Besluit
Openbare versie

Ons kenmerk: ACM/DM/2014/203119_OV
Zaaknummer: 14.0243.30/Nordic Capital

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt met betrekking tot het verzoek tot wijziging van het besluit van 10 december 2010 in zaak 6900/Nordic Capital – Handicare

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

1 INLEIDING

1. Bij besluit van 10 december 2010 in zaak 6900/Nordic Capital – Handicare (hierna: het Vergunningsbesluit) heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) aan Nordic Capital Funds (hierna: Nordic Capital) een vergunning verleend als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet voor de overname van HC Holding AS (hierna: Handicare). Aan deze vergunning zijn beperkingen en voorschriften verbonden in de zin van artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet (hierna: Mw).

2. Op 19 februari 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM)[1] van Nordic Capital een verzoek ontvangen tot wijziging van het Vergunningsbesluit (hierna: het Wijzigingsverzoek). Nordic Capital verzoekt ACM de beperking dat Nordic Capital gedurende tien jaar na de datum van het Vergunningsbesluit geen direct of indirect belang verwerft in het geheel of een gedeelte van het af te stoten bedrijfsonderdeel (hierna: het terugkoopverbod), op te heffen.[2] [3]

3. In uitzonderlijke gevallen kunnen voorschriften en/of beperkingen verbonden aan een vergunning worden gewijzigd. Partijen moeten hiertoe een verzoek indienen bij ACM. Bij een dergelijk verzoek is het aan de verzoekende partijen, in dit geval Nordic Capital, om te motiveren waarom een wijziging of opheffing van de voorschriften en/of beperkingen is gerechtvaardigd.[4]

---

[1] Per 1 april 2013 is de Nederlandse Mededingingsautoriteit samengegaan met de Consumentenautoriteit en de Onafhankelijke Post- en Telecomautoriteit in één nieuwe organisatie: Autoriteit Consument en Markt, zoals opgenomen in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Zie wet van 28 februari 2013, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt, Staatsblad 102, jaargang 2013.
[2] Besluit van de NMa van 10 december 2010 in de zaak 6900/Nordic Capital – Handicare.
[3] […] In deze 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 geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.
[4] NMa, Richtsnoeren Remedies 2007, Staatscourant 2007, nr 187, 27 september 2007, punten 74 tot en met 76.

2 DE PROCEDURE

4. Conform de NMa Richtsnoeren Remedies 2007 heeft ACM onderhavig verzoek op dezelfde manier behandeld als een verzoek om een vergunning in de zin van artikel 42 lid 1 Mw.[5]

5. Op 19 februari 2014 heeft ACM het Wijzigingsverzoek ontvangen. Van het Wijzigingsverzoek is mededeling gedaan in Staatscourant nr. 5543 van 25 februari 2014. Er zijn, in reactie op de mededeling in de Staatscourant, geen zienswijzen door derden ingediend.

6. ACM heeft in het kader van de beoordeling van het wijzigingsverzoek schriftelijke vragen gesteld aan Nordic Capital, gesprekken gevoerd met verschillende producenten[6] en afnemers[7] van elektrische rolstoelen die actief zijn op de Nederlandse markt.

3 HET VERGUNNINGSBESLUIT

7. In het navolgende zal nader worden ingegaan op het Vergunningsbesluit. Daarbij komen de volgende aspecten aan de orde: de transactie, de mededingingsrechtelijke beoordeling van de transactie en de uiteindelijk opgelegde beperkingen en voorschriften.

3.1 Transactie

8. Nordic Capital is een investeringsfonds dat voornamelijk investeert in grote en middelgrote bedrijven in een breed spectrum aan sectoren. Ten tijde van het Vergunningsbesluit had Nordic Capital zeggenschap over Permobil AB (hierna: Permobil), een Zweeds bedrijf dat elektrische rolstoelen produceert en verkoopt (onder andere in Nederland). De destijds door Nordic Capital gemelde transactie betrof verkrijging van uitsluitende zeggenschap door Nordic Capital over Handicare. Handicare is, net als Permobil, actief als producent van elektrische rolstoelen die ook in Nederland worden gedistribueerd. Na de overname van Handicare zou Nordic Capital derhalve zeggenschap verkrijgen over twee ondernemingen die actief zijn op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van elektrische rolstoelen: Permobil en Handicare.

[5] NMa, Richtsnoeren Remedies 2007, Staatscourant 2007, nr 187, 27 september 2007, punt 75.
[6] Invacare, Permobil, Sunrise en You-Q.
[7] Welzorg en Medux.

3.2 Beoordeling van vergunningsaanvraag

9. Nordic Capital zou, als gevolg van de overname van Handicare (marktaandeel in 2009 van [50-60]%) in aanvulling op de reeds bestaande zeggenschap over Permobil (marktaandeel in 2009 van [20-30]%), na de voorgenomen concentratie een marktaandeel van [80-90]% op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen verkrijgen. Naast deze partijen waren er indertijd nog andere producenten van elektrische rolstoelen op de Nederlandse markt actief, waaronder Sunrise (marktaandeel [5-10]%), Invacare (marktaandeel [0-5]%) en nog een aantal zeer kleine concurrenten (waaronder Ottobock, Meyra, ETAC en Pride). Handicare en Permobil leverden beide het gehele productassortiment van elektrische rolstoelen. Hun positie was aanzienlijk groter dan de positie van hun concurrenten. Op basis van hun assortiment, hun marktaandeel en de waardering van dealers werden zij aangemerkt als elkaars meest nabije concurrenten in Nederland. Bovendien was uit het onderzoek in de vergunningsfase niet gebleken dat er sprake was van overtuigende factoren die de sterke positie van Nordic Capital zouden kunnen relativeren; zo beschikten afnemers (dealers) over onvoldoende compenserende afnemersmacht om de sterke positie van partijen te disciplineren.

10. Op basis van deze bevindingen kwam de NMa tot de conclusie dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de mededinging op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen significant belemmerd zou worden.

11. In reactie op de gesignaleerde mededigingsbezwaren heeft Nordic Capital een voorstel ingediend om deze bezwaren weg te nemen. De NMa heeft in het Vergunningsbesluit dit voorstel geaccepteerd en aan Nordic Capital een vergunning onder voorschriften of beperkingen verleend als bedoeld in artikel 41, lid 4 van de Mededingingswet om Handicare over te nemen, onder de voorwaarden dat:

- Afstoting en verkoop door Nordic Capital binnen zes maanden na het onderhavige besluit aan een onafhankelijke door de NMa goed te keuren derde van de productie, verkoop en distributie van drie elektrische rolstoelmodellen van Handicare, namelijk de Beatle, Alex en Ibis XP, en onderdelen daarvan, inclusief bijbehorende activiteiten op onder meer het gebied van onderhoud, aanpassingen, R&D en intellectuele eigendomsrechten, voor zover niet uitgezonderd;
- Op de afstoting en de verkoop van het af te stoten bedrijfsonderdeel zal worden toegezien door een onafhankelijke door de NMa goed te keuren trustee;
- Nordic Capital zal in de periode tussen het onderhavige besluit en de daadwerkelijke overdracht van het af te stoten bedrijfsonderdeel aan een derde de levensvatbaarheid,

de verkoopbaarheid en het concurrentievermogen van het af te stoten bedrijfsonderdeel waarborgen;
- Nordic Capital verbindt zich ertoe gedurende twee jaar na verkoop van het af te stoten bedrijfsonderdeel niet rechtstreeks te werven onder de door Handicare overgedragen medewerkers;
- Nordic Capital zal gedurende tien jaar na de datum van het onderhavige besluit, geen direct of indirect belang verwerven in het geheel of een gedeelte van het af te stoten bedrijfsonderdeel.

12. Het onderhavig Wijzigingsverzoek van partijen ziet op opheffing van de laatste voorwaarde (het terugkoopverbod).

4 ONTWIKKELINGEN SINDS HET VERGUNNINGSBESLUIT

13. Nordic Capital heeft, nadat de NMa de vergunning had verleend, Handicare overgenomen. Handicare heeft, conform de beperkingen en voorschriften in het Vergunningsbesluit, de modellen elektrische rolstoelen Beatle, Ibis XP en Alex op 1 april 2011 afgestoten en overgedragen aan een nieuw opgerichte vennootschap, You-Q B.V. (hierna: You-Q). Alle aandelen in You-Q zijn vervolgens op 31 mei 2011 verworven door R12 Kapital Fund I AB, een Zweedse investeringsmaatschappij. You-Q heeft zich in relatief korte tijd naar een volwaardige speler op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen ontwikkeld.

14. Op 27 maart 2013 heeft Nordic Capital alle aandelen in Permobil verkocht aan Investor AB, een Zweedse investeringsmaatschappij.[8]

5 BEOORDELING

5.1 Beoordelingskader

[8] Zie besluit Zweedse mededingingsautoriteit van 13 februari 2013 http://www.kkv.se/beslut/13-0229.pdf als ook de verklaring van Mannheimer Swartling (lead counsel Nordic Capital). In deze verklaring geeft Mannheimer Swartling aan dat de Permobil Group "*by way of a sale of all shares held by it, directly or indirectly, in Permobil Holding AB to an entity controlled by Investor AB pursuant to a share sale and purchase agreement dated 27 March 2013*".

15. In de Richtsnoeren Remedies van de NMa[9] staat dat het *"in uitzonderlijke gevallen […] wenselijk [kan] zijn om de aan de vergunning verbonden voorschriften te wijzigen of herzien als het eerder gesignaleerde mededingingsprobleem zich bij wijziging of opheffing niet zal voordoen"*. In de Mededeling van de Commissie betreffende aanvaardbare corrigerende maatregelen[10] staat dat alleen in uitzonderlijke gevallen de Commissie partijen van hun verbintenissen ontslaat of instemt met wijzigingen of vervangende verbintenissen. Volgens de Commissie zouden partijen van de verplichting tot een niet-wederovernamebeding kunnen worden ontheven, "*indien de Commissie nadien vaststelt dat de marktstructuur zodanig is veranderd dat het ontbreken van invloed over het af te stoten bedrijfsonderdeel niet langer noodzakelijk is om de concentratie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te kunnen verklaren*."

16. Gelet op de NMa Richtsnoeren Remedies en de Mededeling van de Commissie zal *in casu* het verzoek tot opheffing van het terugkoopverbod door Nordic Capital door ACM kunnen worden gehonoreerd, als aangetoond wordt dat de marktstructuur zodanig is veranderd dat een mededingingsprobleem zich niet (opnieuw) zal voordoen, ook na een eventuele terugkoop van You-Q door Handicare. Voor de beoordeling hiervan zijn naast de ontwikkeling van de marktaandelen ook de overige marktomstandigheden van belang.

5.2 Beoordeling Wijzigingsverzoek

5.2.1 Motivering Nordic Capital

17. Nordic Capital stelt dat het onderhavige verzoek voor de opheffing van het terugkoopverbod niet moet worden beoordeeld als een op zichzelf staande concentratie, maar tegen de achtergrond van de redenen van de indertijd opgelegde beperkingen en voorschriften. ACM zou, aldus Nordic Capital, moeten toetsen of de oorspronkelijke redenen voor het eisen van de beperkingen en voorschriften nog steeds van toepassing zijn. *In casu* betekent dat dat ACM volgens Nordic Capital slechts dient te verifiëren of het in 2010 door de NMa geconstateerde mededingingsprobleem zich niet langer voordoet, i.e. de overlap tussen Nordic Capital (vóór afstoting van de modellen aan You-Q) en Permobil.

18. Nordic Capital stelt dat door de verkoop van Permobil elke vorm van overlap tussen Handicare en andere beleggingen van Nordic Capital is opgehouden te bestaan. Daarnaast

[9] NMa, Richtsnoeren Remedies 2007, Staatscourant 2007, nr 187, 27 september 2007.

[10] Commission Notice on Remedies, OJ C 267, 22 oktober 2008, p.1.

geeft Nordic Capital aan geen zeggenschap te hebben verkregen in andere distributeurs en/of producenten van elektrische rolstoelen in Nederland. Volgens Nordic Capital zijn tevens de marktaandelen van Handicare, Permobil en You-Q in de afgelopen jaren min of meer stabiel gebleven. Dit betekent volgens Nordic Capital dat, mocht Nordic Capital na het opheffen van het terugkoopverbod overgaan tot overname van You-Q, deze terugkoop niets meer zou zijn dan het herstellen van de positie van Handicare van vóór 2010, gelet op het feit dat Permobil in maart 2013 reeds is verkocht en derhalve geen onderdeel meer uitmaakt van Nordic Capital. Deze transactie is, gelet op de omzetdrempels, niet meldingsplichtig onder de Mw.

5.2.2 Beoordeling door ACM

19. ACM heeft onderzocht op basis van overgelegde informatie van Nordic Capital en gesprekken met producenten en afnemers van elektrische rolstoelen in Nederland welke ontwikkelingen zich op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen hebben voorgedaan sinds december 2010.[11]

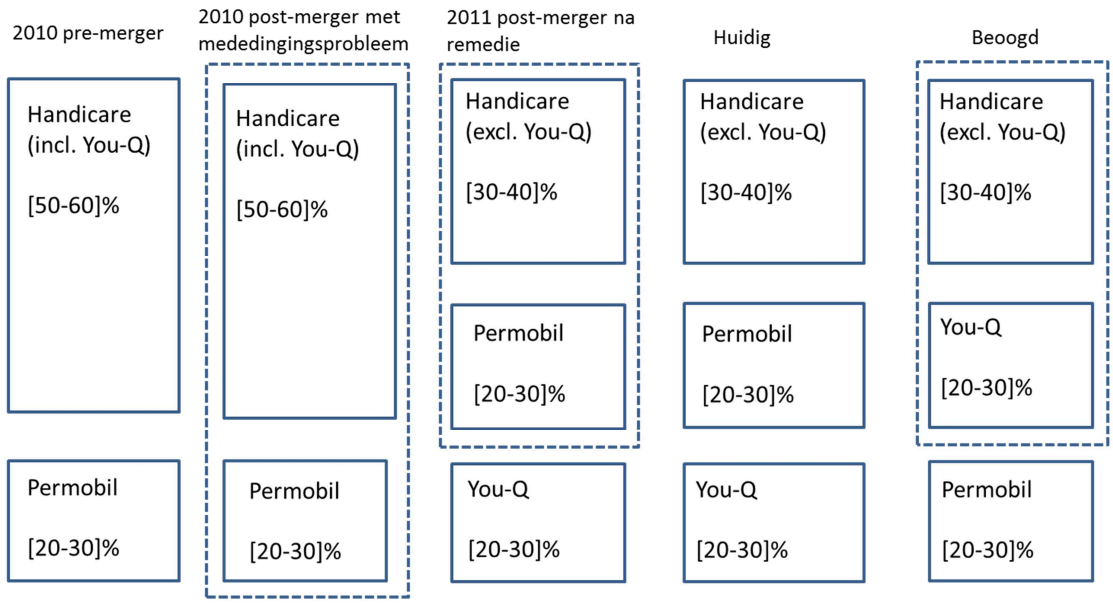
20. Uit het onderzoek is gebleken dat Nordic Capital haar belang in Permobil in maart 2103 volledig heeft afgestoten, waardoor Permobil sindsdien weer een zelfstandige, onafhankelijke concurrent van Handicare is. Daarnaast is niet gebleken dat Nordic Capital zeggenschap over producenten en/of leveranciers van elektrische rolstoelen heeft verkregen. In onderstaande figuur zijn de marktaandelen van Handicare, You-Q en Permobil in verschillende situaties in de tijd schematisch weergegeven. Van links naar rechts betreft het:

- de situatie van vóór de overname van Handicare door Nordic Capital in 2010 (*2010 pre-merger*),
- de hypothetische situatie dat Nordic Capital in 2010 Handicare zou hebben overgenomen met het door de NMa gesignaleerde mededingingsprobleem (*2010 post-merger met mededingingsprobleem*),
- de situatie in 2011 waarin Nordic Capital Handicare heeft overgenomen en You-Q inmiddels heeft afgestoten (*2011 post-merger na remedie*),
- de huidige situatie (*Huidig*), en
- de situatie waarin het terugkoopverbod is opgeheven en Handicare You-Q zou hebben teruggekocht (*Beoogd*).

[11] Voor de beoordeling van het Wijzigingsverzoek heeft ACM de marktafbakening overgenomen zoals in het Vergunningsbesluit, namelijk de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen. Uit het door ACM uitgevoerde marktonderzoek in onderhavige zaak zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat uitgegaan zou moeten worden van een andere marktafbakening aannemelijk.

Uit dit schema blijkt dat het marktaandeel van Handicare in de beoogde situatie en na terugkoop van You-Q min of meer overeenkomt met dat in de situatie vóór de overname van Handicare door Nordic Capital in 2010 (*2010 pre-merger*). Verder blijkt uit dit schema dat het huidige marktaandeel van Permobil min of meer gelijk is aan het marktaandeel in de *pre-merger* situatie in 2010.

Figuur 1: Ontwikkelingen marktaandelen Handicare, You-Q en Permobil



21. Uit de informatie van Nordic Capital en uit het marktonderzoek volgt dat Handicare de grootste speler is op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van elektrische rolstoelen met een geschat marktaandeel van circa [30-40]%.[12] De marktaandelen van de belangrijkste overige spelers zijn als volgt: You-Q circa [20-30]%, Permobil circa [20-30]% en Sunrise circa [10-20]%. Verder is er nog een aantal kleinere producenten actief, zoals Invacare, Van Os Medical en Pride. Deze aanbieders hebben vermoedelijk marktaandelen van slechts

[12] Er zijn geen openbare bronnen beschikbaar over het totale aantal verkochte nieuwe elektrische rolstoelen in Nederland, wat het bemoeilijkt om een exact marktaandeel per onderneming aan te geven. Daarom zijn de huidige marktaandelen in bandbreedtes weergegeven. De schattingen van marktpartijen over de totale marktomvang variëren tussen 2000-2200 tot maximaal 3000 verstrekte nieuwe elektrische rolstoelen.

enkele procenten. De marktaandelen van de meeste marktpartijen zijn redelijk stabiel gebleven ten opzichte van 2010. Wel is het marktaandeel van Sunrise licht gestegen.

22. Uit de informatie van Nordic Capital en uit het marktonderzoek zijn de volgende marktontwikkelingen naar voren gekomen. Het aantal elektrische rolstoelen dat in Nederland verkocht wordt is sinds 2010 enigszins gedaald.[13] Deze afname is met name te wijten aan een toename van het aantal herverstrekkingen (gebruikte elektrische rolstoelen die opnieuw worden verstrekt aan een andere gebruiker) en aan een strikter verstrekkingsbeleid door gemeenten vanwege afgenomen budgetten.[14] Op de dealermarkt (de afnemers van elektrische rolstoelen) heeft er een consolidatieslag plaatsgevonden. Het marktaandeel van de twee grootste dealers van elektrische rolstoelen in Nederland is toegenomen van circa 50% (in 2010) naar circa 70% (in 2014). Daarnaast is gebleken dat de prijsdruk die vanuit de dealers op de producenten van elektrische rolstoelen wordt uitgeoefend is toegenomen. Overigens is in het marktonderzoek niet gebleken van bezwaren tegen een eventuele terugkoop door Nordic Capital van You-Q.

5.3 Conclusie ten aanzien van de beoordeling

23. Uit het bovenstaande blijkt dat de marktpositie van Handicare op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van nieuwe elektrische rolstoelen bij een eventuele terugkoop van You-Q nagenoeg overeenkomt met die van Handicare in de *pre-merger* situatie in 2010. Nordic Capital heeft haar belang in Permobil inmiddels volledig afgestoten, waardoor Permobil sinds maart 2013 weer een zelfstandige, onafhankelijke concurrent van Handicare is. Het huidige marktaandeel van Permobil wijkt bovendien niet aanzienlijk af van het marktaandeel van Permobil in de *pre-merger* situatie in 2010. Een andere ontwikkeling is dat de marktmacht van de afnemers door consolidatie is toegenomen. Verder is in het marktonderzoek niet gebleken van andere, significante veranderingen in marktstructuur en -omstandigheden ten opzichte van de *post-merger* situatie in 2011, dan wel van bezwaren tegen een eventuele terugkoop door Nordic Capital van You-Q.

24. Gelet op het voorgaande is het voldoende aannemelijk dat de marktstructuur zodanig is veranderd dat een mededingingsprobleem op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van elektrische rolstoelen zich niet (opnieuw) zal voordoen bij opheffing van het

[13] In 2010 werden er jaarlijks nog circa 3300 nieuwe elektrische rolstoelen verstrekt, terwijl schattingen over de huidige jaarlijkse nieuwe verstrekkingen van elektrische rolstoelen in Nederland uiteenlopen van 2000 tot 3000.

[14] Elektrische rolstoelen worden voornamelijk in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning door gemeenten aan gebruikers verstrekt op basis van een medische indicatie.

terugkoopverbod en een eventuele terugkoop van You-Q door Handicare. Het is derhalve voldoende aannemelijk dat er *in casu* sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die ontheffing, wijziging of vervanging van voorschriften of beperkingen behorend bij het Vergunningsbesluit kunnen rechtvaardigen.

6 CONCLUSIE

25. Op basis van het voorgaande stemt ACM in met het verzoek van Nordic Capital tot wijziging van de beperkingen en voorschriften ten aanzien van Nordic Capital. De beperking en het voorschrift "*Nordic Capital zal gedurende tien jaar na de datum van het onderhavige besluit geen direct of indirect belang verwerven in het geheel of gedeelte van het af te stoten bedrijfsonderdeel*" zoals opgenomen in het Vergunningsbesluit wordt derhalve hierbij opgeheven.

26. De overige beperkingen en voorschriften behorend bij het Vergunningsbesluit zijn uitgevoerd en hebben inmiddels hun werking verloren.

27. Dit besluit is gericht tot Nordic Capital en de tot de met haar in een groep verbonden rechtspersonen en ondernemingen.

Datum: 10 juni 2014

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g. mr. C.A. Fonteijn
Bestuursvoorzitter

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.