



**Besluit**

# Goedkeuring van de concentratie tussen Dossche Mills Nederland B.V. en Meneba Holding B.V.

Muzenstraat 41  
2511 WB Den Haag  
[www.acm.nl](http://www.acm.nl)  
070 722 20 00

## Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet

**Ons kenmerk** : ACM/UIT/472692  
**Zaaknummer** : ACM/17/019799  
**Aantal pagina's** : 18

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting en leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Melding</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Partijen</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>De gemelde operatie</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Beoordeling</b>	<b>6</b>
6.1	Relevante productmarkten	6
	Levering van meel	7
	Visie partijen	7
	Marktonderzoek	7
	Beoordeling en conclusie	7
	Visie partijen	8
	Marktonderzoek	8
	Beoordeling en conclusie	9
	Visie partijen	9
	Marktonderzoek	10
	Beoordeling	10
	Conclusie productmarkten	11
6.2	Relevante geografische markten	11
	Visie van partijen	11
	Beoordeling ACM	12
	Conclusie	13
6.3	Gevolgen van de concentratie	14
6.3.1	Mogelijke markt voor de levering van meel	14
	Conclusie mogelijke markt voor de levering van meel	17
<b>7</b>	<b>Conclusie</b>	<b>18</b>

## 1 Samenvatting en leeswijzer

1. Dossche Mills wil Meneba overnemen. Beide partijen zijn actief op het gebied van het vermalen van tarwe en het verkopen van meel. Meel wordt onder andere gebruikt voor het bereiden van producten in de voedingsindustrie, zowel voor brood producten als niet-brood producten, denk hierbij aan bijvoorbeeld koekjes of cake.
2. In Nederland zijn naast Dossche Mills en Meneba twee andere relatief grote producenten van meel actief, te weten Koopmans en Waddenmolen, en verschillende kleine molens. Diverse Belgische en Duitse producenten leveren eveneens meel in Nederland. Eén Duitse producent van meel, Mühle Rünigen, werkt met een Nederlandse groothandelspartner die zij gebruikt als tussenopslagstation, te weten Holland Meel.
3. De Nederlandse broodcultuur wijkt af van die van de ons omringende landen. In Nederland moet het brood luchtig en dus goed gerezen zijn. Vergelijk bijvoorbeeld Duits desembrood of Belgisch vloerbrood met Nederlands busbrood. Het Nederlandse brood is veel volumerijker en luchtiger wat andere eisen stelt aan het meel dat gebruikt wordt. Hiermee is het (volkoren) meel dat in België en Duitsland voor de eigen markten wordt geproduceerd niet zo maar voor Nederlands brood te gebruiken. Een groot aantal van de Belgische en Duitse producenten heeft echter aanpassingen gedaan in hun productieproces om (volkoren) meel naar Nederlandse specificaties te produceren, getuige de hoeveelheid (volkoren) meel die zij aan Nederlandse afnemers leveren. Zo bevelen zij circa 50% van de Nederlandse industriële bakkerijen.
4. Het meel wordt op twee manieren gedistribueerd, namelijk als zakgoed en in bulk. Zakgoed wordt over het algemeen verpakt in zakken van 25 kilogram en wordt met name via de groothandel verkocht aan kleinere afnemers. Bulk wordt in tankwagens van of namens de meelproducent rechtstreeks naar de afnemer vervoerd.
5. Naast de groothandels zijn er ook zogenaamde intermediairs actief die het meel aan Nederlandse afnemers doorleveren. Deze intermediairs onderhandelen uit naam van bij hen aangesloten klanten met de meelproducenten over, met name, bulkleveringen. Hun klanten zijn met name ambachtelijke bakkerijen die hun brood in de eigen winkel(s) verkopen.
6. Afnemers van meel, met name bakkerijen, omvatten een diversiteit aan type ondernemingen. Dit loopt uiteen van de industriële afnemer met een volledig geautomatiseerd productieproces tot de ambachtelijke bakker die de bakkerij achter zijn winkel heeft en nog eenvoudig zelf handmatig kan ingrijpen in het productieproces.
7. De belangrijkste criteria van afnemers bij de keuze voor een leverancier zijn een constante, hoge kwaliteit van het meel, leveringszekerheid door de leverancier en de prijs van meel.
8. De prijs van meel wordt voor het grootste deel bepaald door de kosten van aankoop. Daarnaast spelen onder andere transportkosten een rol. Hoe verder een molen weg ligt van de gebieden waar de tarwe wordt verbouwd en hoe verder de afstand van de molen tot de afnemer, hoe hoger de transportkosten. Daarbij is tevens van belang of er met een volledig gevulde tankwagen gereden kan worden.
9. Meneba is de grootste meelproducent in Nederland. Dossche Mills is een Belgische meelproducent met een relatief beperkte productiecapaciteit in Nederland. Zij belevt Nederlandse afnemers met meel vanuit deze Nederlandse locatie en vanuit België. Beide leveren meel zowel in zakgoed als in bulk en aan alle typen afnemers, van industriële afnemer tot ambachtelijke bakkerij.

10. De ACM heeft onderzocht wat de mogelijke gevolgen van deze overname zijn voor de mededinging op de markten voor de levering van meel. Specifiek heeft de ACM onderzocht of er in Nederland belangrijke concurrentiedruk tussen Dossche Mills en Meneba wegvalt en of er na de voorgenomen concentratie voldoende alternatieve aanbieders overblijven. Zo niet, dan zouden Dossche Mills en Meneba mogelijk hun meelprijs kunnen verhogen of de kwaliteit van hun meel kunnen verlagen. De ACM heeft hierbij onder andere onderzoek gedaan naar de rol van transportkosten en het belang van een distributienetwerk.
11. Het onderzoek van de ACM heeft uitgewezen dat er ook na de voorgenomen concentratie nog voldoende Nederlandse en buitenlandse concurrenten zijn van Dossche Mills en Meneba die meel kunnen leveren dat aan de Nederlandse eisen voldoet. Deze concurrenten kunnen ook in de gebieden leveren waar Dossche Mills en/of Meneba nu leveren/levert. De ACM oordeelt daarom dat de voorgenomen concentratie de concurrentie niet significant kan beperken. Dossche Mills mag Meneba overnemen.
12. De ACM heeft dit besluit als volgt opgebouwd. Na enkele inleidende hoofdstukken over de melding bij de ACM (hoofdstuk 2), informatie over Dossche Mills en Meneba (hoofdstuk 3), de voorgenomen transactie (hoofdstuk 4) en de toepasselijkheid van het concentratietoezicht (hoofdstuk 5) bespreekt de ACM in hoofdstuk 6 de relevante markten (6.1 en 6.2) en daarna de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie (6.3). De ACM sluit in hoofdstuk 7 af met de conclusie.

## 2 Melding

13. Op 27 oktober 2017 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.<sup>1</sup> Dossche Mills Nederland B.V. (hierna: Dossche Mills), onderdeel van de Dossche Mills-groep, heeft gemeld dat zij van plan is Meneba Holding B.V. (hierna: Meneba) over te nemen. Dossche Mills en Meneba worden hierna gezamenlijk ook aangeduid als “partijen”.
14. De ACM heeft mededeling gedaan van de melding in de Staatscourant 63562 van 3 november 2017. Van een derde heeft de ACM een zienswijze ontvangen. Deze zienswijze behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant is voor de beoordeling. De ACM heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

## 3 Partijen

15. Dossche Mills is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Zij maakt deel uit van de maalderijtak van de Dossche Mills-groep met Dossche Invest NV (België) als uiteindelijke holdingmaatschappij. Dossche Mills is voornamelijk actief met het vermalen van tarwe in meel. Dossche Mills heeft drie productielocaties, te weten in Renesse (Nederland), Deinze (België) en Merksem/Antwerpen (België). Van daaruit belevt zij onder andere klanten in België en Nederland.
16. Meneba is een besloten vennootschap naar Nederlands recht en staat aan het hoofd van de Meneba-groep. De belangrijkste activiteit van die groep is ook het vermalen van tarwe in meel. Meneba beschikt over twee productielocaties voor het vermalen van tarwe in meel en wel in

<sup>1</sup> Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: “Mw”).

Rotterdam (Nederland) en Bossuit (België, via haar Belgische vennootschap Meneba-Taelman)<sup>2</sup>. Van daaruit belevt Meneba met name klanten in Nederland en België.

## 4 De gemelde operatie

17. Dossche Mills wil alle aandelen in Meneba verwerven, met dien verstande dat Meneba vóór de overdracht van de aandelen enkele (niet-operationele) dochterondernemingen zal verkopen. Dit blijkt uit de concept-Share Sale and Purchase Agreement (SPA) van 24 oktober 2017.

## 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

18. Als gevolg van de gemelde transactie krijgt Dossche Mills uitsluitende zeggenschap over Meneba. Hierdoor is dit een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw.
19. Betrokken ondernemingen zijn Dossche Mills en Meneba.
20. 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.<sup>3</sup>

## 6 Beoordeling

21. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of zij reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie “de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie”; als dat het geval is, kan zij bepalen dat voor de voorgenomen concentratie een vergunning is vereist.<sup>4</sup> Hiertoe beschrijft de ACM in paragraaf 6.1 de relevante productmarkten waarop Dossche Mills en Meneba actief zijn en in paragraaf 6.2 de relevante geografische markten. Daarna beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie in paragraaf 6.3.

### 6.1 Relevante productmarkten

22. Dossche Mills en Meneba zijn beide maalderijen, actief in de vervaardiging van meel. Zij produceren meel door de vermaling van graan, voornamelijk tarwe<sup>5</sup>.
23. Dossche Mills en Meneba beleveren beide verschillende soorten afnemers zoals kleine en grote broodbakkerijen, als ook verschillende spelers in de voedingsindustrie (uiteenlopend van producenten van beschuiten, crackers, wafels, toastjes en cakes tot producenten van

---

<sup>2</sup> Daarnaast heeft Meneba nog een productielocatie in Wormerveer. [...]\*

\* Vertrouwelijke gegevens, gewist voor publicatie

<sup>3</sup> Artikel 29 Mw.

<sup>4</sup> Artikel 37, tweede lid, Mw.

<sup>5</sup> Wanneer in dit besluit naar ‘meel’ verwezen wordt, wordt uitsluitend bedoeld op meel en bloem op basis van tarwe. Bloem wordt gemaakt van uitsluitend het binnenste deel van de graankorrel; de meelkern. Alle overige onderdelen zoals de zemelen en de kiem worden er na het malen uitgezeefd waardoor er een wit graanpoeder overblijft. Bloem wordt gebruikt voor de bereiding van witbrood.

bakkerijgrondstoffen, kant-en-klare broodmixen, paneermeel/coatings, noedels, pasta en producenten van verdikkingsmiddel in sausen, frikandellen, kroketten en andere snacks). De nevenstromen van het gemalen meel (i.e. de griesen en kortmeel) gaan naar de veevoederindustrie<sup>6</sup>.

24. Op basis van het voorgaande stelt de ACM vast dat er sprake is van een horizontale overlap in de levering van meel.

*Levering van meel*

25. Partijen zijn van mening dat de markt voor de productie en verkoop van meel bestemd voor menselijke consumptie (hierna: "meelmarkt") niet verder dient te worden opgesplitst naar soorten meel, type verpakking (zakgoed versus bulk) en type afnemer (industrieel versus ambachtelijk). De ACM heeft dit onderzocht en licht in deze paragraaf haar bevindingen toe. De ACM zal achtereenvolgens in gaan op een mogelijk onderscheid naar i. diversiteit van het product tarwemeel, ii. verpakkingswijze en/of iii. type afnemer.

*i. Nadere onderverdeling naar soorten meel*

*Visie partijen*

26. Partijen geven aan dat tarwemeel een homogeen product is; daarbinnen zijn er meerdere specificaties/soorten waartussen een afnemer zonder groot bezwaar kan switchen. Partijen verwijzen daarbij onder meer naar overwegingen in eerdere besluiten van de ACM<sup>7</sup> en de Belgische Mededingingsautoriteit.<sup>8</sup>

*Marktonderzoek*

27. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat er veel verschillende meelsoorten zijn met veel verschillende specificaties. Afnemers hechten veel belang aan het feit dat het geleverde meel constant voldoet aan de door hen gewenste specificaties en laten vaak een meelspecificatie op maat maken. Zo wensen Nederlandse bakkerijen meel waar volumineus brood mee gebakken kan worden; dit is brood dat de Nederlandse consument wil in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse broodconsument.
28. Partijen en de meeste andere Nederlandse maalderijen leveren in Nederland alle verschillende soorten meel. Verder blijkt uit het onderzoek onder marktpartijen dat ook een aantal Duitse en Belgische maalderijen meel leveren met de door de Nederlandse bakkerijen gewenste eigenschappen. Voor zover buitenlandse maalderijen nog geen meel leveren dat voldoet aan de wensen van de Nederlandse bakkerijen blijkt uit het onderzoek onder marktpartijen dat elke maalderij in staat is om op korte termijn en zonder grote investeringen elke meelspecificatie te produceren. Zo kan elke maalderij haar maalproces zo inrichten dat zij voldoet aan de wensen van Nederlandse bakkerijen voor (volkoren) meel.

*Beoordeling en conclusie*

29. Uit het onderzoek in deze zaak blijkt dat de meeste maalderijen verschillende meelsoorten produceren en leveren. Maalderijen die dit niet doen kunnen op korte termijn en met beperkte

<sup>6</sup> Aangezien het hier nevenstromen betreft en de activiteiten van Dossche Mills en Meneba op dit gebied verwaarloosbaar zijn, zal de ACM hier in het hiernavolgende verder niet op in gaan.

<sup>7</sup> Zie het kartelbesluit van de NMa van 16 december 2010 in zaak 6306/meel (hierna: "kartelbesluit NMa"), punt 31.

<sup>8</sup> Zie de kartelbeslissing van de BMA van 28 februari 2013 in zaak MEDE-I/O-08/0009/meel, punt 92.

investeringen hun maalproces aanpassen en daarmee ook elke meelspecificatie produceren en leveren (aanbodsubstitutie). Gelet hier op is de ACM van oordeel dat de productmarkt voor de levering van meel niet nader dient te worden onderscheiden naar soorten meel. Dit is in lijn met het kartelbesluit NMa.

- ii. *Nadere onderverdeling naar type verpakking: levering van meel in zakgoed versus levering van meel in bulk*

*Visie partijen*

30. Partijen geven aan dat de verpakkingswijze van meel niet leidt tot een nadere onderverdeling in productmarkt. Alle meelsoorten worden volgens partijen zowel in bulk als in zakgoed geleverd. Als er gesproken wordt over meel in bulk gaat het om grote(re) hoeveelheden onverpakt meel die vanaf de meelfabriek of een tussenopslagstation getransporteerd worden met tankwagens en bij de afnemers in silo's worden geblazen. De afnemer is vrij om voor de ene dan wel de andere verpakkingswijze te kiezen.
31. Partijen geven aan dat een dergelijke beslissing voornamelijk afhangt van het volume dat afgenomen wordt. Het betrekken van meel in bulk vereist wel een investering in een silo en een automatisch transportsysteem om het meel van de silo naar de deegmenger te transporteren. De prijs van meel in bulk is echter lager dan van meel in zakgoed en de afnemer bespaart hiermee op de extra personeelskosten voor het verwerken van zakgoed (intern transport van de pallets, handmatig open scheuren van de zakken en uitgieten in de mengers).
32. Er is volgens partijen een tendens van overschakeling van zakgoed naar bulk. Zo zouden in Nederland naar schatting van partijen al ongeveer tussen de 65% en de 70% van de 'kleinere' bakkerijen voor leveringen in bulk kiezen. Alleen voor niche-meelsoorten die in beperkte hoeveelheden worden afgenomen en waarvoor de investering in een silo economisch niet rendabel is, wordt er volgens partijen nog regelmatig voor levering in zakgoed gekozen.

*Marktonderzoek*

33. Het onderzoek van de ACM onder marktpartijen bevestigt de tendens tot overschakeling van zakgoed naar bulk waarbij momenteel al het merendeel van de kleinere bakkerijen voor levering in bulk kiest. Uit het onderzoek van de ACM komt het beeld naar voren dat het aantal kleine bakkerijen afneemt en dat de rol en omvang van filiaalbakkerijen (bakkerijen met meerdere filialen) toeneemt. Daarmee neemt het belang van levering van meel in bulk toe omdat de investering in een silo bij schaalvergroting eerder rendabel is. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen blijkt dat de prijs van meel in zakgoed hoger ligt dan de prijs van meel in bulk.
34. Uit het onderzoek onder marktpartijen komt naar voren dat bij de verkoop van meel in zakgoed groothandels - voornamelijk Beko Groothandel B.V. en Bakeplus<sup>9</sup> - een belangrijke rol spelen. Deze groothandels kopen het meel in zakgoed in bij maalderijen, slaan deze op en verkopen en distribueren het meel in zakgoed vervolgens zelf naar de afnemer, vaak in combinatie met andere producten zoals broodverbeteraars. Rechtstreekse leveringen van zakgoed vanuit de maalderij zijn minder rendabel, maar zijn wel mogelijk en vinden ook plaats als bijproduct bij een bulklevering. Bakkerijen zonder silo kopen alleen meel in zakgoed in en het overgrote deel daarvan doet dat in beginsel bij de groothandel. Daarnaast kopen bakkerijen met silo ook meelsoorten in zakgoed in; dit betreft de meelsoorten die niet standaard zijn, maar in kleinere hoeveelheden wel belangrijk zijn voor het assortiment of bakproces van deze bakkerijen.

<sup>9</sup> Verzamelterm voor Bakeplus Venlo B.V., Bakeplus Haften en Bakeplus Zevenaar B.V.



35. Ook voor meelproducenten bestaan er verschillen in de vereiste investeringen inzake laad- en transportwijze. Voor bulktransport is een speciale laadinstallatie vereist<sup>10</sup> en voor zakgoed niet. Voor de productie van meel in zakgoed is wel een installatie nodig om de zakken met meel te vullen. Veel meelproducenten zijn overigens zowel actief op het gebied van de levering van meel in bulk als in zakgoed.

*Beoordeling en conclusie*

36. Ondanks dat vrijwel alle maalderijen zowel meel in bulk als in zakgoed leveren, kunnen de verschillen in distributiewijze tussen zakgoed en bulk wijzen op aparte productmarkten. De levering van bulk verloopt in de regel rechtstreeks van de maalderij tot aan de eindafnemer, terwijl de levering in zakgoed veelal via de groothandel loopt. De rol van de groothandel als intermediair kan er mogelijk toe leiden dat er over grotere afstanden geleverd kan worden waardoor er vanuit de aanbodzijde mogelijk verschillende concurrentieomstandigheden zijn afhankelijk van of meel in bulk of in zakgoed geleverd wordt.
37. Daarnaast is er beperkt sprake van vraagsubstitutie. Afnemers zonder silo kunnen geen meel in bulk ontvangen zonder eerst een aanzienlijke investering te doen in (de aanschaf van) een silo. Voor afnemers die wel in een silo hebben geïnvesteerd, ligt het niet voor de hand om bij een prijsverhoging van meel in bulk af te gaan nemen in zakgoed aangezien de prijs van zakgoed veel hoger is.
38. Aangezien de beoordeling van onderhavige concentratie niet wordt beïnvloed door het wel of niet maken van onderscheid naar verpakkingswijze (zie de punten 83 tot en met 84) kan in dit besluit echter in het midden blijven of er sprake is van één mogelijke markt voor de levering van meel, ongeacht verpakkingswijze, of dat er uitgegaan dient te worden van een markt voor de levering van meel in bulk enerzijds en van een markt voor de levering van meel in zakgoed anderzijds.

*iii. Nadere onderverdeling naar type afnemers*

39. Om te bepalen of de productmarkt nader dient te worden onderscheiden in levering aan ambachtelijke bakkerijen en levering aan industriële afnemers heeft de ACM eerst onderzocht of ambachtelijke bakkerijen en industriële afnemers dusdanig verschillende eisen stellen aan het geleverde product dat er sprake is van verschillende markten.
40. Een ander onderscheid dat deels aansluit op het onderscheid ambachtelijk-industrieel is het afnamevolume van afnemers; industriële afnemers nemen een hoog volume af en ambachtelijke bakkerijen een laag volume. Om te bepalen of afnamevolume van de afnemer een voldoende onderscheidende factor is om te spreken van verschillende productmarkten heeft de ACM daarna onderzocht of maalderijen die nu actief zijn in het leveren aan afnemers met grote volumes eenvoudig en op korte termijn kunnen switchen naar het leveren aan afnemers met een lager volume. Of dat dit significante investeringen vraagt in een distributienetwerk.

*Visie partijen*

41. Partijen geven aan dat er onvoldoende indicaties zijn voor een onderscheid van de meelmarkt naar meel voor ambachtelijke bakkerijen en meel voor industriële bakkerijen. Volgens partijen is er bovendien een andere categorie afnemers, te weten afnemers die meel gebruiken voor de productie van andere voedingsmiddelen dan brood, te weten de voedingsindustrie. Er is volgens partijen geen wezenlijk verschil tussen de producten die aan de verschillende afnemers

<sup>10</sup> Zie de kartelbeslissing van de BMA van 28 februari 2013 in zaak MEDE-I/O-08/0009/meel, punt 93.

worden geleverd, noch kan men op basis van enige voorkeur voor meelsoort een eenduidige lijn trekken. Ook met betrekking tot de verpakkingwijze ten behoeve van een bepaald type afnemer is er volgens partijen geen eenduidig onderscheid te maken (zie ook hiervoor).

#### *Marktonderzoek*

42. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat alhoewel meel bestemd voor de voedingsindustrie en meel bestemd voor brood-producten andere eigenschappen heeft, elke maalderij voor beide categorieën afnemers kan produceren en dit in de praktijk ook doet. Zoals al aangegeven in punt 28 volgt uit datzelfde onderzoek van de ACM dat elke maalderij, ook in Duitsland en in België, kan voldoen aan de wensen van Nederlandse (ambachtelijke) bakkerijen voor (volkoren) meel.

#### *Beoordeling*

43. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komen geen aanwijzingen naar voren dat ambachtelijke bakkerijen en industriële afnemers verschillende eisen stellen aan het geleverde product. Daarnaast leveren Dossche Mills en hun belangrijkste Nederlandse concurrenten zowel aan ambachtelijke bakkerijen als aan industriële afnemers, te weten voedingsindustrie (niet-brood) en industriële bakkerijen.
44. Daarnaast blijkt uit het onderzoek onder marktpartijen dat Dossche Mills en Meneba en hun Nederlandse concurrenten leveren aan afnemers met een groot en klein afnamevolume.
45. De ACM heeft bekeken of bij het leveren van meel aan kleine(re) afnemers zoals ambachtelijke bakkerijen transportkosten en het hebben van een distributienetwerk een dusdanige rol spelen dat een afzonderlijke markt voor de levering van meel aan dergelijke afnemers afgebakend dient te worden. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat kleine leveringen kunnen worden gecombineerd met grotere leveringen waarbij het meel in gecompartmenteerde tankwagens<sup>11</sup> of gewogen<sup>12</sup> wordt vervoerd. De aanwezigheid van afnemers met grotere volumes betekent dat een maalderij daarmee de mogelijkheid heeft om - met beperkte extra investeringen - ook kleine leveringen te doen. Ook maalderijen die momenteel alleen afnemers beleveren die volle vrachtwagens afnemen, kunnen tegen geringe kosten overschakelen naar het beleveren van kleinere afnemers. Als zij al (Nederlandse) industriële afnemers beleveren met meel in bulk hebben zij immers al de kennis en investeringen (gedaan) om te voldoen aan de (Nederlandse) afnemerswensen voor meel.
46. Een recent voorbeeld van een (buitenlandse) meelleverancier, die voorheen voornamelijk aan industriële afnemers leverde en nu ook (Nederlandse) afnemers met een lager volume van meel in bulk in Nederland is gaan beleveren, is de maalderij Hemelter Mühle Dr. Cordesmeier GmbH & Co. KG (hierna: Hemelter Mühle). Deze meelfabriek heeft een grote capaciteit, is reeds actief in het Nederlands industrieel segment, richt zich nu uitdrukkelijk ook op de Nederlandse ambachtelijke bakkerijen, heeft de molen specifiek geschikt gemaakt voor de Nederlandse specificaties en is geografisch gunstig gelegen. Hemelter Mühle heeft haar capaciteit onlangs uitgebreid en is bezig investeringen te doen in de acquisitie van Nederlandse

<sup>11</sup> Een gecompartmenteerde tankwagen bestaat uit verschillende cellen met een inhoud van minimaal 2 ton per cel.

Hierdoor kunnen er verschillende soorten meel en verschillende hoeveelheden meel per tankwagen worden vervoerd.

<sup>12</sup> Het meel wordt dan ook in een gecompartmenteerde bulkwagen vervoerd, maar daar is dan een weegstelsel op geïnstalleerd. Met deze wagens kan de inhoud van één cel bij meerdere klanten worden gelost. Het gewichtsverschil vóór en na het lossen wordt afgedrukt op een weegticket/levernota en dient als basis voor de factuur. De wagens zien er exact hetzelfde uit als de gewone gecompartmenteerde bulkwagens - het weegstelsel is van de buitenkant onzichtbaar.

ambachtelijke bakkerijen. Hemelter Mühle heeft al enkele Nederlandse ambachtelijke klanten die over het algemeen per definitie kleine(re) volumes meel afnemen, geworven.

*Conclusie*

47. Gelet op voorgaande is de ACM van oordeel dat de productmarkt niet nader dient te worden onderscheiden naar de levering van meel aan ambachtelijke bakkerijen versus de levering van meel aan industriële afnemers of naar de omvang van de afnemer. Vanuit de vraagzijde zijn er geen belangrijke verschillen (naar type meel en type verpakking). Vanuit de aanbodzijde gezien leveren Dossche Mills en Meneba en de meeste andere marktpartijen aan alle type afnemers. Daarnaast kan een maalderij die nu alleen grote(re) bulkleveringen doet aan (Nederlandse) industriële afnemers deze combineren met kleine(re) leveringen door deze mee te vervoeren in compartimenten zodat met beperkte extra kosten op een zelfde rit ook kleine(re) afnemers zoals ambachtelijke bakkerijen beleverd kunnen worden.

*Conclusie productmarkten*

48. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat de markt voor de levering van meel in bulk niet nader dient te worden onderscheiden naar soorten meel en/of naar type afnemer.
49. Zoals aangegeven in punt 38 kan in het midden blijven of er sprake is van één mogelijke markt voor de levering van meel, ongeacht verpakkingswijze, of dat er uitgegaan dient te worden van een mogelijke markt voor de levering van meel in bulk enerzijds en van een mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed anderzijds aangezien de beoordeling van onderhavige concentratie hierdoor niet wordt beïnvloed (zie de punten 83 tot en met 84).

## 6.2 Relevante geografische markten

50. In deze paragraaf beschrijft de ACM de relevante geografische markten. De ACM gaat eerst in op de mogelijke markt voor de levering van meel (ongeacht verpakkingswijze), daarna op de mogelijke markt voor de levering van meel in bulk en de mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed.

### 6.2.1 Mogelijke markt voor de levering van meel

*Visie van partijen*

51. Partijen geven aan dat andere nationale mededingingsautoriteiten in eerdere zaken zijn uitgegaan van een gemiddelde afstand tussen een klant en een maalderij van tussen de 150 en de 300 kilometer<sup>13</sup>. Dat een maalderij een maximaal aantal kilometer naar haar klanten rijdt, is voornamelijk het gevolg van het feit dat transportkosten voor een maalderij een belangrijke variabele kostenpost uitmaken, aldus partijen. Inmiddels is de geografische markt volgens partijen aanzienlijk ruimer dan deze eerder aangehouden 150 - 300 km afstand. Volgens partijen wordt bovendien ongeveer de helft van het meel dat in Nederland geconsumeerd wordt, ingevoerd.<sup>14</sup> Hiervan wordt volgens partijen ongeveer 30% geïmporteerd uit Duitsland en het

<sup>13</sup> Zie de beslissing van Autorité de la concurrence van 4 september 2009 in zaak 09-DCC-38/*Limagrain-Domagri*, punten 46 en 47, de kartelbeslissing van de BMA van 28 februari 2013 in zaak MEDE-I/O-08/0009/*meel*, punt 85; zie bijvoorbeeld ook een beslissing van de nationale mededingingsautoriteit van Letland, nr. 550/13/03.01.8 waar onderzoek uitwees dat er vooral beleverd werd over afstanden tot 200 kilometer.

<sup>14</sup> Eurostat.

- overige deel van de import komt voornamelijk uit België. De daadwerkelijke inkoop vindt volgens partijen derhalve plaats in een gebied dat (veel) ruimer is dan alleen Nederland.
52. Volgens partijen blijkt hieruit dat maalderijen in België, (het westen van) Duitsland en (het noorden van) Frankrijk een daadwerkelijk alternatief vormen voor Nederlandse afnemers en dat Belgische, Duitse en zelfs Franse maalderijen zonder grote belemmeringen op de hele Nederlandse markt kunnen afzetten.
53. Ook de prijsstelling van meel is volgens partijen vrijwel homogeen tussen Nederland, België, (het westen van) Duitsland en (het noorden van) Frankrijk. Prijzen in alle gebieden worden volgens partijen immers grotendeels bepaald door de beursprijs van de tarwe (op basis van de referentiemarkt - doorgaans de MATIF)<sup>15</sup> waarbij een tarwepremie wordt gerekend (hoe beter de tarwekwaliteit, hoe hoger de tarwepremie). Dit vormt samen de kostprijs van de grondstof. De kostprijs van de grondstof vertegenwoordigt gemiddeld [het grootste deel van de kosten] van de verkoopprijs van het meel, aldus partijen. [Een kleiner deel van de kosten] bestaat volgens partijen uit de verschillende kosten van de maalderijen (maalkosten, mengkosten, financieringsstaffel en transportkosten) en uit (een doorgaans beperkte) contributiemarge (gemiddeld [een laag percentage]). Dossche Mills en Meneba hanteren deze (of een soortgelijke) berekeningswijze in alle afzetgebieden. Doorgaans zal de contributiemarge volgens partijen wel iets hoger zijn wanneer men kan besparen op transportkosten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de maalderij in kwestie een relatief voordelige ligging heeft voor een bepaalde afnemer in vergelijking met andere maalderijen omdat het tarweveld, de maalderij in kwestie en de klant op één lijn liggen. Dit is voor de Duitse maalderijen vaak het geval, aldus partijen.
54. Volgens partijen is de totale aanvoerlijn (graan, meel) bovendien in het voordeel van Duitse maalderijen. Voor maalderijen gelegen in de Benelux moet de tarwe eerst vervoerd worden van het tarweveld dat (vooral) in Duitsland ligt naar de maalderij. Daarna wordt het vermalen tarwemeel naar de afnemer vervoerd. Voor Dossche Mills en Meneba betekent dit dat een deel van de afstand dubbel moet worden afgelegd: de tarwe wordt aangeleverd vanuit het oosten waarna het vermalen tarwemeel terug in oostelijke richting naar de afnemer wordt gevoerd. De transportkosten van meel (via tankwagen) liggen bovendien hoger dan die van tarwe. Volgens partijen leggen de Duitse maalderijen die op de aanvoerlijn van de tarwe naar de Benelux liggen (en het meel in westelijke richting vervoeren,) dan ook in elk geval minder kilometer af (wanneer men de afstand van zowel het meel als de tarwe neemt) dan een maalderij die het meel in oostelijke richting vervoert. Hierdoor zijn hun transportkosten volgens partijen steeds lager. Voor Franse maalderijen geldt dit vooralsnog in iets mindere mate, aldus partijen.
55. Tot slot beperken de kenmerken van de vraag in de meelsector volgens partijen evenmin de geografische markt; er zou geen sprake zijn van productdifferentiatie of nationale voorkeuren in de meelsector.
56. Op basis van het voorgaande gaan partijen uit van een relevante geografische markt voor de levering van meel die de Benelux, het westen van Duitsland en het noorden van Frankrijk omvat.

#### *Beoordeling ACM*

57. Zoals reeds in de punten 15 en 16 weergegeven, heeft Dossche Mills drie productielocaties, te weten in Renesse (Nederland), Deinze (België) en Merksem/Antwerpen (België). Meneba

<sup>15</sup> Op moment van contractsluiting kijkt men hiervoor naar de gemiddelde kostprijs van de futures voor de looptijd van het contract, gebaseerd op de beursnoteringen op het ogenblik van het afsluiten van het contract.

beschikt over twee productielocaties en wel in Rotterdam (Nederland) en Bossuit (België, via haar Belgische vennootschap Meneba-Taelman)<sup>16</sup>.

58. Dossche Mills is actief in Nederland, België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg en exporteert ook meel naar andere EU- en niet-EU-landen. Vanuit haar locaties in Antwerpen en Renesse rijdt Dossche Mills maximaal ongeveer [...] kilometer (Nederland in) waarmee ze tot Veendam, Groningen, het noordoosten van de provincie Friesland en (vanuit Renesse) tot het zuiden van de provincie Limburg komt. Meneba is voornamelijk actief in Nederland en België en in mindere mate in Duitsland en Frankrijk en exporteert ook naar bestemmingen buiten de EU. De maximale afstand die Meneba met haar meel rijdt, is ongeveer [...] kilometer waarmee ze ook tot in de provincie Groningen komt.
59. Bij het bepalen van de omvang van de geografische markt voor de levering van meel spelen de transportkosten van de maalderij een rol. Het gaat hierbij zowel om de afstand van de maalderij tot de klant als de afstand van de maalderij naar het tarweveld. De meeste tarwe die in Nederland wordt verwerkt voor brood komt uit Duitsland. Duitse maalderijen die op de aanvoerlijn van de tarwe naar Nederland liggen (en het meel in westelijke richting vervoeren,) hebben dan ook een voordeel in aanvoerkosten van het tarwe. Deze zijn voor hen lager dan voor Nederlandse en Belgische maalderijen zoals bijvoorbeeld Dossche Mills en Meneba die verder af liggen van de Duitse tarwevelden. Dit komt ook naar voren in het onderzoek van de ACM onder marktpartijen.
60. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat naast Dossche Mills en Meneba ook andere Nederlandse, Belgische en Duitse maalderijen in heel Nederland meel leveren. Zo komt uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen naar voren dat maalderijen leveren binnen een straal die varieert van 150 tot circa 300 kilometer, gerekend vanaf de maalderij. Duitse maalderijen overbruggen soms een grotere afstand als ze in Nederland leveren vanwege hun gunstige ligging ten opzichte van de tarwevelden in Duitsland. Ongeveer 50% van het meel dat in Nederland geconsumeerd wordt, wordt ingevoerd<sup>17</sup>. Hiervan wordt iets meer dan de helft geïmporteerd uit Duitsland (goed voor ongeveer 30% van de Nederlandse consumptie), het overige komt voornamelijk uit België (goed voor ongeveer 20% van de Nederlandse consumptie waarvan Dossche Mills zelf overigens ongeveer [...] voor haar rekening neemt).

#### *Conclusie*

61. Gelet op het feit dat Dossche Mills en Meneba en andere maalderijen in heel Nederland en daar buiten leveren, gaat de ACM voor de mogelijke markt voor de levering van meel uit van een relevante geografische markt die minimaal nationaal is. Dit is in lijn met het kartelbesluit NMa.

#### *6.2.2 Mogelijke markt voor de levering van meel in bulk en de mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed*

62. Aangezien het overgrote deel van de totale markt voor de levering van meel bestaat uit de levering van meel in bulk gaan voor de mogelijke markt voor de levering van meel in bulk dezelfde argumenten op als voor de mogelijke markt voor de levering van meel. De ACM gaat derhalve voor de mogelijke markt voor de levering van meel in bulk uit van een geografische markt die minimaal nationaal is.

<sup>16</sup> Voor Wormerveer zie voetnoot 2.

<sup>17</sup> Eurostat.

63. Zoals weergegeven in punt 34 spelen op een mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed groothandels een belangrijke rol. Zij leveren het overgrote deel van het meel in zakgoed aan afnemers verspreid over heel Nederland. Daarnaast leveren de meeste maalderijen die actief zijn in de levering van meel in Nederland zelf ook rechtstreeks zakgoed bij afnemers in heel Nederland. De ACM gaat derhalve voor de mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed uit van een geografische markt die minimaal nationaal is.

### 6.3 Gevolgen van de concentratie

64. De ACM gaat in deze paragraaf in op de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging. De gevolgen hangen met name af van (i) de mate waarin Dossche Mills en Meneba nu concurrentiedruk op elkaar uitoefenen, (ii) de mate waarin andere maalderijen concurrentiedruk uitoefenen op Dossche Mills en Meneba en (iii) toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn voor de concurrentiedruk op de combinatie Dossche Mills/Meneba.
65. Hierna behandelt de ACM aan de hand van deze vragen eerst de mogelijke markt voor de levering van meel (zonder onderscheid naar verpakkingswijze). Omdat die markt geografisch is afgebakend als minimaal nationaal behandelt de ACM primair de gevolgen van de overname voor de mededinging in Nederland. Vervolgens bekijkt de ACM de gevolgen op een mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed en een mogelijke markt voor de levering van meel in bulk. De ACM verstrekt eerst enkele algemene gegevens over de meelmarkt, de marktspelers en hun marktaandelen.

#### 6.3.1 Mogelijke markt voor de levering van meel

##### *Marktspelers*

66. Zoals reeds in de punten 15 en 16 weergegeven, heeft Dossche Mills drie productielocaties, te weten in Renesse (Nederland), Deinze (België) en Merksem/Antwerpen (België). Van daaruit belevt zij onder andere klanten in België en Nederland. Meneba beschikt over twee productielocaties en wel in Rotterdam (Nederland) en Bossuit (via haar Belgische vennootschap Meneba-Taelman)<sup>18</sup>. Van daaruit belevt Meneba met name klanten in Nederland en België.
67. Andere maalderijen die meel in Nederland leveren, zijn gevestigd in Nederland, België en Duitsland. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de meest relevante concurrent-maalderijen die in Nederland actief zijn met hun vestigingsplaats.

<sup>18</sup> Voor Wormerveer zie voetnoot 2.

Tabel 1

Maalderij	Locatie	land
Koopmans	Leeuwarden	Nederland
Waddenmolen	Uithuizermeeden	Nederland
Meelfabriek De Jongh	Steenbergen	Nederland
Paniflower	Antwerpen	België
Soufflet	Brussel (o.a.)	België
Roland Mills	Recklinghausen (o.a.)	Duitsland
Hemelter Mühle	Rheine	Duitsland
Mühle Rünigen Stefan Engelke	Braunschweig (o.a.)	Duitsland
Bindewald Premium Mühle	Neuss	Duitsland
Goodmills	Keulen	Duitsland

#### *Marktaandelen*

68. De consumptie van meel kan voor Nederland worden geschat op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en voor de omliggende landen op basis van Eurostat (Productcode 16012100). De totale consumptie in Nederland lag in 2016 op ruim 900.000 ton.
69. De marktaandelen in Nederland van Dossche Mills en Meneba op de mogelijke markt voor de levering van meel (zonder onderscheid naar verpakkingswijze) zijn op basis van volumes gezamenlijk circa [40-50]<sup>19</sup>. Meneba heeft het grootste marktaandeel in Nederland met [30-40]%.  
70. De marktaandelen van de andere spelers in Nederland op de mogelijke markt voor de levering van meel zijn voor Koopmans, Waddenmolen, Paniflower, Roland Mills, St. Engelke en Hemelter Mühle alle tussen circa 5% - 10%. De andere spelers zoals opgenomen in de tabel 1 onder punt 67 hebben een marktaandeel van minder dan 5%.  
71. Op basis van het bovenstaande stelt de ACM vast dat Dossche Mills en Meneba op basis van hun marktaandelen elkaars meest nabije concurrenten in Nederland zijn. Meneba heeft het grootste marktaandeel in Nederland. Dossche Mills heeft een beduidend kleiner marktaandeel in Nederland en is daarmee net iets groter dan alle andere maalderijen die in Nederland leveren.

#### *Actuele concurrentiedruk*

72. Uit het onderzoek door de ACM onder marktpartijen blijkt dat afnemers vaak aan beide offertes vragen en daadwerkelijk switchen tussen Dossche Mills en Meneba. De maalcapaciteit van Dossche Mills als geheel maakt dat zij concurrentiedruk op Meneba uitoefent. Wel is er verschil in capaciteit tussen de locaties van Dossche Mills; juist de capaciteit van de maalderij die het dichtstbij Meneba in Rotterdam ligt (Renesse) is beperkt. Op basis van capaciteit is de maalderij van Dossche Mills in Renesse de kleinste van alle maalderijen zoals genoemd in de tabel hiervoor.

<sup>19</sup> Gezien de sterke volatiliteit van de graanprijs sinds 2007 en, daarmee gepaard gaand, de volatiliteit van prijzen op de markt(en) voor de levering van meel kan met partijen worden aangenomen dat het in deze markt(en) aangewezen is om naar marktaandelen te kijken op basis van volumes, niet van omzetten.



73. De Nederlandse maalderijen Koopmans en Waddenmolen geven aan alle typen afnemers in Nederland te beleveren, zowel bulk als zakgoed. De Nederlandse Meelfabriek De Jongh geeft aan dat zij zich richt op leveringen van meel in bulk. Waddenmolen en Meelfabriek De Jongh hebben beide weliswaar een relatief beperkte maalcapaciteit, maar zijn beide groter dan de locatie van Dossche Mills in Renesse. Meelfabriek De Jongh, die dicht tegen de Belgische grens aanligt en tussen de maalderijen van Dossche Mills en Meneba in, levert in Zuid- en Midden-Nederland.
74. Uit informatie van Koopmans blijkt dat zij in heel Nederland levert en vanuit Leeuwarden zelfs een behoorlijke hoeveelheid in België. Waddenmolen geeft aan vanuit Noord-Oost Groningen ook meel te leveren in heel Nederland, tot aan Zeeland toe. Koopmans en Waddenmolen leveren derhalve in de gebieden waar Dossche Mills en Meneba gevestigd zijn. Zoals uit punt 58 blijkt, leveren Dossche Mills en Meneba in Friesland en Groningen waar Koopmans en Waddenmolen gevestigd zijn. Maalderijen concurreren dus ook verder weg in de omgeving van concurrent-maalderijen op prijs, alhoewel transportkosten verschillen.
75. Paniflower heeft net als Dossche Mills een maalderij in Antwerpen. Daarmee is zij op een vergelijkbare afstand van Nederland gevestigd als de maalderijen van Dossche Mills met de meest relevante capaciteiten voor het beleveren van Nederlandse afnemers. Ook de capaciteit van Paniflower is van vergelijkbare omvang. Paniflower levert in Nederland zowel bulk als zakgoed, waarbij zij aangeeft zowel in Zuid- en Midden-Nederland te leveren. Roland Mills richt zich op grote volumes in bulk. Zij belevt in Nederland dan ook alleen grote industriële afnemers van meel. Mühle Rüningen Stefan Engelke werkt met een Nederlandse partner die zij gebruikt als tussenopslagstation, te weten Holland Meel te Vriezenveen. Holland Meel geeft daarnaast aan dat zij meel levert zowel in bulk als in zakgoed. Holland Meel geeft aan dat zij in een groot deel van Nederland levert (Noord-, Midden- en Oost-Nederland), alhoewel de afstand tussen Mühle Rüningen en Holland Meel reeds circa 300 kilometer bedraagt.
76. Een andere maalderij met grote capaciteit is Hemelter Mühle. Hemelter Mühle geeft aan dat zij in heel Nederland meel levert in bulk en zakgoed. Hemelter Mühle is aan de Nederlandse grens gelegen en heeft in grote delen van Nederland een transportvoordeel ten opzichte van Dossche Mills en Meneba waardoor het eveneens aannemelijk is dat zij in heel Nederland concurrerend kan leveren. Ook de andere Duitse maalderijen liggen veel dicht bij de Nederlandse grens dan het hiervoor genoemde Mühle Rüningen. Uit het onderzoek van de ACM onder marktpartijen komt naar voren dat Duitse maalderijen tot grote afstanden concurrerend kunnen leveren door het graankostenvoordeel zoals vermeld in punt 59. Duitse maalderijen die dicht bij de Nederlandse grens gelegen zijn, richten zich vanwege bedoeld graantransportvoordeel meer op Nederland dan op Duitsland aangezien zij ten opzichte van de verder in Duitsland gelegen concurrent-maalderijen op hun beurt een graantransportnadeel hebben.
77. Het aandeel van Duitse maalderijen in de levering van meel in Nederland is, wellicht mede om die reden, de afgelopen jaren sterk gestegen (momenteel circa 30% van de Nederlandse consumptie van meel)<sup>20</sup>.
78. De ACM verwacht dat het aandeel van de buitenlandse maalderijen in Nederland in de toekomst nog verder zal stijgen. Aan de vraagzijde van de markt is immers een tendens van schaalvergroting zichtbaar waardoor afnemers steeds grotere volumes vragen. Zo neemt de aanwezigheid van ketenbakkerijen in Nederland toe en werken (kleinere) bakkerijen steeds meer samen zoals Top Bakkers, een landelijk netwerk van 65 ambachtelijke bakkerijen. Verder

<sup>20</sup> Zie het kartelbesluit van de NMa van 16 december 2010 in zaak 6306/meel, punt 39, waar staat dat Duitse meelproducenten een marktaandeel van circa [5-15]% hadden.



zijn onlangs inkoopinitiatieven voor meel in bulk gelanceerd. Deze ontwikkeling maakt het nog aantrekkelijker voor buitenlandse maalderijen om in Nederland meel te leveren. Zoals ook in punt 46 weergegeven, heeft de Duitse maalderij Hemelter Mühle onlangs haar capaciteit uitgebreid en investeert ze in de acquisitie van Nederlandse afnemers.

79. Het onderzoek van de ACM onder marktpartijen laat zien dat industriële afnemers geen of geen belangrijke negatieve effecten op hun eigen onderneming verwachten als gevolg van deze overname. Een aantal ambachtelijke bakkerijen die in bulk beleverd worden, verwacht daarentegen na de concentratie wel minder keuze te hebben aan meelleveranciers. Uit het onderzoek van de ACM komt het beeld naar voren dat diverse ambachtelijke bakkerijen (nog) weinig ervaring hebben met en/of onbekend zijn met meel van buitenlandse meelleveranciers. Ze zijn over het algemeen erg trouw aan hun huidige leverancier en zijn bang dat het meel van buitenlandse meelleveranciers niet voldoet aan hun wensen (zie punt 27). Andere ambachtelijke bakkerijen die al wel meel betrekken bij buitenlandse leveranciers geven de ACM echter aan dat er geen verschil bestaat in de kwaliteit van dat meel. Zij zien dan ook geen negatieve effecten als gevolg van deze overname.
80. Gelet op het voorgaande acht de ACM het aannemelijk dat er na de concentratie voldoende concurrenten zijn, inclusief buitenlandse maalderijen, die meel (kunnen) leveren aan afnemers in Nederland.

*Conclusie mogelijke markt voor de levering van meel*

81. Op basis van het voorgaande stelt de ACM vast dat Dossche Mills en Meneba belangrijke concurrentiedruk op elkaar uitoefenen, maar dat er op dit moment verschillende andere Nederlandse en buitenlandse maalderijen zijn waar vergelijkbare concurrentiedruk van uit gaat. Deze partijen hebben weliswaar een geringer marktaandeel dan Dossche Mills en Meneba, maar liggen op een gunstige afstand van de Nederlandse afnemers en beschikken over voldoende capaciteit. Daarnaast verwacht de ACM dat vanwege de schaalvergroting die in Nederland zichtbaar is het in de toekomst nog aantrekkelijker gaat worden voor buitenlandse maalderijen om in Nederland te leveren. Op basis hiervan acht de ACM het aannemelijk dat niet alleen industriële bakkerijen, maar ook ambachtelijke bakkerijen die in bulk beleverd worden na de concentratie nog voldoende keuze hebben aan meelleveranciers waaronder ook buitenlandse leveranciers.
  82. De ACM acht het derhalve niet aannemelijk dat als gevolg van deze voorgenomen overname de concurrentie op de mogelijke markt voor de levering van meel in Nederland significant kan worden beperkt.
- 6.3.2 *Mogelijke markt voor de levering van meel in bulk en de mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed*
83. Zakgoed maakt slechts een gering deel uit van de totale meelleveringen aan bakkerijen (circa 7% van de totale meelconsumptie in Nederland). Verder leveren vrijwel alle maalderijen zowel meel in bulk als in zakgoed en zijn de verhoudingen van de maalderijen qua leveringen in zakgoed en bulk vergelijkbaar. Als gevolg daarvan is de positie van Dossche Mills en Meneba op het gebied van de levering van meel in bulk niet substantieel anders dan hun positie op de gehele markt voor levering van meel (ongeacht verpakkingswijze). Derhalve kan worden aangenomen dat de concurrentie op een mogelijke markt voor de levering van meel in bulk in Nederland als gevolg van deze voorgenomen overname niet significant kan worden beperkt.
  84. Op een mogelijke markt voor de levering van meel in zakgoed spelen groothandels een belangrijke rol. Zij leveren het overgrote deel van het meel in zakgoed aan afnemers in Nederland. De meeste maalderijen die in Nederland actief zijn, leveren meel in zakgoed aan

deze groothandels. Beko is daarbij de belangrijkste. Beko geeft aan dat zij zakgoed inkoop bij al deze maalderijen. Dossche Mills en Meneba zijn momenteel wel twee van de vier hoofdleveranciers. Beko geeft echter aan voldoende alternatieven te hebben en steeds meer over de grens te kijken. De ACM ziet ook voldoende alternatieve maalderijen die Nederlandse afnemers met meel in zakgoed kunnen beleveren. Derhalve kan worden aangenomen dat de concurrentie op een markt voor de levering van meel in zakgoed in Nederland als gevolg van deze voorgenomen overname niet significant kan worden beperkt.

*Ruimer dan Nederland*

85. Partijen gaan uit van een ruimere dan Nederlandse markt voor de levering van meel. Als uitgegaan wordt van een ruimere geografische markt dan Nederland zijn de gezamenlijke marktaandeelen van Dossche Mills en Meneba lager. Ook indien er uitgegaan zou worden van een ruimere geografische markt dan Nederland kan derhalve worden aangenomen dat de concurrentie op die ruimere geografische markt voor levering van meel niet significant kan worden beperkt.

## 7 Conclusie

86. Na onderzoek van deze melding is de ACM tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Zij heeft geen reden om aan te nemen dat die concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie.
87. Gelet op het bovenstaande deelt de ACM mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 14 februari 2018

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,  
w.g.

mr. N.M. Aartsen  
Teammanager Directie Mededinging

*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](http://www.rechtspraak.nl).*