 2015, 15-DCC-53 (*UGI/Totalgaz*) waaronder punt 17.

¹⁴ *Idem*, voetnoot 13.

84. Partijen stellen daarnaast dat er geen aparte markt of segment voor een lichtgewicht cilinder (mogelijk een gewichtsinhoud van 5 tot 6 kg) bestaat omdat de lichtgewicht cilinders en de zwaardere varianten volledig substitueerbaar zijn, ook voor wat het gebruik betreft. Een eventuele prijsverhoging van cilinders enkel gericht op niet-professionele afnemers zou volgens Partijen leiden tot een verlies aan verkopen omdat kopers zouden overstappen op lichtgewicht cilinders van andere aanbieders of op de stalen DIN-fles.

Bevindingen marktonderzoek en beoordeling ACM

85. Het aanbod van cilinders met propaangas is divers. Zo verschilt het aanbod onder andere in gewicht, materiaal en betaalsysteem. In gewicht varieert het aanbod van 5 kg tot 46,5 kg. Qua materiaal zijn er cilinders van staal, lichtgewicht staal en van composiet kunststof. De meeste typen cilinders kennen een stalen uitvoering. De cilinders lichter dan 10,5 kg zijn van staal, van lichtgewicht staal of van composiet kunststof.
86. Er bestaan twee betaalsystemen die gehanteerd worden voor de propaancilinder. Het eerste betaalsysteem is het koopsysteem. In dat geval koopt de afnemer de cilinder en verkrijgt de afnemer de cilinder ook in eigendom. Bij deze cilinders wordt een keurjaar aangebracht op de cilinder. Om de tien jaar dient de cilinder opnieuw gekeurd te worden. Deze cilinder kan door de afnemer op een willekeurige locatie worden gevuld of omgewisseld. Zo betaalt de afnemer bij het vullen van de cilinder alleen voor het propaangas. Het tweede betaalsysteem is het statiegeldsysteem. De distributeur blijft bij het betaalsysteem, in tegenstelling tot het koopsysteem, eigenaar van de cilinder. Hierdoor dient de distributeur de cilinders te vullen, te keuren en te onderhouden. De afnemer dient de cilinder om te ruilen voor een nieuwe cilinder en betaalt hierdoor niet alleen voor het propaangas, maar ook voor de gemaakte kosten van de distributeur om de cilinder te keuren, te vullen en te onderhouden. De afnemer krijgt statiegeld terug als hij de cilinder inlevert bij de distributeur.
87. De distributie van cilinders in Nederland verloopt via verschillende afzetkanalen. De distributeurs van (merk)cilinders kunnen ervoor kiezen om hun cilinders rechtstreeks te leveren aan het retailkanaal, waaronder aan tuincentra, doe-het-zelfketens en camping- en outdoorketens. Daarnaast worden de cilinders aan de groothandel geleverd. De groothandel levert de cilinders vervolgens aan andere wederverkopers, aan professionele eindgebruikers of aan verschillende spelers in het retailkanaal. Indien de groothandelaar tevens beschikt over een vulstation kan zij naast de merkcilinders ook een eigen merk of merkloze cilinder verkopen.
88. Op basis van de aanwijzingen uit het onderzoek onder concurrerende marktpartijen en afnemers acht de ACM het aannemelijk dat er een mogelijk onderscheid dient te worden gemaakt binnen de markt voor de verkoop en distributie van cilinders naar cilinders voor professioneel gebruik en cilinders voor recreatieve doeleinden, waarbij de grens ligt op cilinders met een inhoud van 10,5 kg.
89. Uit het onderzoek onder marktpartijen van de ACM komt naar voren dat het aanbod van cilinders binnen een mogelijke recreatieve markt tot 10,5 kg enerzijds bestaat uit stalen cilinders (waaronder 2,5 kg, 5 kg en 10,5 kg) en lichtgewicht cilinders van lichtgewicht staal of composiet kunststof (waaronder 5 kg, 6 kg en 7,5 kg). Onder de stalen fles wordt ook de DIN-fles begrepen. De DIN-fles is gemaakt van gelast staal, met een DIN-kraan als afsluiter. Deze DIN-fles is er in verschillende uitvoeringen (onder meer 2,5 kg, 5 kg en 10 kg). De DIN-fles moet na tien jaar gekeurd worden. Hieronder is de stalen 5 kg cilinder naast de lichtgewicht cilinders van Benegas en Primagaz afgebeeld.

Afbeelding 1 Stalen DIN-fles, composiet kunststof cilinder en lichtgewicht staal cilinder



90. Naast de aanwijzingen over een mogelijk onderscheid naar gebruik (professioneel versus recreatief met de grens op 10,5 kg) zijn er op basis van het onderzoek onder marktpartijen door de ACM aanwijzingen dat er een mogelijk apart segment bestaat voor de distributie en verkoop van lichtgewicht cilinders. Verschillende aanbieders van cilinders geven aan dat de zware stalen cilinders vooral door de industrie worden gebruikt, waaronder (wegen)bouwbedrijven, dakdekkers en horeca. De cilinder met een lichtgewicht is daarentegen veel meer een consumentenproduct. Daarbij wordt wel aangegeven dat de lichtgewicht cilinder ook door bedrijven wordt gebruikt voor toepassingen waar het gewicht een belangrijke factor is. Ook uit het onderzoek door de ACM onder enkele afnemers, waaronder retailers, lijkt een dergelijk onderscheid naar gebruik en gewicht aannemelijk.
91. Daarnaast geeft een aantal aanbieders van cilinders aan dat het hebben van een groot dekkend en fijnmazig distributienetwerk van belang is om lichtgewicht cilinders te kunnen aanbieden aan het retailkanaal. Volgens enkele aanbieders van cilinders kan er veel meer controle worden gehouden over de cilinders die aan de professionele gebruikers zijn geleverd. De consument koopt daarentegen haar lichtgewicht cilinder bij een bepaalde retailer of ander verkooppunt en kan/wil de cilinder op elk ander punt weer omruilen. Dat vereist, volgens een aantal aanbieders, een groot landelijk dekkend en fijnmazig distributienetwerk met verschillende wederverkopers om controle te houden over de omloop van de lichtgewicht cilinder.
92. Uit het marktonderzoek van de ACM komen zodoende aanwijzingen naar voren dat op basis van het materiaal, het uiterlijk (het design), het gewicht en gebruiksgemak er een verschil is tussen de toepassing van lichtgewicht cilinders en stalen cilinders. Zoals vermeld wordt in het marktonderzoek aangegeven dat de lichtgewicht flessen bedoeld zijn voor de consument. Een aanbieder geeft aanvullend aan dat de lichtgewicht flessen bedoeld zijn voor consumenten met een caravan of camper: zij proberen zoveel mogelijk gewicht te besparen op de cilinder. Of voor consumenten die een barbecue bezitten, of ten behoeve van pleziervaart. Enkele marktpartijen uit het marktonderzoek lijken tevens te suggereren dat het consumentengebruik van lichtgewicht cilinders voornamelijk rond de 5 – 6 kg ligt.
93. Daarbij komt uit interne stukken **[vertrouwelijk]** naar voren dat de lichtgewicht propositie van de **[vertrouwelijk]** zich met name op gebruiksgemak onderscheidt van de niet-lichtgewicht cilinders.
- [vertrouwelijk]**¹⁵
94. **[vertrouwelijk]** blijkt daarnaast te suggereren dat bij de introductie van de **[vertrouwelijk]** de consument een verkoopprijs zal accepteren waarbij er hogere marges zullen worden verkregen.
- [vertrouwelijk]**
- [vertrouwelijk]**¹⁶

¹⁵ **[vertrouwelijk]**.

95. De ACM heeft verschillende geluiden vernomen uit het onderzoek onder marktpartijen over de mate waarin een stalen (DIN) cilinder een alternatief voor de consument wordt, indien de prijzen van de lichtgewicht flessen verhoogd zullen worden. Behalve aanwijzingen dat de stalen (DIN) cilinder geen alternatief vormt voor de lichtgewicht cilinder, zijn er ook aanwijzingen die het tegendeel spreken. Een aantal afnemers geeft aan dat voor de prijskopers de stalen (DIN) cilinder wel degelijk een alternatief kan vormen.
96. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de mate van substitueerbaarheid tussen de lichtgewicht cilinders onderling en tussen de lichtgewicht cilinders en de stalen cilinders. Een dergelijk onderzoek (mede onder consumenten) is van een dusdanige omvang dat zich dit alleen leent voor een onderzoek in een vergunningsfase.

Conclusie

97. Op basis van de aanwijzingen uit het onderzoek onder marktpartijen aan de vraagzijde en aanbodzijde acht de ACM het aannemelijk dat er een mogelijk onderscheid dient te worden gemaakt binnen de markt voor de verkoop en distributie van cilinders naar cilinders ten behoeve van professioneel gebruik en cilinders ten behoeve van recreatieve doeleinden, waarbij de grens ligt op cilinders met een inhoud van 10,5 kg. Daarnaast heeft de ACM aanwijzingen dat er een mogelijk segment bestaat voor de distributie en verkoop van lichtgewicht (composieten en lichtgewicht staal) cilinders (en mogelijk ook een gewichtsinhoud van 5 tot 6 kg).
98. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM een nader onderzoek verrichten naar de relevante markten waarop Partijen actief zijn.

Geografische markt

Opvattingen Partijen

99. Onder verwijzing naar besluiten van de Commissie stellen Partijen dat de markt voor de distributie van propaangas in cilinders een nationale omvang heeft.
100. Partijen geven daarbij aan dat cilinders over grote afstanden worden vervoerd. Partijen bedienen, via wederverkopers, heel Nederland vanuit twee vulstations¹⁷ in België. Partijen geven tevens aan dat de grotere concurrenten van Partijen vanuit Nederland of België heel het land bedienen en dat de kleinere concurrenten niet op nationaal niveau actief zijn, maar wel overlappen tussen hun regionale verzorgingsgebieden. Dit resulteert volgens Partijen in homogene concurrentievoorwaarden die op nationaal niveau gelden voor de gehele propaangas cilindermarkt.
101. Partijen stellen daarnaast dat aangezien zij vanuit het noorden van België heel Nederland bedienen, zij ook in staat geacht dienen te worden om de Belgische markt te betreden. Dit zou er volgens Partijen op wijzen dat de markt mogelijk groter is dan nationaal.
102. Gelet op het voorgaande achten Partijen de markt voor propaangas in cilinders ten minste nationaal in omvang.

Beoordeling ACM

103. In eerdere beschikkingen van de Commissie is uitgegaan van een nationale markt. Uit het onderzoek onder marktpartijen van de Commissie kwam naar voren dat voor wat betreft de markt

¹⁶ [vertrouwelijk].

¹⁷ Vulstations worden bevoorrad vanuit de raffinaderijen en importterminals. Vanuit de vulstations worden de cilinders rechtstreeks aan de hoofddepothouders of andere afnemers geleverd. Volgens Partijen hebben alle Nederlandse cilinderdistributeurs zelf dergelijke vulstations in eigendom of hebben zij toegang daartoe. Benegas vult haar cilinders in het vulstation van Antargaz in Gent en Primagaz vult haar cilinders in het vulstation van Primagaz Belgium N.V. (dit vulstation maakt geen deel uit van de voorgenomen concentratie).

voor propaangas verkocht in cilinders de producten in een land homogeen zijn en onderworpen aan dezelfde regelgeving. De markt kenmerkt zich met een verscheidenheid aan verkoopnetwerken en de eigenaren van deze verkoopnetwerken hanteren een nationaal prijsbeleid.

104. In onderhavige zaak worden de bevindingen van de Commissie bevestigd. De ACM gaat om deze reden uit van mogelijke markten voor de distributie en verkoop van propaangas in cilinders die nationaal van omvang zijn.

Beoordeling

Opvattingen Partijen

105. Partijen stellen dat de distributie van propaangas in cilinders in Nederland plaatsvindt op verschillende distributieniveaus: (i) B2B: cilinderdistributeur aan hoofddepothouder; (ii) B2B: hoofddepothouder aan detailhandel/professionals; en (iii) B2C: detailhandel aan consument. Sommige cilinderdistributeurs (waaronder Primagaz, maar Benegas niet) distribueren ook rechtstreeks aan afnemers, zoals aan grote DHZ-ketens.
106. Partijen betogen dat zij op een mogelijke nationale markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders een geraamd marktaandeel hebben van **[20-30]%**¹⁸. Partijen zijn van mening dat met deze raming waarschijnlijk sprake is van een onderschatting van de werkelijke marktomvang en daarmee een *overschatting* van de feitelijk marktaandelen van Partijen op deze markt.
107. Partijen stellen dat de grote concurrenten op de bulkmarkt ook aanwezig zijn op de mogelijke markt voor de verkoop van propaangas in cilinders, zoals Antargaz, Robogas, Jewagas en Nefco/OK Gas. Deze spelers hebben eigen vulstations, distribueren volgens Partijen vrijwel alle soorten en maten cilinders en leveren daardoor sterke concurrentiedruk op Partijen.
108. Daarnaast geven Partijen aan dat er zo'n 40 kleinere en meer regionale concurrenten actief zijn op de nationale markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders (die naar schatting van Partijen zo'n **[30-40%]** van die markt vertegenwoordigen), waaronder hoofddepothouders.¹⁹ Door hun vaak sterke regionale posities zijn deze hoofddepothouders volgens Partijen zeer aantrekkelijk als groothandelaar voor de grotere cilinderdistributeurs. Naast de verkoop van meerdere cilindermerken verkopen veel hoofddepothouders volgens Partijen vaak ook cilinders onder hun eigen merk of DIN-cilinders. Indien zij dat nog niet doen, hebben deze hoofddepothouders met hun *goodwill* en kennis volgens Partijen een sterke basis om hun activiteiten uit te breiden met de verkoop van merkloze cilinders of cilinders onder hun eigen merk. Partijen stellen dus dat deze kleinere concurrenten – ondanks dat zij niet allemaal op nationaal niveau opereren – wel degelijk met Partijen concurreren en als gevolg van overlappende verzorgingsgebieden in Nederland sterke prijsdruk uitoefenen.
109. Naar stelling van Partijen hebben alle Nederlandse cilinderdistributeurs vulstations in eigendom of hebben zij toegang daartoe. Partijen stellen dat uit de gemakkelijke toegang tot propaangas bij de raffinaderijen en importterminals of bij het opslagdepot van Nefco/OK Gas volgt dat vulstations overal in Nederland vanuit deze locaties kunnen worden bevoorrad. Om deze reden kunnen cilinderdistributeurs volgens Partijen kleinere spelers niet van de mogelijke nationale (totaal)markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders afschermen. Om die reden leveren volgens

¹⁸ Partijen hebben dit marktaandeel berekend aan de hand van cijfers van de VVG-Nederland en een schatting van de marktposities van leveranciers die geen lid zijn van de VVG.

¹⁹ Partijen beschrijven hoofddepothouders als regionale olie- en gasbedrijven die doorgaans naast de verkoop van propaangas in cilinders ook actief zijn op andere gebieden, zoals in de distributie van industriële gassen of als exploitant van een tankstation. Hoofddepothouders verkopen volgens Partijen cilinders van verschillende gewichten en groottes aan kleine detailhandelaren (zoals DHZ-winkels en buitensportwinkels) en aan professionele eindgebruikers (zoals bouwbedrijven).

Partijen de grote cilinderdistributeurs doorgaans ook bulk aan kleinere spelers. Partijen menen dat de grote spelers op die manier nog enige marge op deze volumes kunnen behalen. Dit heeft tot gevolg dat in een volgens Partijen aanzienlijk aantal gevallen een hoofddepothouder niet alleen bevoorraadt wordt met merkcilinders voor de wederverkoop, maar ook met bulk die wordt gebruikt door de hoofddepothouder voor het vullen van zijn eigen merkflessen. Partijen geven Smeding B.V. en oliehandel Dekker op als voorbeelden van hoofddepothouders waar dit gebeurt. Het resultaat van deze praktijk is volgens Partijen dat onafhankelijke cilindervullers hun propaangas niet alleen kunnen betrekken bij de raffinaderijen en importterminals, maar ook bij de diverse opslagdepots die in eigendom zijn van concurrerende leveranciers van propaangas in bulk.

110. Partijen stellen daarnaast dat zij gedisciplineerd worden door hoofddepothouders en wederverkopers, die een sterke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van Partijen. Volgens Partijen zouden hoofddepothouders de merken die zij voeren gemakkelijk kunnen aanpassen en op die manier inkoopmacht kunnen uitoefenen. Eindgebruikers zouden volgens Partijen ook makkelijk kunnen overstappen naar een andere cilinderdistributeur, aangezien propaangas een *commodity* is en de verschillende soorten aansluitingen die voor cilinders worden gebruikt gestandaardiseerd zijn. Ook het statiegeldsysteem voor cilinders zou volgens Partijen voor afnemers geen belemmering vormen om over te stappen naar een ander cilindermerk. Dat de belemmeringen voor overstappen beperkt zouden zijn, wordt volgens Partijen geïllustreerd door het grote aantal kleine spelers dat actief is op de markt en het feit dat deze kleinere spelers, zoals Marco Gas, in staat zijn geweest een aanzienlijk marktaandeel te verkrijgen.
111. Partijen stellen verder dat de toetredingsdrempels laag zijn: een potentiële toetreder heeft alleen een stuk land en een vergunning nodig om de markt te betreden. Dergelijke vergunningen zijn naar mening van Partijen niet al te moeilijk te verkrijgen omdat de veiligheidsrisico's van kleinschalige activiteiten beperkt zijn. Cilinders kunnen volgens Partijen bij veel producten in Europa tegen redelijke prijzen worden gekocht en een (kleiner) vulstation vergt slechts een bescheiden investering van ongeveer 15.000-25.000 euro.
112. Tot slot stellen Partijen dat de cilindermarkt de komende jaren waarschijnlijk dynamisch zal blijven als gevolg van nieuwe professionele toepassingen voor propaangas (zoals onkruidbescherming en verwarming bij sportevenementen) en productinnovatie (zoals lichtere cilinders). Partijen concluderen dat er geen risico bestaat dat de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale (totaal)markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders op significante wijze zal worden belemmerd.
113. Ondanks dat Partijen zoals eerder vermeld stellen dat er geen onderscheid bestaat tussen professionele afnemers en niet-professionele afnemers, zijn zij op verzoek van de ACM ingegaan op de mogelijke gevolgen van de overname bij een mogelijk nauwere productmarktafbakening. Partijen geven aan dat zij op een hypothetisch segment voor rechtstreekse levering aan professionele eindgebruikers waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn, omdat zij vaker via de groothandel verkopen. Op een hypothetisch segment voor niet-professionele afnemers zijn volgens Partijen voldoende andere concurrenten actief. Deze concurrenten bieden evenals Partijen een groot scala aan cilinders binnen het segment niet-professionele afnemers. Partijen betogen dat prijsdiscriminatie tussen professionele en niet-professionele afnemers onmogelijk is, omdat kleine cilinders (tot 10,5 kg) door zowel professionele afnemers als niet-professionele afnemers worden gekocht. Een dakdekker gaat bijvoorbeeld niet het dak op met een cilinder van meer dan 10,5 kg. Door de getrapte distributievorm van Partijen, waarbij zij het hele assortiment aanbieden aan hoofddepothouders en tussenhandelaren, stellen Partijen dat er geen prijsdiscriminatie kan plaatsvinden tussen professionele en niet-professionele kopers.
114. Indien wordt uitgegaan van een productmarkt voor distributie en verkoop van propaangas in lichtgewicht cilinders (mogelijk van 5-6 kg), stellen Partijen dat alleen Benegas op een dergelijke

markt actief is. Benegas biedt een lichtgewicht propositie met de Benegas Light modellen, gemaakt van composiet materiaal. De lichtgewicht cilinder van Primagaz – de EasyBlue – is geen composiet cilinder en biedt volgens Partijen niet hetzelfde comfort. Partijen wijzen erop dat Antargaz en andere concurrenten die cilinders in composiet aanbieden in tegenstelling tot Primagaz wel actief zijn op het marktsegment lichtgewicht cilinders. Daarnaast stellen Partijen dat de stalen DIN-fles met 5 kg inhoud de meest populaire en meest gebruikte cilinder is in dit marktsegment. Deze DIN-fles wordt zowel voor niet-professioneel gebruik (bijvoorbeeld kamperen) als professioneel gebruik het meest verhandeld en kan door heel het land goedkoop gevuld of ingeruild worden. Partijen stellen dat deze DIN-fles sterke concurrentiedruk uitoefent op de kleine cilinders die Partijen aanbieden.

Opvattingen marktpartijen

115. Concurrenten van Partijen op de cilindermarkt geven aan dat Partijen op het segment lichtgewicht cilinders wel een hele sterke positie verkrijgen na de overname. Zowel Benegas als Primagaz heeft een landelijk dealernetwerk opgebouwd met verkooppunten door het hele land. Concurrenten geven aan dat zowel Benegas als Primagaz door het opgebouwde netwerk een sterke positie hebben weten te verwerven. De enige andere landelijke aanbieder van lichtgewicht cilinders is volgens concurrenten Antargaz, maar de marktpositie van Antargaz is volgens diverse marktpartijen een stuk minder sterk dan de marktpositie van Benegas en van Primagaz.
116. In het onderzoek onder marktpartijen hebben meerdere wederverkopers in het consumentensegment hun zorgen geuit over de gevolgen van deze overname op een mogelijke markt voor de verkoop en distributie van lichtgewicht cilinders aan consumenten. Een aantal wederverkopers geeft aan dat Partijen een sterke positie hebben op dit segment en dat er na de overname vrijwel geen keuze aan leveranciers van lichtgewicht cilinders overblijft. Zo geeft een marktpartij aan zij na de overname het aanbod van ieder van Partijen niet meer kan *challengen* (met het aanbod van de ander van Partijen). Ook vrezen andere marktpartijen dat Partijen na de overname hun sterke marktpositie kunnen gebruiken door de prijzen van hun lichtgewicht cilinders te verhogen.
117. Een aantal wederverkopers geeft wel aan dat de stalen (DIN-)fles voor consumenten mogelijk een alternatief vormt voor de lichtgewicht cilinder van Partijen, indien Partijen de prijs voor hun lichtgewicht fles verhogen. In randnummers 137 tot en met 139 gaat de ACM nader in op de mate van uitwisselbaarheid tussen de lichtgewicht cilinder en de stalen (DIN-)fles. Tegelijkertijd komt uit het onderzoek onder marktpartijen ook naar voren dat een deel van de consumenten 'merktrouw' is en zijn lichtgewicht cilinder van Partijen niet zo snel omruilt voor een ander type cilinder.

Beoordeling ACM

118. Over de omvang van de Nederlandse markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders bestaan geen eenduidige bronnen. De ACM beschikt wel over gegevens van de VVG, de branchevereniging die de collectieve belangen behartigt van de aangesloten bedrijven werkzaam binnen de Nederlandse LPG industrie. De VVG verzamelt de kwartaalgegevens over het volume propaangas in cilinders van haar leden en koppelt op basis daarvan het eigen marktaandeel terug aan ieder van haar leden.
119. De ACM heeft geen redenen om aan de juistheid van deze gegevens te twijfelen. De ACM merkt wel op, in lijn met wat Partijen hebben aangegeven, dat de VVG oorspronkelijk is opgericht door distributeurs van propaangas in bulk en dus geen rekening houdt met de gegevens van andere aanbieders op de mogelijke Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van cilinders. Zo wordt geen rekening gehouden met niet-VVG leden die actief zijn door cilinders te vullen met propaangas. Het marktaandeel van de leden van de VVG op de mogelijke Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van cilinders, waaronder die van Partijen, zal dus in werkelijkheid lager uitvallen.

120. Volgens cijfers van de VVG behalen Partijen op een mogelijke Nederlandse markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders na de overname een marktaandeel op basis van afzet (volume) van ten hoogste **[40-50]**%²⁰.
121. Primagaz is de grootste speler op deze mogelijke (meest ruime) markt met een maximaal marktaandeel van **[30-40]**%. Primagaz biedt een volledig assortiment aan propaangascilinders.²¹ Zij biedt een drietal stalen cilinders aan, te weten de EasyBlue 5 kg²², Staal 10,5 kg en Staal 33 kg. Het totale gewicht van deze cilinders varieert van ongeveer 11 kg tot 63 kg. Tevens biedt Primagaz lichtgewicht staal cilinders aan, te weten de EasyBluePlus 6 kg, de EasyBlueXL 9,5 kg en de PrimaPower 13LS. Het totale gewicht van deze cilinders varieert van ongeveer 10 kg tot 21 kg.
122. Benegas heeft een marktaandeel van maximaal **[0-10]**% op deze meest ruime productmarkt. Benegas biedt op de mogelijke markt voor de distributie en verkoop van cilinders vier stalen cilinders aan met een inhoud van 10,5 kg, 18 kg, 33 kg en 46,5 kg. Het totale gewicht van deze cilinders varieert van ongeveer 24 tot 70 kg. Daarnaast biedt zij drie lichtgewicht cilinders aan van composiet materiaal. Dit betreft de Benegas Light 5 kg, 7,5 kg en 10 kg. Het totale gewicht van deze cilinders varieert van ongeveer 9 tot 15 kg.
123. Naast Partijen is een aantal concurrenten actief op een mogelijke markt voor distributie en verkoop van propaangas van cilinders. Rijngas is op deze mogelijke markt de grootste concurrent van Partijen, met een marktaandeel van maximaal **[30-40]**%. Ook Rijngas biedt een breed scala aan propaancilinders. Zo biedt zij onder andere een 5 kg, 11 kg, 14 kg en 33 kg variant aan. Deze cilinders zijn alle stalen cilinders. Het assortiment van Rijngas was een aantal jaren geleden nog breder doordat zij de propaanactiviteiten van lesberts heeft overgenomen. lesberts had ook lichtgewicht cilinders in haar assortiment. Rijngas heeft echter besloten om deze uit het assortiment te halen aangezien dit volgens Rijngas zou betekenen dat zij een groot dealernetwerk moest opzetten. Een dergelijk systeem is volgens Rijngas vrij duur in stand te houden. Dat geldt volgens deze marktpartij niet voor een aanbieder als Benegas, die al over een dekkend dealernet beschikt.
124. Andere concurrenten op deze meest ruime productmarkt zijn Antargaz met een marktaandeel van maximaal **[10-20]**% en Jewagas met een marktaandeel van maximaal **[0-10]**%. Uit het tot dusverre verrichte onderzoek onder marktpartijen van de ACM komt echter naar voren dat Antargaz de enige andere landelijke aanbieder is, naast Partijen, met een lichtgewicht cilinder. Ook Antargaz heeft een breed assortiment propaancilinders, voor zowel de zakelijke gebruiker als voor de consument. Antargaz biedt de 46,5 kg, 33 kg, 18 kg en de 10,5 kg stalen cilinders aan. Antargaz biedt ook de Cocoon aan, een lichtgewicht cilinder met een inhoud van 5 kg. Dit is een stalen fles met een composiet omhulsel. De Cocoon wordt echter alleen online aangeboden en niet bij fysieke verkooppunten. Daarnaast biedt zij een stalen fles van 5 kg aan, de zogeheten Take 5. Ook biedt Antargaz een lichtgewicht cilinder aan van 8 kg, de Calipso.
125. Naast de genoemde leveranciers zijn de bulkleveranciers Robogas en OK Gas actief op de distributie en verkoop van cilinders. Daarnaast zijn er meerdere andere aanbieders actief, waaronder wederverkopers, die tevens eigen merk of een merkloze stalen cilinder verkopen.

²⁰ Volgens cijfers van de VVG-Nederland (Vereniging Vloeibaar Gas) van 2019. Niet alle leveranciers van propaangas in cilinders zijn aangesloten bij de VVG. Daarom is het genoemde marktaandeel van Partijen een *maximaal* marktaandeel.

²¹ Naast het eigen gamma is Primagaz ook de exclusieve partner van Coleman Benelux voor de verkoop en distributie van de hervulbare Campinggaz-cilinders in Nederland. Dit zijn 3 blauwe cilinders van 0,400 kg (Campinggaz 901), 1,800 kg (Campinggaz 904) en 2,750 kg (Campinggaz 907). Zie ook www.primagaz.nl. De rol van Primagaz is beperkt tot het distribueren van de hervulbare Campinggaz-cilinders in Nederland. Primagaz is geen eigenaar van het merk Campinggaz.

²² De EasyBlue (5 kg) fles van Primagaz wordt momenteel uitgefaseerd. De Primagaz zware stalen cilinder van 5 kg wordt vervangen wordt door de EasyBlue 6 kg. Deze is naar tarragewicht lichter.

Nadere segmentering naar lichtgewicht cilinders

126. Zoals hierboven beschreven bij de productmarkt heeft de ACM aanwijzingen gekregen dat de Nederlandse markt voor distributie en verkoop van propaangas in cilinders mogelijk nader gesegmenteerd dient te worden op basis van onder meer gebruik en gewicht. Zo heeft de ACM aanwijzingen dat er een mogelijk nader onderscheid gemaakt dient te worden naar lichtgewicht cilinders. In het onderzoek onder marktpartijen door de ACM hebben enkele marktpartijen zorgen geuit dat Partijen door deze voorgenomen concentratie met hun lichtgewicht propositie een zeer sterke positie verkrijgen. Zo geven enkele afnemers aan dat er na de overname vrijwel geen keuze meer overblijft. Zo wordt gevreesd dat Partijen na de overname hun sterke marktpositie kunnen gebruiken door de prijzen van hun lichtgewicht propaangascilinders te verhogen.
127. Op basis van gegevens hieronder hebben Partijen een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer **[90-100]**% op een mogelijke (meest nauwe) markt voor de distributie en verkoop van lichtgewicht cilinders, uitgaande van de 5 kg en de 6 kg lichtgewicht cilinders²³. Hierbij merkt de ACM op dat er dus geen rekening is gehouden met het aanbod van de stalen (merk- en merkloze) cilinders van 5 kg. In het navolgende zal de ACM nader stilstaan bij de kwalitatieve uitkomsten van het onderzoek onder marktpartijen om inzicht te verschaffen in de nabijheid van de propositie van Partijen, de mogelijkheid van toetreding en uitbreiding en de mate van uitwisselbaarheid van de stalen cilinder met de lichtgewicht propositie.

<i>Aantal verkochte cilindervullingen 5-6 kg in 2019, exclusief 5 kg stalen cilinders</i>			
Aanbieder	Inhoud cilinder	Aantallen	Marktaandeel
Primagaz	EasyBlue Plus 6 kg	[vertrouwelijk]	[60 - 70]%
Benegas	Benegas Light 5 kg	[vertrouwelijk]	[30 - 40]%
Antargaz	Cocoon 5 kg + Calipso 8 kg ²⁴	[vertrouwelijk]	[0 - 10]%
Enkele bevraagde regionale aanbieders		[vertrouwelijk]	[0 - 10]%
TOTAAL		159342	100%

Nabijheid

128. Het kwalitatieve onderzoek onder marktpartijen van de ACM geeft aanwijzingen dat Partijen elkaars meest nabije concurrent zijn op het gebied van lichtgewicht cilinders en dat er zeer weinig alternatieve aanbieders zijn die concurrentiedruk op Partijen uitoefenen.
129. Zo komt uit het onderzoek onder marktpartijen van de ACM naar voren dat de Benegas Light en de Primagaz EasyBlue voor afnemers alternatieven zijn voor elkaar, omdat deze lichtgewicht cilinders met elkaar vergelijkbaar zijn. Deze beide cilinders zijn lichtgewicht cilinders en daardoor gemakkelijk in gebruik, zeker voor consumenten die een cilinder gebruiken op de camping voor de barbecue. Uit het onderzoek onder marktpartijen komt naar voren dat de lichtgewicht proposities van Partijen zich door het gewicht op gebruiksgemak onderscheiden van de klassieke stalen cilinders.
130. Ook op basis van interne documenten van Partijen kan worden afgeleid dat Partijen elkaars meest nabije concurrent zijn voor het lichtgewicht segment. Zo wordt voor de prijsstelling van de lichtgewicht cilinders **[vertrouwelijk]**. In deze stukken werd ook gesproken over een mogelijke

²³ Het marktaandeel van Partijen op een mogelijke markt voor lichtgewicht cilinders *inclusief* lichtgewicht cilinders die zwaarder zijn dan 5-6 kg zal niet wezenlijk veranderen. In dat geval worden namelijk onder meer de EasyBlue Plus 9,5 kg en de Benegas Light 7,5 kg en 10 kg ook meegerekend bij de bepaling van het marktaandeel.

²⁴ In het marktonderzoek is ook de Antargaz Calipso genoemd als een lichtgewicht cilinder in het recreatieve segment.

prijzenoorlog tussen Benegas en Primagaz, als enige twee serieuze spelers op het lichtgewicht segment.

131. De concurrentiedruk van het aanbod van Antargaz op dit segment lijkt op basis van het onderzoek van de ACM onder marktpartijen beperkt. Zo geven enkele concurrenten en afnemers aan dat Antargaz in mindere mate concurreert met het aanbod van Benegas en Primagaz op lichtgewicht cilinders. Een afnemer geeft aan dat de consumentencilinder van Antargaz enigszins afwijkt, omdat er een andere aansluiting op deze cilinder zit. Daardoor is de consumentencilinder van Antargaz een minder sterk alternatief voor de cilinders van Primagaz en Benegas.
132. Antargaz heeft in het onderzoek onder marktpartijen aangegeven dat zij moeite heeft om op grotere schaal actief te worden met haar lichtgewicht cilinder. Dat komt volgens Antargaz omdat Primagaz en Benegas met hun lichtgewicht propositie al een sterke positie hadden verworven, voordat de lichtgewicht cilinder van Antargaz werd geïntroduceerd. De meeste dealers en verkooppunten hadden inmiddels al een relatie met Benegas en/of Primagaz opgebouwd. De merkbeleving van de lichtgewicht cilinders van Benegas en Primagaz is bij consumenten sterk aanwezig en dat geldt niet voor de lichtgewicht cilinder van Antargaz. In België is het Antargaz wel gelukt om de lichtgewicht cilinder met succes in de markt te zetten geeft Antargaz aan. Volgens Antargaz komt dat omdat de Belgische markt achterliep op de Nederlandse markt.
133. De ACM heeft in haar onderzoek onder marktpartijen tevens gekeken in welke mate Partijen potentiële concurrentiedruk zouden kunnen ervaren door uitbreiding of toetreding van spelers op een mogelijke markt voor de distributie en verkoop van lichtgewicht cilinders.

Toetreding en uitbreiding

134. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat aanbieders met een eigen vulstation ook een lichtgewicht cilinder kunnen laten fabriceren of kopen bij wederverkopers in Nederland of het buitenland. Voorbeelden van dergelijke aanbieders zijn de lokale dan wel regionale leveranciers Hinnengas en Holthausen. Zij hebben tijdens het onderzoek onder marktpartijen echter wel aangegeven dat er een aantal drempels bestaan voor hen om landelijk actief te worden. Zo is het voor een regionale leverancier niet eenvoudig om een landelijk distributiestelsel met dealers en verkooppunten op te zetten. Een landelijk netwerk van verkooppunten is van belang. Dat geeft de consument de keuze om zijn cilinder bij verschillende verkooppunten in te wisselen.
135. Nieuwe toetreders in deze markt moeten vooraf investeren in een grote hoeveelheid cilinders, moeten zorgen voor promotieactiviteiten en moeten hun keuringen op orde hebben. Uit het onderzoek onder marktpartijen volgt het beeld dat toetreding van nieuwe aanbieders van lichtgewicht cilinders op korte termijn niet realistisch is, vanwege de bovengenoemde drempels.
136. Op basis van bovenstaande oordeelt de ACM in deze fase dat de mate van concurrentiedruk van de andere landelijke aanbieders en de regionale aanbieders van lichtgewicht cilinders op Partijen beperkt lijkt. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM onder andere nader onderzoek doen naar de mate van concurrentiedruk die uitgaat van regionale aanbieders van (lichtgewicht) cilinders die beschikken over een eigen vulstation. In het navolgende zal de ACM nader ingaan op de mogelijke inwisselbaarheid van een stalen cilinder voor de consument.

Mate van uitwisselbaarheid van de stalen cilinder

137. Zoals aangegeven bij de productmarkt is een vraagstuk of de stalen cilinder van 5 kg uitwisselbaar is met de lichtgewicht cilinders die Partijen aanbieden. Deze stalen cilinder wordt door meerdere aanbieders in de markt gezet.
138. De ACM heeft in het onderzoek onder marktpartijen uitgevraagd of de stalen cilinder van 5 kg voor de consument een alternatief vormt voor de lichtgewicht cilinder die Partijen aanbieden. Daarover komt uit het onderzoek onder marktpartijen een diffuus beeld naar voren. Een aantal marktpartijen

geeft aan dat voor de prijsbewuste consument de stalen (DIN-)fles wellicht een alternatief kan vormen. Een aantal andere marktpartijen geeft aan dat de stalen (DIN-)fles niet zo snel een alternatief vormt. Zij wijzen onder andere op het verschil in gebruiksgemak tussen de lichtgewicht cilinder en de stalen (DIN-)fles.

139. De ACM heeft op dit moment onvoldoende informatie om te beoordelen welke mate van concurrentiedruk de stalen cilinder op dit moment uitoefent op de lichtgewicht cilinders van Partijen. Zoals ook aangegeven bij de beoordeling van de relevante productmarkt hierboven, dient hiernaar nader onderzoek te worden gedaan in een eventuele vergunningsfase.

Conclusie

140. Uitgaande van een nauwe productmarkt voor de distributie en verkoop van propaangas in cilinders is het aannemelijk dat Partijen als gevolg van deze voorgenomen overname een zeer sterke marktpositie verkrijgen. De zorgen die zijn geuit in het onderzoek onder marktpartijen zien daarbij voornamelijk op een mogelijke aparte productmarkt voor de distributie en verkoop van propaangas in lichtgewicht cilinders. De ACM heeft daarmee aanwijzingen dat de daadwerkelijke mededinging op deze mogelijke markt of een deel daarvan na de voorgenomen concentratie op significante wijze zou kunnen worden belemmerd aangezien Partijen de grootste aanbieders zijn, elkaars meest nabije concurrenten zijn en concurrentiedruk van anderen op dit moment beperkt lijkt. Daarnaast acht de ACM het niet onaannemelijk dat Partijen door hun zeer sterke positie op deze mogelijke markt een strategie kunnen hanteren waarbij zij exclusiviteit afdwingt bij haar afnemers.
141. In een mogelijke vergunningsfase zal de ACM onder meer nader onderzoek doen naar de mate van inwisselbaarheid tussen lichtgewicht cilinders binnen het recreatieve segment onderling, de inwisselbaarheid tussen de lichtgewicht cilinders en de stalen cilinders en de mate van concurrentiedruk van regionale aanbieders met een eigen vulstation.

7 Conclusie

142. DCC en Primagaz hebben aan de ACM gemeld dat DCC de zeggenschap probeert te verkrijgen over Primagaz.
143. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingsfeer 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 mogelijke Nederlandse markt voor de distributie en verkoop van lichtgewicht cilinders 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 DCC en Primagaz een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. De ACM wijst er op dat dit een voorlopig standpunt is. Als DCC en Primagaz besluiten om een vergunning aan te vragen²⁵ zal de ACM aanvullend onderzoek uitvoeren. Mogelijk komt de ACM dan tot een ander oordeel.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

²⁵ Op grond van artikel 41 van de Mededingingswet.

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.