



## Besluit

**Ons kenmerk:** ACM/DJZ/2017/201074\_OV, ACM/DJZ/2017/201076\_OV, ACM/DJZ/2017/201078\_OV, ACM/DJZ/2017/201079\_OV, ACM/DJZ/2017/201080\_OV.

**Zaaknummer:** 16.0659.31

**Datum:** 17 februari 2017

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 56, aanhef en onder a, en artikel 89 van de Mededingingswet.**

### Samenvatting van het besluit

ACM legt boetes op aan verkopers van notarieel aktepapier in Nederland, omdat zij prijsafspraken hebben gemaakt in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. Dit is in strijd met de Mededingingswet. Door het maken van prijsafspraken hebben zij de onderlinge concurrentiedruk beperkt. ACM legt hiervoor een boete op van ruim EUR 2.7 miljoen aan de onderneming JEA (bestaande uit Joh. Enschedé Amsterdam B.V. en Koninklijke Joh. Enschedé B.V.) en een boete van EUR 3 duizend aan XLP. Omdat de onderneming CIB boete-immuniteit heeft gekregen, krijgt zij uiteindelijk een boete van EUR 0. ACM beboet ook twee feitelijk leidinggevers.

### Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Opbouw van dit besluit	3
1.2	Verloop van de procedure	3
1.3	Het rapport	5
1.4	Betrokken ondernemingen	5
1.4.1	CIB	6
1.4.2	JEA en KJE	6
1.4.3	XLP	7
1.5	Betrokken natuurlijke personen	8
1.5.1	De heer [C-JEA]	8
1.5.2	De heer [A-CIB]	8
1.6	Zienswijze	8
<b>2</b>	<b>Feiten en omstandigheden</b>	<b>9</b>
2.1	Marktomstandigheden	9
2.1.1	Product	9
2.1.2	Productieproces	10
2.1.3	Aanbieders	12
2.1.4	Afnemers	14
2.1.5	Geografische dimensie	15
2.1.6	Concurrentieproces	16
2.1.7	Zienswijzen	16
2.2	Gedrag	17
2.2.1	Inleiding en aanleiding	17
2.2.2	CIB	18

2.2.3	XLP.....	25
2.2.4	Onderlinge wetenschap over gemaakte afspraken .....	34
2.2.5	Uittreden CIB en marktontwikkelingen na beëindiging .....	35
2.2.6	Rol [C-JEA].....	37
2.2.7	Rol [A-CIB].....	38
<b>3</b>	<b>Juridische beoordeling.....</b>	<b>39</b>
3.1	Mw .....	39
3.1.1	Onderneming .....	39
3.1.2	Overeenkomst en OAFG .....	39
3.1.3	Eén enkele voortdurende inbreuk .....	43
3.1.4	Strekking.....	45
3.1.5	Merkbaarheid.....	48
3.1.6	Artikel 6, derde lid, Mw .....	48
3.2	101 VWEU .....	49
3.2.1	Juridisch kader.....	49
3.2.2	Toepassing op deze zaak.....	50
3.3	Duur .....	51
<b>4</b>	<b>Overtreders.....</b>	<b>51</b>
4.1	Juridisch kader onderneming.....	51
4.2	Toepassing op deze zaak .....	53
4.2.1	CIB.....	53
4.2.2	JEA .....	54
4.2.3	XLP .....	57
4.2.4	Conclusie overtreders betrokken ondernemingen .....	58
4.3	Juridisch kader feitelijk leidinggeven.....	58
4.4	Toepassing op deze zaak .....	60
4.4.1	[C-JEA] .....	60
4.4.2	[A-CIB] .....	61
<b>5</b>	<b>Sanctie .....</b>	<b>62</b>
5.1	Juridisch kader sanctie ondernemingen .....	62
5.1.1	Boetegrondslag.....	62
5.1.2	Ernst .....	63
5.1.3	Boeteverhogende en –verlagende omstandigheden .....	64
5.1.4	Verwijtbaarheid .....	65
5.1.5	Wettelijk maximum.....	65
5.1.6	Clementie.....	66
5.1.7	Hardheid .....	66
5.1.8	Vaststelling van de hoogte van de boete .....	66
5.2	Juridisch kader sanctie feitelijk leidinggevers .....	67
5.2.1	[C-JEA] .....	67
5.2.2	[A-CIB] .....	68
5.2.3	Vaststelling van de hoogte van de boete .....	68
<b>6</b>	<b>Besluit .....</b>	<b>69</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Opbouw van dit besluit

1. In hoofdstuk 1 komen achtereenvolgens het verloop van de procedure, het rapport, de betrokken ondernemingen, de betrokken natuurlijke personen en de zienswijze aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 eerst een beschrijving van de markt gegeven en worden daarnaast de feiten en omstandigheden met betrekking tot de specifieke gedragingen in deze zaak vastgesteld. In hoofdstuk 3 wordt de juridische beoordeling beschreven. In hoofdstuk 4 wordt de toerekening behandeld. Vervolgens geeft ACM in hoofdstuk 5 haar overwegingen omtrent het opleggen van een boete. ACM heeft de zienswijzen van de betrokken ondernemingen die niet behandeld zijn in hoofdstuk 1, in de relevante hoofdstukken beoordeeld. Ten slotte volgt het dictum.

### 1.2 Verloop van de procedure

2. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: **ACM**) is naar aanleiding van een clementieverzoek van CIB, Centraal InkoopBureau B.V. en alle daarmee verbonden rechtspersonen (hierna: **CIB**), een onderzoek gestart naar een mogelijke overtreding van artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: **VWEU**) en/of artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet (hierna: **Mw**) door ondernemingen die actief zijn als verkoper en/of producent van notarieel aktepapier in Nederland.<sup>1</sup>
3. Het onderzoek betrof de ondernemingen CIB, Joh. Enschedé Amsterdam B.V. (ten tijde van de overtreding een dochtervennootschap van Koninklijke Joh. Enschedé B.V.) (hierna: **JEA**) en XLPapier B.V. (hierna: **XLP**). Deze ondernemingen worden hierna gezamenlijk ook aangeduid als de 'betrokken ondernemingen' (zie paragraaf 1.2).
4. ACM heeft onderzoek verricht op bedrijfslocaties van KJE en JEA.<sup>2</sup> Daarnaast hebben ambtenaren van ACM meerdere mondelinge verklaringen afgenomen van vertegenwoordigers van CIB, JEA en XLP en andere personen die van de betrokken gedragingen wetenschap konden hebben.<sup>3</sup> Ook heeft ACM schriftelijke verzoeken om inlichtingen gezonden aan CIB, JEA, KJE en XLP. Daarnaast heeft ACM inlichtingen gevorderd bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: **KNB**), Netwerk Notarissen/NNCO, Kabri B.V., de Vereniging ECHT en de conservator van Museum Enschedé.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> CIB heeft op 1 april 2013 een clementieverzoek ingediend. De beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van geldboetes betreffende kartels, 11 september 2009, *Stcrt.* 2009, 14078 (hierna: Clementiebeleidsregels) zijn hierop van toepassing.

<sup>2</sup> Het onderzoek is verlopen conform de ACM Werkwijze Digitaal Onderzoek 2014, 6 februari 2014. Zie Dossierstuk 2015206412, 2016201167 en 2016201168: *Verslag van Ambsthandelingen (hierna: VvA) bedrijfsbezoeken JEA, oktober 2015 en 19 januari 2016, Bedrijfsbezoek KJE 14 januari 2016.* Zie ook Dossierstuk 2016205284, 2016204186 en 2016204031: *Verslag van Opname (hierna: VvO) van documenten van JEA, KJE en XLP.*

<sup>3</sup> Zie Dossierstuk 2016300194, 2016100516, 2016101005 en 2016303713: *Ondertekende verklaringen van de heer [A-CIB] (CIB), de heer [B-XLP] (XLP), de heer [VERTROUWELIJK-KJE] en de heer [C-JEA] (JEA).*

<sup>4</sup> Zie voor de beantwoording van de informatieverzoeken: CIB - Dossierstuk 2015102772, 2015309094, (e-mails) - 2015310836 t/m 2015310840, (contacten CIB-XLP) - 206302936; KNB - Dossierstuk 2015102781, (correspondentie papierleveranciers) - 2015308838, 2016305428, (e-mails) 2015310836 – 2015310840; KJE - Dossierstuk 2015102915, 2015103027; Netwerk Notarissen - Dossierstuk 2015102931; JEA - Dossierstuk 2015102993, 2015103277, 2016100496; Vereniging Echt -Dossierstuk 2015309706, 2015309707, 2015309803, 2015310037; Kabri - Dossierstuk 2015309663; [VERTROUWELIJK] - Dossierstuk 2016202194, *Bezoekers Museum JEA* – 2016302632.

5. Op 27 oktober 2015 heeft XLP een clementieverzoek gedaan bij ACM.<sup>5</sup> Op 2 december 2015 heeft ACM XLP geïnformeerd dat zij niet de eerste clementieverzoeker is met betrekking tot de feiten die voorwerp waren van het clementieverzoek van XLP.
6. Op 14 juni 2016 heeft ACM het 'feitencomplex' aan partijen gezonden en hen uitgenodigd hierop te reageren.<sup>6</sup> Alle partijen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.<sup>7</sup> Op 4 juli 2016 heeft ACM aan de heer [VERTROUWELIJK-KJE], op diens verzoek, de gelegenheid gegeven een aanvullende, mondelinge verklaring aan ACM af te leggen.<sup>8</sup>
7. Naar aanleiding van de aanvullende verklaring van de heer [VERTROUWELIJK-KJE] van 4 juli 2016 heeft ACM aanvullend onderzoek gedaan.<sup>9</sup> ACM heeft de heer [VERTROUWELIJK-KJE] in de gelegenheid gesteld om te reageren op de feiten die uit het aanvullende onderzoek naar voren kwamen.<sup>10</sup>
8. ACM heeft op 10 september 2013 aan CIB Centraal Inkoopbureau B.V. een voorwaardelijke toezegging gezonden in de clementie categorie A.<sup>11</sup> Op 6 september 2016 heeft ACM de heer [A-CIB] (CIB) een voorwaardelijke toezegging gezonden in de clementie categorie A.<sup>12</sup> Op 14 september 2016 heeft ACM CIB Holding B.V. en Van Haften Consulting B.V. een voorwaardelijke toezegging gezonden in de clementie categorie A.<sup>13</sup>
9. Op 6 september 2016 heeft ACM een voorwaardelijke toezegging gezonden aan XLP in de clementie categorie C.<sup>14</sup>
10. ACM heeft voldaan aan haar verplichtingen op grond van artikel 11, derde en vierde lid, van Raadsverordening 1/2003.<sup>15</sup> Conform artikel 11, derde lid, van Raadsverordening 1/2003 heeft ACM de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten van andere Lidstaten op de hoogte gesteld van de eerste formele onderzoeksmaatregel. Conform artikel 11, vierde lid, van Raadsverordening 1/2003 heeft ACM de Europese Commissie in kennis gesteld van het voornemen het onderhavige rapport vast te stellen en is de Europese Commissie voorzien van de voor deze in kennisstelling benodigde informatie.

---

<sup>5</sup> Op het clementieverzoek zijn de Clementiebeleidsregels van 22 september 2009 van toepassing; Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van geldboetes betreffende kartels, 11 september 2009, *Stcrt.* 2009, 14078 (hierna: Clementiebeleidsregels). Zie artikel 28 van de Beleidsregel Clementie, 4 juli 2014, *Stcrt.* 2014, 19745.

<sup>6</sup> Het feitencomplex betrof een overzicht van de feiten en gedragingen die volgens het onderzoeksteam op dat moment naar voren kwamen. Zie voor de brieven Dossierstuk 2016203102 – 106.

<sup>7</sup> Zie voor de reacties op het feitencomplex: Dossierstuk 2016101436, *KJE*; Dossierstuk 2016304960, *CIB*; Dossierstuk 2016305106, *XLP*; Dossierstuk 2016305150, *JEA*; Dossierstuk 2016203753, *de heer [VERTROUWELIJK-KJE]*.

<sup>8</sup> Een verslag van de aanvullende verklaring van de heer [VERTROUWELIJK-KJE] is in het dossier opgenomen als Dossierstuk 2016203943.

<sup>9</sup> Het onderzoek betrof:

Onderzoek administratie KJE: Dossierstuk 2016204672, VvA Aanvullend onderzoek in de administratie van KJE; Dossierstuk 2016204673, VvA Aanvullend onderzoek in de administratie van JEA; Dossierstuk 2016204764 VvA Aanvullend digitaal onderzoek KJE.

Aanvullende vragen aan de heer [A-CIB] en de heer [C-JEA]: Dossierstuk 2016307090, *Beantwoording aanvullende vragen ACM door de heer [A-CIB] (CIB) d.d. 14 juli 2016* en Dossierstuk 2016305913, *Beantwoording aanvullende vragen ACM door de heer [C-JEA] (JEA) d.d. 20 juli 2016*.

Aanvullende informatie de heer [VERTROUWELIJK-KJE]: Zie hiervoor Dossierstuk 2016305609, [VERTROUWELIJK]; Dossierstuk 2016101720, [VERTROUWELIJK] en Dossierstuk 2016303651, *Reactie de heer [VERTROUWELIJK-KJE] naar aanleiding van aanvullend onderzoek ACM*.

<sup>10</sup> Voor de reactie van de heer [VERTROUWELIJK-KJE] zie Dossierstuk 2016303351, *Reactie de heer [VERTROUWELIJK-KJE] naar aanleiding van aanvullend onderzoek*.

<sup>11</sup> Dossierstuk 2015205845.

<sup>12</sup> Dossierstuk 2016205263 en 2016205265.

<sup>13</sup> Dossierstuk 2016205513.

<sup>14</sup> Dossierstuk 2016205261 en 2016205262.

<sup>15</sup> Verordening 1/2003, *PbEU* 2003, L/1.

11. Naar aanleiding van het onderzoek is bij de onderzoeksdirectie een redelijk vermoeden gerezen dat een kartel op het gebied van notarieel aktepapier heeft bestaan in de periode van ten minste 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. Het gedrag bestond uit één of meer overeenkomsten en/of één of meer onderling afgestemde feitelijke gedragingen die ertoe strekten de mededinging te verhinderen, te beperken en/of te vervalsen zoals bedoeld in artikel 101, eerste lid, VWEU en artikel 6. De directeur van de Directie mededinging heeft een rapport opgemaakt als bedoeld in artikel 5:48 Algemene wet bestuursrecht (hierna: het rapport).<sup>16</sup> Dit rapport is op 6 september 2016 toegezonden aan de betrokken ondernemingen, de rechtspersonen en natuurlijke personen.<sup>17</sup>
12. De behandeling van deze zaak is na het opmaken van het rapport op 6 september 2016 overgedragen aan de Directie Juridische Zaken van ACM. ACM heeft op 19 september 2016 de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de betrokken ondernemingen toegezonden. In deze brief zijn de betrokken ondernemingen geïnformeerd over het vervolg van de procedure en opgeroepen schriftelijk of mondeling hun zienswijze omtrent het rapport naar voren te brengen.<sup>18</sup>
13. JEA, KJE [VERTROUWELIJK] hebben schriftelijke zienswijzen bij ACM ingediend.<sup>19</sup> Op XLP na hebben de betrokken ondernemingen op 9 december 2016 ten kantore van ACM hun zienswijze mondeling toegelicht.<sup>20</sup> Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat op 24 januari aan de betrokken ondernemingen is toegezonden.<sup>21</sup>

### 1.3 Het rapport

14. Het rapport concludeert tot betrokkenheid bij een kartel van KJE/JEA en CIB van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. XLP zou vanaf 3 juli 2008 bij dit kartel betrokken zijn geweest. CIB en XLP zijn volgens het rapport met KJE/JEA overeengekomen dat CIB, respectievelijk XLP, geen in eigen beheer geproduceerd notarieel aktepapier aan zouden bieden in Nederland en dat zij hun papier exclusief zouden afnemen van KJE/JEA. KJE/JEA en CIB, en KJE/JEA en XLP zouden daarnaast tevens hun verkoopprijzen hebben afgestemd. Op of kort na het moment dat KJE/JEA de overeenkomst met XLP had gesloten, zouden CIB en XLP over en weer op de hoogte zijn geraakt van het bestaan van hun overeenkomsten met KJE/JEA. In het rapport worden naast de betrokken ondernemingen, ook de betrokken natuurlijke personen als (vermoedelijk) overtreder aangemerkt voor het feitelijk leidinggeven aan de hierboven omschreven gedragingen. Het rapport is opgesteld met het oog op het eventueel opleggen van een bestuurlijke boete aan die rechtspersonen en natuurlijke personen.

### 1.4 Betrokken ondernemingen

15. Het onderhavige besluit heeft betrekking op de volgende ondernemingen.

---

<sup>16</sup> Dossierstuk 2016205117.

<sup>17</sup> Dossierstuk 2016205193, 2016205241, 2016205242, 2016205191, 2016205194, 2016205195, 2016205243, 2016205198, 2016205199, 2016205196.

<sup>18</sup> Dossierstuk 2016205523, 2016205524, 2016205527, 2016205528, 2016205529, 2016205531, 2016205532, 2016205533, 2016205534, 2016205535.

<sup>19</sup> Dossierstuk 2016102816, 2016102815, 2016102762, 2016102731.

<sup>20</sup> Dossierstuk 2016406647, 2016406648, 2016406649, 2016205923, 2016205924.

<sup>21</sup> Dossierstuk 2017200445, 2017200447-201720050. Hoorzittingsverslag, dossierstuk 2017200480, (hierna: hoorzittingsverslag).

#### 1.4.1 CIB

16. CIB Centraal InkoopBureau B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>22</sup> Zij is statutair gevestigd in Zoetermeer. Zij is blijkens het Handelsregister actief als organisatieadviesbureau en levert producten, diensten en adviezen op het gebied van kantoormanagement, automatisering en inkoop voor overheden en hun instellingen en de (non-)profit sector.
17. CIB Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>23</sup> Zij is statutair gevestigd in Naarden. Zij is blijkens het Handelsregister een holdingmaatschappij en sinds 16 december 2005 de enig aandeelhouder van CIB Centraal InkoopBureau B.V.
18. Van Haeften Consulting B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>24</sup> Zij is statutair gevestigd in Abcoude. Zij is blijkens het Handelsregister een holdingmaatschappij en sinds 1 april 2011 de enig aandeelhouder van CIB Holding B.V.
19. De heer [A-CIB] (zie paragraaf 1.5.2) is sinds 2 januari 2006 de enig aandeelhouder van Van Haeften Consulting B.V.
20. In de inbreukperiode dreven CIB Centraal InkoopBureau B.V., CIB Holding B.V. en Van Haeften Consulting B.V. een onderneming die zich onder meer bezig hield met het verkopen van notarieel aktepapier in Nederland.
21. In dit besluit duidt de term 'CIB' op:
  - CIB Centraal InkoopBureau B.V.; en/of
  - CIB Holding B.V.; en/of
  - Van Haeften Consulting B.V.; en/of
  - de onderneming zoals bedoeld in artikel 1 onder f Mw die zij dreven.

#### 1.4.2 JEA en KJE

22. Joh. Enschedé Amsterdam B.V. (hierna ook: JEA) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>25</sup> Zij is statutair gevestigd in Amsterdam. Zij is blijkens het Handelsregister onder meer actief als drukkerij.
23. Koninklijke Joh. Enschedé B.V. (hierna ook: KJE) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>26</sup> Zij is statutair gevestigd in Haarlem. Zij is blijkens het Handelsregister een holdingmaatschappij.
24. In de periode 1 januari 2006 tot 17 oktober 2013 (en derhalve gedurende de gehele inbreukperiode) hield KJE rechtstreeks 100% van de aandelen in JEA.
25. JEA Holding B.V. (hierna ook: JEA Holding) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>27</sup> Zij is statutair gevestigd in Amsterdam. Zij is blijkens het Handelsregister onder meer actief als holdingmaatschappij en houdt sinds 17 oktober 2013 100% van de aandelen in JEA.

---

<sup>22</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 27195057.

<sup>23</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 32112250.

<sup>24</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 30210110.

<sup>25</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 33000094.

<sup>26</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 34000247.

26. Sinds 1 april 2006 is de heer [C-JEA] (zie paragraaf 2.2.6.) algemeen directeur bij JEA. Hij houdt sinds 17 oktober 2013 een minderheid van de aandelen in JEA Holding via de besloten vennootschap naar Nederlands recht Romiva beheer B.V.
27. Op 17 oktober 2013 heeft KJE alle aandelen in JEA overgedragen aan JEA Holding.
28. Op 26 februari 2014 heeft de besloten vennootschap naar Nederlands recht JE Group Holding B.V. 95% van de aandelen in KJE verworven.<sup>28</sup>
29. In de inbreukperiode dreven KJE en JEA een onderneming die zich onder meer bezig hield met het produceren en verkopen van notarieel aktepapier in Nederland.
30. In het besluit duidt de term 'JEA' op:
  - Joh. Enschedé Amsterdam B.V.; en/of
  - de onderneming zoals bedoeld in artikel 1 onder f Mw die zij dreven.
31. In het besluit duidt de term 'KJE' op:
  - Koninklijke Joh. Enschedé B.V.; en/of
  - de onderneming zoals bedoeld in artikel 1 onder f Mw die zij dreven.

#### 1.4.3 XLP

32. XLPapier B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>29</sup> Zij is statutair gevestigd in Deventer. Zij is blijkens het Handelsregister actief in de handel in papier, het verrichten van drukkerij- en reclamewerkzaamheden en het verzorgen van educatief materiaal. Ook is zij actief in de handel in en distributie van knutselmaterialen en verzorgt zij cursussen gericht op de toepassing van die materialen.
33. Stokworks Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht.<sup>30</sup> Zij is statutair gevestigd in Deventer. Zij is blijkens het Handelsregister een holdingmaatschappij en is sinds 3 juni 2005 de enige aandeelhouder van XLP.
34. De heer [B-XLP] is geboren op 6 september 1961 in Rotterdam. Hij is sinds 3 juni 2005 algemeen directeur van Stokworks Holding B.V. Hij houdt [VERTROUWELIJK] % van de aandelen in Stokworks Holding B.V. Zijn echtgenote [VERTROUWELIJK] houdt de overige [VERTROUWELIJK] %.
35. In de inbreukperiode dreven XLPapier B.V. en Stokworks Holding B.V. een onderneming die zich onder meer bezig hield met het produceren en verkopen van notarieel aktepapier in Nederland.
36. In het besluit duidt de term 'XLP' op:
  - XLPapier B.V.; en/of
  - Stokworks Holding B.V.; en/of

---

<sup>27</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 58686347.

<sup>28</sup> Dossierstuk 2016203128, *Jaarverslag KJE 2014*, p. 4.

<sup>29</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK nummer 08136300.

<sup>30</sup> Geregistreerd in de Kamer van Koophandel onder KvK-nummer 08136268.

- de onderneming zoals bedoeld in artikel 1 onder f Mw die zij dreven.

37. XLP had, anders dan CIB en JEA, geen personeel in dienst.

## 1.5 Betrokken natuurlijke personen

38. Het besluit is gericht aan de volgende natuurlijke personen.

### 1.5.1 De heer [C-JEA]

39. De heer [C-JEA] is geboren op [VERTROUWELIJK] in [VERTROUWELIJK]. Hij is sinds medio 1998 werkzaam bij JEA waar hij sinds 1 april 2006 algemeen directeur is. De heer [C-JEA] heeft de dagelijkse leiding over JEA.

### 1.5.2 De heer [A-CIB]

40. De heer [A-CIB] is geboren op [VERTROUWELIJK] in [VERTROUWELIJK]. Hij is sinds 1 augustus 2002 algemeen directeur van CIB Centraal InkoopBureau B.V., sinds 27 maart 2006 algemeen directeur van CIB Holding B.V. en sinds 2 januari 2006 algemeen directeur en tevens enig aandeelhouder van Van Haeften Consulting B.V.

## 1.6 Zienswijze

41. KJE verwijt ACM dat een groot deel van het aangedragen bewijs uitsluitend berust op de (clementie)verklaringen van [A-CIB]. Bij het gebruik van clementieverklaringen moet rekening worden gehouden met de bijzondere aard van deze verklaringen. Wanneer de juistheid van de verklaring wordt betwist, kan deze verklaring niet worden beschouwd als voldoende bewijs dat een onderneming een overtreding heeft gepleegd. Andere bewijselementen moeten de verklaring staven. Volgens KJE worden cruciale onderdelen van het rapport niet door enig ander bewijs gestaafd. Het betreft met name de verklaring van [A-CIB] dat tijdens de bijeenkomst op 28 december 2006 een afspraak is gemaakt over de te hanteren verkoopprijzen en de te behalen marges.

42. ACM deelt de stelling van KJE dat in geval van clementieverklaringen geldt dat behoedzaamheid bij het gebruik daarvan als bewijs geboden is, gelet op de mogelijkheid dat de clementieverzoekers geneigd zouden kunnen zijn vooral belastende omstandigheden te noemen die het gedrag van hun concurrenten betreffen. Dit betekent echter niet dat de verklaringen van clementieverzoekers op zichzelf als ongeloofwaardig dienen te worden beschouwd. De omstandigheid dat een onderneming om toepassing van clementie verzoekt teneinde een verlaging van de geldboete te verkrijgen, zet haar er niet noodzakelijkerwijs toe aan bewijzen vertekend weer te geven wat de deelneming van de andere kartellleden betreft. De clementie wordt immers voorwaardelijk toegekend. Iedere poging om ACM te misleiden kan twijfels doen rijzen over de oprechtheid en de volledigheid van de medewerking van de verzoeker, en kan bijgevolg de mogelijkheid tot clementie verkrijgen en het behouden hiervan, juist in gevaar brengen.<sup>31</sup>

43. ACM deelt het standpunt van KJE niet dat het bewijs voor de overtreding uitsluitend zou rusten op de verklaringen van CIB. Zoals hierna zal blijken wordt de clementieverklaring van CIB

---

<sup>31</sup> zie arrest van 12 juli 2011, Toshiba Corp/Commissie, T-113/07, EU:T:2011:343, punt 94, en het arrest van 16 november 2006, Peróxidos Orgánicos/Commissie, T-120/04, EU:T:2006:350, punt 70.



ondersteund door andere bewijsstukken. De juistheid van de verklaringen van CIB worden ondersteund door onder meer de communicatie tussen de vertegenwoordigers van betrokken ondernemingen en de overige bewijsmiddelen die zijn opgenomen in het dossier. ACM heeft geen aanleiding om te twifelen aan de verklaringen die door CIB zijn afgegeven. Deze verklaringen vinden bovendien steun in de overige bewijsmiddelen.

## 2 Feiten en omstandigheden

### 2.1 Marktomstandigheden

44. In deze paragraaf wordt beschreven onder welke omstandigheden de overtreding zich heeft afgespeeld. Daarbij zal eerst worden ingegaan op het product, in dit geval het notarieel aktepapier. Hierna zal achtereenvolgens aan bod komen: het productieproces, de aanbieders, de afnemers, de geografische dimensie en ten slotte het concurrentieproces bij activiteiten op het gebied van verkoop van notarieel aktepapier.

#### 2.1.1 Product

##### 2.1.1.1 Notarieel aktepapier

45. De overtreding zoals beschreven in dit besluit is begaan door ondernemingen die onder andere actief zijn op het gebied van verkoop van notarieel aktepapier. Notariële akten zijn documenten waarin overeenkomsten en verklaringen juridisch worden vastgelegd. In Nederland stelt de wet een notariële akte in een aantal gevallen verplicht. Een aantal overeenkomsten en verklaringen zijn pas geldig als ze zijn opgenomen in een notariële akte.<sup>32</sup>
46. Notariële akten hebben in het maatschappelijk verkeer een bijzondere betekenis. Door de ondertekening van de akte door de notaris staat de datum van de akte vast en kan iedereen er op vertrouwen dat de akte is ondertekend door degenen die als ondertekenaars staan vermeld. Partijen krijgen een kopie van de akte om de gemaakte afspraken te allen tijde te kunnen aantonen. Ook wordt de akte eeuwig bewaard.<sup>33</sup> Voor het opmaken van een notariële akte heeft een notaris speciaal aktepapier nodig (hierna: notarieel aktepapier).

##### 2.1.1.2 Specifieke kenmerken notarieel aktepapier

47. Aan het papier waarop de notariële akten worden opgemaakt, worden specifieke Nederlandse eisen gesteld. Op grond van de Wet op het notarisambt, Verordening aktepapier, het Reglement aktepapier<sup>34</sup> (verwijst naar Verordening aktepapier van 21 juni 2000 en Regeling duurzaamheid archiefbescheiden 2001), de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995<sup>35</sup> en ofwel de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden 2001 (vervallen per 1 april 2010) ofwel de

---

<sup>32</sup> Zie [www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten](http://www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten); Het betreft hier documenten zoals:

- Het maken of wijzigen van huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden;
- Het maken of wijzigen van een testament;
- Het overdragen van een onroerende zaak, zoals een woning;
- Het vestigen van zakelijke rechten, zoals een hypotheek, op een onroerende zaak;
- Het oprichten van een besloten vennootschap;
- Het overdragen van aandelen in een besloten vennootschap;
- Het oprichten van een stichting.

<sup>33</sup> Zie [www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten](http://www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten).

<sup>34</sup> <https://www.wet-en-regelgeving-notariaat.nl>.

<sup>35</sup> Besluit van 15 december 1995, houdende regelen ter uitvoering van een aantal bepalingen van de Archiefwet 1995.

Archiefregeling<sup>36</sup> (van kracht per 1 april 2010) dient notarieel aktepapier te voldoen aan de volgende eisen:<sup>37</sup>

- Het papier moet ten minste 100 jaar mee gaan, voldoen aan de NEN-norm 2728;<sup>38</sup>
- Het uiterlijk van het papier moet voldoen aan de eisen die de KNB heeft gesteld in het Reglement Aktepapier. Het papier moet voorzien zijn van 1) het oranje KNB logo en 2) een gecentreerd watermerk;<sup>39</sup>
- De KNB stelt in het Reglement Aktepapier, daarnaast eisen aan de beveiliging van de drukkers die bij de productie van notarieel aktepapier zijn betrokken en de opslag en transport van het notarieel aktepapier.

### 2.1.1.3 Meerdere soorten/kwaliteiten

48. Als het papier aan de eisen die worden gesteld voldoet, kan men het papier verkopen als notarieel aktepapier. Het in Nederland verkochte papier wordt wel geleverd in verschillende kwaliteiten.<sup>40</sup> De verschillen kunnen onder meer betrekking hebben op de volgende aspecten:

- De receptuur van het papier. De receptuur van het aktepapier kan onder meer verschillen met betrekking tot al dan niet gebruiken van katoen als bestanddeel ('katoenhoudend' of 'lomp-houdend' papier zoals het *Classic* papier van JEA);<sup>41</sup>
- Het type watermerk dat wordt gebruikt. Er kan een lijnwatermerk of een meertonig watermerk worden gebruikt;<sup>42</sup>
- Het gewicht van het papier. In de praktijk kan dit variëren van 78 tot 108 grams papier;
- De afwerking van het papier. Dit kan onder andere mat of glanzend zijn en kan al dan niet voorzien zijn van een vignet en/of achterlijn;
- Kantoor-specifiek papier. Aktepapier kan eventueel bedrukt worden met het logo en de contactgegevens van het notariskantoor en/of van het samenwerkingsverband waar het notariskantoor deel van uitmaakt.<sup>43</sup>

### 2.1.2 Productieproces

49. Het productieproces van notarieel aktepapier bestaat uit twee fases. Eerst wordt het papier gemaakt in de papierfabriek en vervolgens wordt het bedrukt door een drukker.

---

<sup>36</sup> Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 december 2009, nr. WJZ/178205 (8189), met betrekking tot de duurzaamheid en de geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden en de bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (Archiefregeling).

<sup>37</sup> Dit is door betrokken partijen bevestigd op de hoorzitting van 9 december 2016. Zie hoorzittingsverslag.

<sup>38</sup> Zie Art. 11 Archiefbesluit 1995 (welke op grond van artikel 1, sub a Archiefwet 1995 tevens van toepassing is op notarissen) jo. art. 4 Regeling duurzaamheid archiefbescheiden/Archiefregeling. NEN 2728:2006 verwijst naar de norm 'Permanent houdbaar papier', uitgegeven door het Nederlands Normalisatie-Instituut, zoals deze luidde op 1 september 2006 (Bijlage bij de Regeling). Inmiddels vervangen door NEN 2728:2006+C1:2011nl.

<sup>39</sup> Art. 2, lid 2 en 3 Verordening aktepapier jo. Art. 1 Reglement Aktepapier.

<sup>40</sup> Dit is door betrokken partijen bevestigd op de hoorzitting van 9 december 2016. Zie hoorzittingsverslag.

<sup>41</sup> XLP heeft aan ACM verklaard dat de moderne papiervariant zonder katoen beter geschikt is voor gebruik in moderne printers en kopieersystemen. Zie Dossierstuk 2015207269. JEA geeft aan dat het 'dutch lion' papier dat zij bij [VERTROUWELIJK] afnemen, waarvan zij de receptuur hebben ontwikkeld, van zeer goede kwaliteit is, Zie hoorzittingsverslag.

<sup>42</sup> Zienswijze JEA, p. 8.

<sup>43</sup> Een voorbeeld zijn de 'vogels' uit het logo van Netwerk Notarissen.

50. In de papierfabriek wordt het papier met het watermerk van de KNB geproduceerd. Het papier wordt gemaakt van houtslip – al dan niet vermengd met katoen. De houtslip met eventueel katoen wordt vermengd met water en hulpstoffen. Het mengsel gaat door een papiermachine waarbij het geleidelijk wordt gedroogd tot papier.
51. Gedurende dit proces wordt het watermerk in het papier aangebracht. Dit gebeurt door middel van een egoutteur. Dit is een wals van gaas met hierop gesoldeerd het watermerk van de KNB. De wals brengt indrukken aan van het KNB-logo in het papier tijdens de vloeibaar-vaste fase. Vervolgens wordt het papier verder gedroogd. Egoutteurs worden speciaal op maat gemaakt voor de papiermachines waarin ze worden gebruikt.<sup>44</sup>
52. Dit papier wordt vervolgens op een rol of in planoformaat aan een drukker geleverd, die de tweede fase van het productieproces verzorgt.<sup>45</sup> De drukker bedrukt de vellen met het oranje KNB logo en eventueel een vignet, achterlijn of de kantoor specifieke opdruk van het notaris kantoor. Vervolgens versnijdt de drukker het papier tot A4-formaat en verzorgt hij de verpakking en de verzending aan notariskantoren.<sup>46</sup>
53. Drukkers van notarieel aktepapier dienen te beschikken over een geldig certificaat volgens de kwaliteitsnorm Security Management System (SMS), of de CEN Workshop Agreement (CWA-norm) 14641. Deze vereisten beogen fraude met en misbruik van het notarieel aktepapier te voorkomen. Een dergelijk systeem stelt onder meer eisen aan de opleiding, de doorlichting en de geheimhoudingsplicht van het personeel van de drukkerij, het productbeheer, de registratie van grond- en hulpstoffen, de verpakingsbeveiliging bij aflevering en aan het beveiligd extern transport.<sup>47</sup> Een drukker die aan dergelijke eisen voldoet, wordt ook wel aangeduid als 'veiligheidsdrukker'. Daarbij maakt de drukker veelal gebruik van gespecialiseerde koeriersdiensten.<sup>48</sup> Drukkers houden een beveiligd opgeslagen voorraad aktepapier die hen in staat stelt bij een bestelling van een notaris kantoor het product binnen enkele dagen te leveren.<sup>49</sup>
54. Het CWA-certificaat is vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld door Intergraf, een overkoepelend orgaan van veiligheidsdrukkers gevestigd in Brussel, in nauwe samenwerking met de Europese Commissie. De heer [VERTROUWELIJK-KJE] heeft aan ACM verklaard dat het CWA-certificaat vergelijkbaar is met het SMS-systeem.<sup>50</sup>
55. Tot 20 februari 2013 moesten drukkers van notarieel aktepapier op grond van het Reglement Aktepapier van 19 oktober 2005 lid zijn van de Vereniging ECHT. In de statuten van de vereniging werd beschreven dat alleen in Nederland gevestigde rechtspersonen, personen of personenvennootschappen lid konden worden.<sup>51</sup> Om het bedrukken van notarieel aktepapier

---

<sup>44</sup> Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het productieproces van aktepapier Dossierstuk 2015207982, *Verklaring hr. [B-XLP]- XLP*.

<sup>45</sup> Dossierstuk 2015102993, *Antwoord op informatieverzoek JEA d.d. 28 oktober 2015*, Bijlage 1.

<sup>46</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB*, Bijlage 1, p. 3.

<sup>47</sup> Dossierstuk 2015102871, *Beantwoording informatieverzoek KNB*.

<sup>48</sup> Zie Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, onderdeel II d: De relevante markt.

<sup>49</sup> Door JEA is op de hoorzitting van 9 december 2016 aangegeven dat het papier beveiligd opgeslagen moet worden. Zie hoorzittingsverslag.

<sup>50</sup> Dossierstuk 2016200158, *Getekende versie verklaring hr. [VERTROUWELIJK-KJE]*, p. 16.

<sup>51</sup> Dossierstuk 2015309803, *Toezending Huishoudelijk Reglement en Statuten - Vereniging ECHT*.

ook voor buitenlandse drukkers mogelijk te maken, heeft de KNB de eis per 20 februari 2013 laten vallen.<sup>52</sup>

56. Om notarieel aktepapier in Nederland aan te bieden moe(s)t men dus beschikken over:
- een papierleverancier die NEN-2728 papier kon leveren en beschikte over een egoutteur<sup>53</sup> geschikt om het watermerk van de KNB in het papier aan te brengen; en
  - een veiligheidsdrukker die beschikte over het SMS- of CWA-certificaat.

### 2.1.3 Aanbieders

57. JEA is een veiligheidsdrukker die onder meer notarieel aktepapier drukt en aanbiedt aan notarissen. Tot medio 2006 was uitsluitend JEA actief als aanbieder van notarieel aktepapier in Nederland.<sup>54</sup> Notarissen kochten rechtstreeks bij JEA in.<sup>55</sup> Het papier dat JEA verkoopt aan notarissen wordt gemaakt door [VERTROUWELIJK] in het Verenigd Koninkrijk. [VERTROUWELIJK] maakt het papier met behulp van een egoutteur in eigendom van JEA op basis van een receptuur ontwikkeld met JEA.<sup>56</sup> Vervolgens levert [VERTROUWELIJK] aan veiligheidsdrukker JEA in Amsterdam, waar het papier bedrukt, gesneden en bewerkt wordt.<sup>57</sup> Notarissen bestellen dit papier direct bij JEA per e-mail, telefonisch of via de webwinkel. JEA schakelt dan een koeriersbedrijf in om het aktepapier bij haar klanten te bezorgen.
58. Door de inwerkingtreding van het Reglement Aktepapier op 1 november 2005 werd het ook voor andere partijen mogelijk notarieel aktepapier aan te bieden in Nederland. Door de vaststelling van het Reglement Aktepapier werd duidelijk aan welke eisen het aktepapier moest voldoen om het papier in Nederland aan te mogen bieden.<sup>58</sup> Zowel CIB als XLP hadden vervolgens interesse in het aanbieden van notarieel aktepapier in Nederland.<sup>59</sup>
59. CIB schakelde [VERTROUWELIJK] (papierfabrikant) en [VERTROUWELIJK] (drukker) in om het papier te maken en te laten bedrukken en verstuurde proefsetjes naar notariskantoren. Naar aanleiding van het daaropvolgende contact met JEA sloten JEA en CIB in januari 2007 een overeenkomst. JEA ging whitelabel notarieel aktepapier voor CIB produceren, dat CIB onder haar eigen naam verkocht.<sup>60</sup>

---

<sup>52</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*.

<sup>53</sup> De kosten van het maken van een op maat van de papiermachine gemaakte egoutteur bedragen tussen de 15.000 en 20.000 euro. Zie Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring* [A-CIB] 3-12-2015, p. 37 en Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 17. De heer [B-XLP] heeft verklaard dat de kosten hiervoor in de relevante periode ongeveer EUR 20.000 bedroegen. Zie ook dossierstuk 2015207982, *Verklaring hr.* [B-XLP] - XLP, p. 35.

<sup>54</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 25.

<sup>55</sup> Dossierstuk 2016305428, *Beantwoording aanvullende vragen KNB*.

<sup>56</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer* [C-JEA] d.d. 4-3-2016; Dossierstuk 2016100496, *Position Paper JEA m.b.t. notarieel aktepapier*.

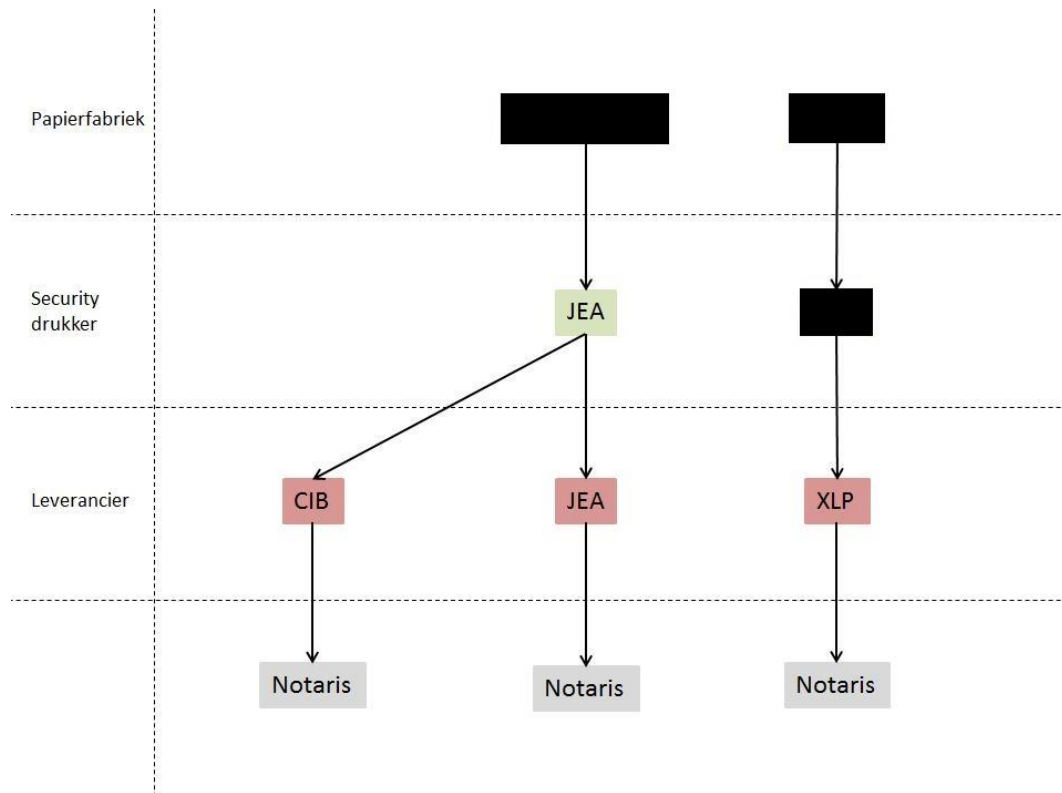
<sup>57</sup> JEA is een veiligheidsdrukker en beschikt over het CWA-certificaat; Dossierstuk 2016100496, *Position Paper JEA m.b.t. notarieel aktepapier*.

<sup>58</sup> Op grond van art. 41 lid 2 Wet op het notarisambt, jo. Art. 2 Verordening aktepapier jo. Reglement Aktepapier.

<sup>59</sup> Zie par. 2.2.2.

<sup>60</sup> Zie voor een uitgebreide omschrijving par. 2.2.2, Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1.

60. XLP trad in contact met [VERTROUWELIJK] (hierna: [VERTROUWELIJK]). XLP produceerde als gevolg van dit contact speciaal voor de leden van deze organisatie notarieel aktepapier met het logo van [VERTROUWELIJK]. De aangesloten notarissen waren evenwel vrij om te kiezen bij welke leverancier zij hun papier afnamen. XLP selecteerde [VERTROUWELIJK] (papierfabrikant) en [VERTROUWELIJK] om het aktepapier te produceren.<sup>61</sup> De situatie zag er begin 2007 als volgt uit:



61. [VERTROUWELIJK] ging in 2008 failliet. Dit leidde er uiteindelijk toe dat XLP eenzelfde overeenkomst als CIB sloot met JEA.<sup>62</sup> Vanaf dat moment was JEA weer de enige drukker van notarieel aktepapier in Nederland. De situatie zag er medio 2008 als volgt uit:

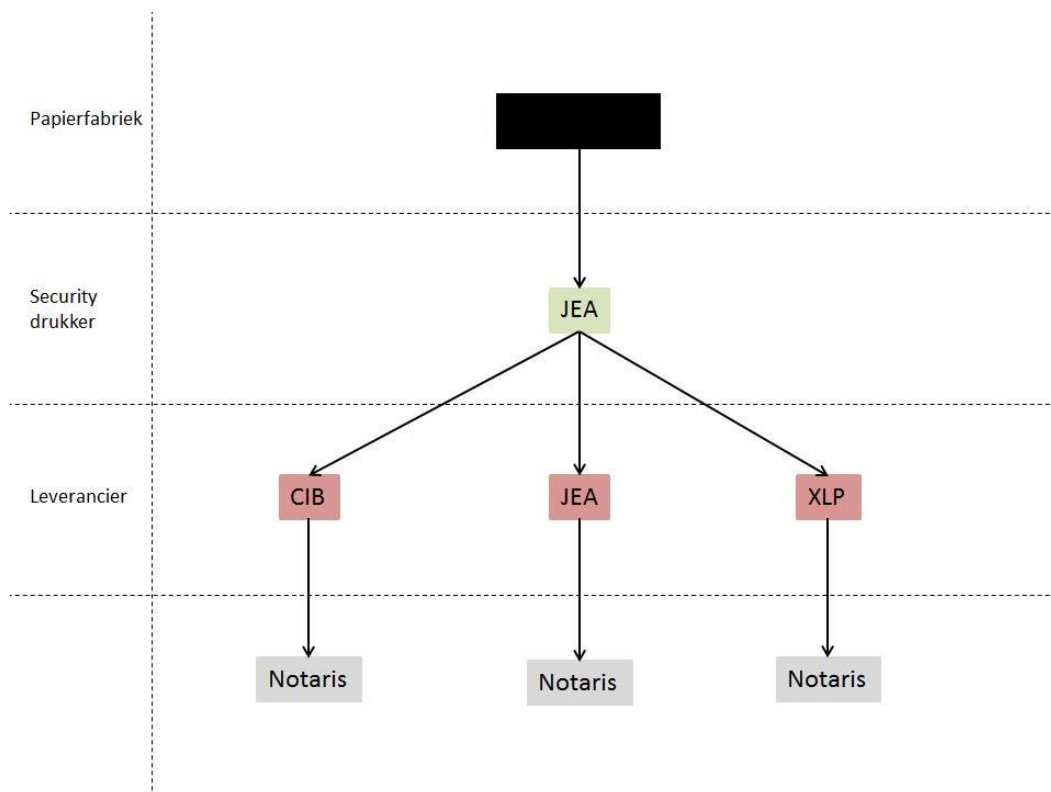
<sup>61</sup> Zie par. 2.2.3.1.

<sup>62</sup> Zie par. 2.2.3.2 t/m 2.2.3.4.

62. JEA, CIB en XLP hielden zich steeds bezig met de verkoop van notarieel aktepapier aan notarissen in Nederland. Zij waren gedurende de gehele overtredingsperiode de enige leverancier van notarieel aktepapier in Nederland. JEA trad daarbij telkens op als zowel verkoper van notarieel aktepapier als drukker van het notarieel aktepapier.

#### 2.1.4 Afnemers

63. Alle notarissen en kandidaat-notarissen in Nederland (hierna gezamenlijk: notarissen) zijn afnemer van notarieel aktepapier. Op grond van Nederlandse wetgeving dienen alle in Nederland gevestigde en werkzame notarissen lid te zijn van de KNB.<sup>63</sup> De notarissen zijn verplicht het door de KNB voorgeschreven aktepapier te gebruiken en niemand anders mag het



notarieel aktepapier gebruiken.<sup>64</sup>

64. De KNB stelt dat zij op grond van het tuchtrecht zal optreden tegen notarissen die niet het voorgeschreven aktepapier gebruiken.<sup>65</sup> De KNB ziet er bovendien op toe dat notarissen op correcte wijze gebruik maken van het notarieel aktepapier dat voorzien is van het oranje KNB-

---

<sup>63</sup> Art. 60 Wet op het notarisambt.

<sup>64</sup> Notarissen moeten het aktepapier gebruiken op grond van artikel 41 Wet op het notarisambt en de daarop gebaseerde Verordening aktepapier.

<sup>65</sup> Uit de toelichting bij het KNB Reglement Aktepapier blijkt dat het KNB-bestuur zo nodig een klacht zal indienen bij de tuchtrechter.

logo.<sup>66</sup> KNB is merkhouders van het logo en daarmee op grond van het merkenrecht bevoegd juridisch op te treden tegen onbevoegd gebruik van het beeldmerk.<sup>67</sup>

65. De afnemers vormen een duidelijk afgebakende groep. De afnemers zijn notarissen en kandidaat-notarissen naar Nederlands recht. Op 1 januari 2006 waren er 1461 notarissen (exclusief kandidaat-notarissen) en 918 notariskantoren.<sup>68</sup> Op 1 oktober 2016 waren er 3.078 notarissen (1281 notarissen en 1.797 kandidaat-notarissen) en 968 notariskantoren.<sup>69</sup>
66. Een deel van de notarissen werkt onder andere op het gebied van inkoop met elkaar samen. Voorbeelden van zulke samenwerkingsverbanden zijn Netwerk Notarissen, Formaat Notarissen en de NICO Notarissen. [VERTROUWELIJK] biedt daarbij bijvoorbeeld aangesloten notarissen de mogelijkheid het notarieel aktepapier ofwel via haar centrale organisatie [VERTROUWELIJK] te betrekken ofwel dit zelfstandig bij één van de andere aanbieders van notarieel aktepapier in te kopen. XLP en de andere aanbieders konden dus allen concurreren om de [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] heeft bij de aanbieders extra korting bedongen bij het afnemen van notarieel aktepapier ten opzichte van de verkoopprijzen die de aanbieders op hun websites c.q. webwinkels hanteren (zie ook paragraaf 2.2.3).

### 2.1.5 Geografische dimensie

67. Notarieel aktepapier is een typisch Nederlands product, dat niet in andere landen wordt gebruikt.<sup>70</sup> Zoals hierboven beschreven heeft notarieel aktepapier een KNB-watermerk en is het bedrukt met het KNB-logo. Alleen Nederlandse notarissen mogen van dit papier gebruik maken.
68. Daarnaast onderscheidt notarieel aktepapier dat moet voldoen aan de NEN-norm 2728 zich van de internationale standaard voor permanent papier (ISO 9706), omdat de NEN-norm additionele eisen stelt met betrekking tot de sterkte-eigenschappen van het papier na veroudering.<sup>71</sup>
69. Het productieproces van notarieel aktepapier speelt zich niet enkel af binnen de Nederlandse grenzen. De aanbieders van notarieel aktepapier in Nederland maken gebruik van buitenlandse toeleveranciers. JEA nam het papier af van de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde papierfabriek [VERTROUWELIJK]. Vanaf het voorjaar van 2013 betrok CIB het aktepapier van de in Duitsland gevestigde papierfabriek [VERTROUWELIJK].<sup>72</sup>
70. Voor zover bekend bij ACM werd notarieel aktepapier in Nederland alleen aan notarissen aangeboden door in Nederland gevestigde ondernemingen.
71. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de vraag naar notarieel aktepapier wordt uitgeoefend door in Nederland gevestigde notarissen die het aktepapier gebruiken bij het opstellen van notariële akten.

---

<sup>66</sup> Op grond van het Reglement beeldmerk, 1807 (inwerking getreden op 1 november 2005) is het de leden van de KNB niet toegestaan het Beeldmerk anders dan op aktepapier te gebruiken (artikel 3) en dienen zij toe te zien op rechtmatige gebruik van het Beeldmerk, dan wel onrechtmatig gebruik daarvan schriftelijk aan de KNB te melden (artikel 4).

<sup>67</sup> Artikel 6 Reglement Beeldmerk, 1807, inwerking getreden op 1 november 2005.

<sup>68</sup> Dossierstuk 2015102871, *Beantwoording Informatieverzoek KNB*, Bijlage.

<sup>69</sup> [www.knb.nl](http://www.knb.nl), Over KNB, Publicaties, Factsheets, Leden en medewerkers.

<sup>70</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB*, p. 3.

<sup>71</sup> Zie <http://www.gianottenprintedmedia.nl/grafisch-woordenboek/details/nen-2728-verouderingsbestendig-papier>.

<sup>72</sup> XLP heeft in het voorjaar van 2008 contact gehad met een Duitse en Zwitserse papierfabrikant over de productie van aktepapier. Deze papierfabrieken hebben hem een offerte gedaan voor het leveren van aktepapier. Zie Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 16 en 17.

72. CIB, JEA en XLP hebben als leverancier gedurende de inbreukperiode niet of nauwelijks concurrentiedruk ervaren van (potentiële) aanbieders van notarieel aktepapier van buiten Nederland.

#### 2.1.6 Concurrentieproces

73. Notariskantoren nemen periodiek een aantal dozen of pakken notarieel aktepapier af bij één of meerdere aanbieders. De notariskantoren bestellen een nieuwe voorraad notarieel aktepapier zodra de aanwezige voorraad op dreigt te raken. Ze gaan voor zover bekend geen langdurige contracten aan maar rekenen af per bestelling.
74. Tijdens de inbreukperiode gaven CIB, JEA en XLP hun afnemers in de regel éénmaal per jaar, per 1 januari, de prijzen voor dat jaar door voor de verschillende typen aktepapier.<sup>73</sup> Zij maakten hun prijzen onder meer bekend door publicatie hiervan op hun website.<sup>74</sup>
75. Tot medio 2006 konden notarissen in Nederland hun aktepapier alleen bij JEA afnemen. JEA bood alleen de katoen houdende *Classic* variant aan. Vanaf medio 2006 konden de bij [VERTROUWELIJK] aangesloten notarissen daarnaast ook kiezen uit het door XLP aangeboden niet-katoenhoudende papier, dat hen via [VERTROUWELIJK] werd aangeboden. Het aktepapier van XLP was in vergelijking tot het aktepapier van JEA 28% goedkoper.<sup>75</sup> Circa 50 [VERTROUWELIJK] kantoren stapten over naar [VERTROUWELIJK]XLP als leverancier. JEA had inmiddels het goedkopere, niet-katoenhoudende, *Trend* papier op de markt gebracht; in reactie op de dreiging van nieuwe toetreders (zie ook paragraaf 2.2.1). In totaal kiest circa 23% van de notariskantoren voor niet-katoenhoudend papier.
76. Nadat CIB in december 2006 met JEA een overeenkomst had gesloten en zij het notarieel aktepapier verkocht voor een prijs die maximaal 5% lager was dan de prijs van JEA (zie par. 2.2.2), verwierf CIB in een korte tijd 20% marktaandeel. De sterke stijging van het marktaandeel van CIB was voor JEA aanleiding om haar eigen aktepapier bij notarissen aan te prijzen via schriftelijke en telefonische mededelingen.<sup>76</sup>
77. Uit het voorgaande blijkt dat een substantieel deel van de notarissen is overgestapt naar een alternatieve leverancier van notarieel aktepapier bij een geringe prijsverlaging van 5%. Hieruit volgt dat de prijs van notarieel aktepapier een factor van belang is in het concurrentieproces tussen aanbieders van notarieel aktepapier.

#### 2.1.7 Zienswijzen

78. KJE is van mening dat ACM de positie van JEA onjuist heeft bepaald ten opzichte van haar leveranciers, concurrenten en afnemers. ACM had de afzonderlijke markten en de verschillende posities van partijen op die markten, waaronder het voormalige monopolie van JEA, moeten betrekken in haar oordeel. Door dit niet te doen, zou ACM een onjuiste kwalificatie hebben gegeven aan de feiten en omstandigheden. KJE is van mening dat CIB en XLP geen concurrenten waren van JEA op het niveau van productie van notarieel akte papier. KJE betoogt verder dat CIB en XLP nooit de ambitie hebben gehad om zelf papier te drukken of

---

<sup>73</sup> In 2013 werden door JEA, XLP en CIB drie prijsaanpassingen doorgevoerd. Zie Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 25.

<sup>74</sup> In de eerste jaren publiceerde JEA daarnaast een brochure met de nieuwe prijzen, die werd verzonden aan de afnemers. Zie Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 25.

<sup>75</sup> JEA geeft aan dat het papier van XLP van een andere kwaliteit was, dan het papier van JEA.

<sup>76</sup> Zie Dossierstuk 2015103027, Bijlage 6 en 7; Dossierstuk 2016205284, Bijlage 190 en 192.



produceren. De gemaakte afspraken kunnen daardoor niet het oogmerk hebben gehad om te voorkomen dat CIB en XLP als producent de markt zouden betreden.

79. ACM volgt het betoog van KJE in zoverre dat zij van mening is dat de marktstructuur dient te worden meegenomen in de beoordeling van het gedrag. ACM deelt het oordeel echter niet dat zij de positie onjuist zou hebben bepaald. In het voorgaande heeft ACM dit meer expliciet uiteengezet. Het feit dat JEA als enige actief was als zowel securitydrukker als verkoper van notarieel aktepapier, maakt naar het oordeel van ACM niet dat CIB en XLP geen concurrenten waren van JEA bij de verkoop van notarieel aktepapier. Dat CIB en XLP bij de verkoop van notarieel aktepapier weldegelijk enigszins concurreerden met JEA blijkt reeds uit het feit dat zij marktaandeel hebben weten te verwerven. ACM acht het dan ook niet relevant of CIB en XLP zelf de ambitie hadden om zelf papier te gaan drukken, gebleken is immers dat CIB en XLP het papier ook via derde partijen konden betrekken.
80. JEA is van mening dat de prijs van het aktepapier vaak geen doorslaggevend selectie criterium is voor notarissen. Het aktepapier betreft maar een klein deel van de kosten van een notaris en speelt om die reden maar een beperkte rol. Dat de prijs geen doorslaggevend selectie criterium is blijkt volgens JEA ook uit het feit dat [VERTROUWELIJK] van de notariskantoren kiest voor een duurdere kwaliteit papier terwijl zij ook hadden kunnen kiezen voor een goedkopere kwaliteit.<sup>77</sup>
81. ACM kan dit betoog van JEA niet volgen. De keuze voor een bepaalde kwaliteit papier staat los van de vraag of notarissen de gewenste kwaliteit papier voor een zo voordelig mogelijke prijs inkopen. Uit het voorgaande blijkt dat de prijs van notarieel aktepapier weldegelijk een factor van belang is voor notarissen bij de aankoopbeslissing.
82. Daarbij heeft JEA zelf aangegeven dat zij de prijzen hebben verlaagd na het beëindigen van de overeenkomst tussen CIB en JEA, omdat zij de voorraad moesten verkopen. Daaruit leidt ACM af dat JEA zelf de prijs blijkbaar wel ziet als een concurrentieparameter.

## 2.2 Gedrag

83. In deze paragraaf stelt ACM op basis van het rapport, het dossier en de zienswijzen van de betrokken ondernemingen en feitelijk leidinggevers, de relevante feiten en omstandigheden vast die van belang zijn voor de beoordeling van het gedrag van de betrokken ondernemingen. Deze vormen de basis voor de juridische beoordeling in dit besluit. Achtereenvolgens gaat ACM in op de aanleiding, de overeenkomst van JEA met CIB, de overeenkomst van JEA met XLP, de wetenschap van elkaars overeenkomsten, de marktontwikkelingen na beëindiging van de overeenkomst tussen JEA en CIB en de rol van de heer [C-JEA] (JEA) respectievelijk de heer [A-CIB] (CIB).

### 2.2.1 Inleiding en aanleiding

84. Tot medio 2006 was JEA de enige verkoper van notarieel aktepapier. De KNB was met JEA overeengekomen dat JEA aan het notariaat zouden leveren tegen een overeengekomen prijs. In 1998 heeft het bestuur van de KNB, mede in verband met de inwerkingtreding van de Mw en de Wet op het notarisambt, besloten tot de instelling van een werkgroep die zich zou gaan verdiepen in het notarieel aktepapier. Het moest ook voor andere leveranciers mogelijk worden om notarieel aktepapier te kunnen leveren. De KNB was bevoegd om eisen te stellen aan dit

---

<sup>77</sup> Zienwijze JEA randnummer 32 en hoorzittingsverslag.

soort papier. Er werden vervolgens verschillende papierproducenten, drukkers en onafhankelijke deskundigen, waaronder ook JEA, betrokken bij het opstellen deze nieuwe eisen voor het notarieel aktepapier.<sup>78</sup> De eisen werden vastgelegd in het Reglement Aktepapier. Elke (potentiële) toetreders kon sindsdien bekend zijn met de eisen waaraan het papier moest voldoen.<sup>79</sup>

85. De KNB sprak in december 2005 uit dat zij na de inwerkingtreding van het Reglement Aktepapier op 1 november 2005 verwachtte dat meerdere partijen als leverancier actief zouden worden op de markt voor notarieel aktepapier. Een aantal geïnteresseerde partijen had zich op dat moment namelijk al gemeld.<sup>80</sup>
86. Ook JEA was zich bewust van de mogelijke gevolgen van het openstellen van de markt.<sup>81</sup> In een memo van de heer [C-JEA] van 1 februari 2006 staat vermeld dat JEA verwacht dat zij haar prijzen voor notarieel aktepapier met de komst van nieuwe leveranciers fors naar beneden zal moeten bijstellen.<sup>82</sup> JEA reageerde daarop met het op de markt brengen van verschillende papierlijnen: de oude onder de naam *Classic* en een nieuwe, voordeligere, onder de naam *Trend*.<sup>83</sup> In een verkoopvergadering van 13 januari 2006 werd ook aangegeven dat drie andere partijen zich gemeld hadden bij de KNB om het notarieel aktepapier te willen gaan drukken. Op 16 januari 2006 zou er daarom een mailing uitgaan met een vooraankondiging van een nieuwe papiersoort.<sup>84</sup> Medio 2006 was JEA ervan op de hoogte dat [VERTROUWELIJK] notarieel aktepapier afnemen van een andere leverancier. Met de introductie van de *Trend* lijn hoopte zij marktaandeel te behouden.<sup>85</sup> In juli 2006 verzond JEA een mailing over een prijsverlaging van het *Classic* papier en de introductie van het goedkopere *Trend* papier.<sup>86</sup> JEA had desondanks een deel van de markt verloren en verwachtte eind 2006 dat deze daling van de verkoop van aktepapier zich zou voortzetten.<sup>87</sup>

## 2.2.2 CIB

### 2.2.2.1 Betreden markt CIB

87. CIB levert sinds 1937 totaaloplossingen voor de kantooromgeving. Hieronder valt onder meer het leveren van kantoorartikelen, waaronder papier, aan overheden en hun instellingen en de

---

<sup>78</sup> Dossierstuk 2016202825, *Beantwoording aanvullende vragen KNB*, p.1; Dossierstuk 2016305428, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 8-10.

<sup>79</sup> Op grond van art. 41 lid 2 Wet op het notarisambt, jo. Art. 2 Verordening aktepapier jo. Reglement Aktepapier.

<sup>80</sup> Dossierstuk 2015310839, *Dossier KNB - deel 4, Artikel Notariaat Magazine december 2005*, p. 8. Zie daarnaast Dossierstuk 2015310836 – 20153108340, *Dossier KNB – deel 1-5, Diverse mails waaruit interesse verschillende partijen blijkt*. JEA wist dat ook CIB 'actief' was m.b.t. notarieel aktepapier, zie Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Presentatie*, p. 1318.

<sup>81</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Notulen vergadering van commissarissen KJE 21 december 2005*, Bijlage 22, p. 176; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Presentatie*, p. 1314.

<sup>82</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Memo Contingency JEA 2006*, Bijlage 56, p. 350.

<sup>83</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Notulen vergadering van commissarissen KJE 21 december 2005*, Bijlage 22, p. 176.

<sup>84</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 923; Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Notulen Directieteam-vergadering KJE 19 juni 2006*, Bijlage 5, p. 30.

<sup>85</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Brief JEA>KNB*, p. 1413; Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Memo Resultaten juni 2006*, Bijlage 6, p. 37

<sup>86</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen – XLP, Mailing JEA*, Bijlage 11. In het memo van 19 oktober 2006: 'Toelichting verval notaris papier' staat vermeld dat JEA de prijs gemiddeld verlaagde met 5,63 % en zij op dat moment 10% van de markt verloren was, zie Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 58, p. 370.

<sup>87</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Gewijzigde begroting 2007*, Bijlage 23, p. 189.

(non-)profit sector. Vanaf 2005 oriënteerde CIB zich op de verkoop van aktepapier aan notarissen. [VERTROUWELIJK].<sup>88</sup>

88. CIB heeft aan de KNB gevraagd welke eisen gesteld worden aan het produceren en leveren van notarieel aktepapier. De KNB heeft laten weten dat het papier moet voldoen aan de norm NEN 2728, bedrukt moet zijn met het oranje logo van de KNB en het watermerk van de KNB moet dragen. De drukker moet lid zijn van de Vereniging Echt en in het bezit zijn van een geldig SMS certificaat of voldoen aan de CWA norm 14641.<sup>89</sup>
89. CIB heeft in die periode contact gehad met [VERTROUWELIJK], de papierleverancier van JEA. [VERTROUWELIJK] gaf echter aan niet te kunnen leveren omdat zij een exclusief contract had met JEA.<sup>90</sup> Via een drukkerij waar CIB al mee werkte, drukkerij [VERTROUWELIJK], kwam CIB in contact met de papierfabriek [VERTROUWELIJK]. Deze papierfabriek was in staat het benodigde papier volgens de vereiste standaarden te vervaardigen en was bereid het aan CIB te leveren.<sup>91</sup>
90. De KNB heeft in het Notariaat Magazine van november 2006 de mededeling geplaatst dat het notarieel aktepapier van CIB voldoet aan alle daarvoor gestelde eisen.<sup>92</sup>
91. In het najaar van 2006 heeft CIB een aantal notarissen aangeschreven met de mededeling dat CIB een nieuwe aanbieder was van notarieel aktepapier en dat zij goedkoper was dan JEA.<sup>93</sup> CIB had een proefsetje van haar notarieel aktepapier bijgevoegd. Om het papier te kunnen leveren aan de notarissen had CIB bestellingen bij drukkerij [VERTROUWELIJK] geplaatst.<sup>94</sup>

#### 2.2.2.2 Aanleiding

##### Reactie JEA

92. Voorafgaand aan de mededeling van KNB over het goedkeuren van het aanbieden van aktepapier door CIB, heeft de KNB JEA hiervan op de hoogte gesteld.<sup>95</sup> JEA is via een bevriende notaris op de hoogte gebracht van het proefsetje dat CIB had verstuurd. De mailing was voor JEA aanleiding om op 15 december 2006 een brief te sturen aan CIB met een kopie aan de KNB.<sup>96</sup> In de brief aan CIB maakte de heer [C-JEA] (JEA) bezwaar tegen de vergelijking van de prijs van het aktepapier van CIB met de duurdere *Classic* (en niet met de lager

---

<sup>88</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 3 en Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1, Aanpak CIB notarissen*, Bijlage 9.

<sup>89</sup> Diverse contacten hebben hierover plaatsgevonden tussen CIB en KNB. Op aanvraag heeft CIB het watermerk van de KNB en het precieze recept voor de samenstelling van de kleur oranje ontvangen van de KNB, Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, Bijlage 9.

<sup>90</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 31.

<sup>91</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 6.

<sup>92</sup> Dossierstuk 2015406750, *Artikel Notariaat Magazine nov 2006* en Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 60. De drukkerij was geen lid van de Vereniging Echt. Eerder had de KNB aangegeven dat dat een van de vereisten was. CIB was er echter vanuit gegaan dat het ging om de keurmerken die voorheen aan de Stichting Echt verbonden waren maar inmiddels ook los van het lidmaatschap te verkrijgen waren. De KNB heeft voor de goedkeuring niet naar het lidmaatschap gevraagd. Zie Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 33 en Dossierstuk 2015102772, *Reactie op informatieverzoek CIB d.d. 2 oktober jl.*, p.2 en Bijlage 5.

<sup>93</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p. 8 en Bijlage 10; Dossierstuk 2015102772, *Reactie op informatieverzoek CIB d.d. 2 oktober jl.*, p.2 en Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, Bijlage 3.

<sup>94</sup> Dossierstuk 2015102772, *Reactie op informatieverzoek CIB d.d. 2 oktober jl.*, p. 1 en 2 en Bijlage 1 en 2.

<sup>95</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, E-mailbericht van 17 november 2006 van KNB aan JEA*, Bijlage 60, p. 378.

<sup>96</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p.8; Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 1, p. 6 en Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 14.

geprijsde, net geïntroduceerde *Trend*). Ook vroeg hij CIB in alle communicatie-uitingen de naam van Joh. Enschedé of Joh. Enschedé Amsterdam niet meer te gebruiken. Ten slotte stelde hij richting CIB dat hij van mening was dat het aktepapier dat CIB als proefvellen aan de notarissen had verstrekt, niet voldeed aan de door de KNB gestelde normen voor wat betreft de positie van het watermerk en de kleur van het logo.

93. Ook aan de KNB gaf JEA aan dat zij twijfelde of CIB het papier kon leveren met het watermerk precies in het midden, conform de Verordening Aktepapier. Volgens JEA speelde dit probleem voor CIB bij 'levering op de rol'.<sup>97</sup> In haar reactie op het feitencomplex geeft JEA aan dat het aktepapier van CIB niet voldeed en zij voert hierbij aan dat drukkerij [VERTROUWELIJK] pas per 1 december 2006 beschikte over het benodigde CWA certificaat.<sup>98</sup>
94. De KNB heeft bij CIB geïnformeerd of zij problemen heeft met het centreren van het watermerk. CIB heeft hierop geantwoord dat het centreren geen enkel probleem is, dat centreren mogelijk lastiger is bij 'levering op de rol', maar dat daarvan geen sprake is omdat dit niet van toepassing is voor CIB.<sup>99</sup> De KNB heeft zowel CIB als JEA laten weten dat zij het antwoord bevredigend vond.<sup>100</sup>

#### *Bijeenkomst 28-12-06*

95. Uit de contacten die het KNB met zowel CIB als JEA had blijkt dat CIB en JEA in deze discussie aanleiding zagen om met elkaar om de tafel te gaan zitten. De heer [C-JEA] meldt per e-mail aan het KNB dat deze bijeenkomst op 28 december 2010 zal plaatsvinden:<sup>101</sup>

*'Allereerst dank voor de snelle opvolging van de door mij gestuurde brief. Volgende week treffen wij elkaar in Amsterdam. Over de uitkomst van het gesprek zal ik je na afloop informeren.'*<sup>102</sup>

96. Op 28 december 2006 vond er een bijeenkomst plaats op het kantoor van JEA in Amsterdam.<sup>103</sup> Aanleiding voor het gesprek was een brief die [C-JEA] aan [A-CIB] had gestuurd naar aanleiding van de door CIB verspreide proefsetjes.<sup>104</sup> Daarop heeft CIB contact gezocht met JEA om hierover in gesprek te gaan.<sup>105</sup>
97. Deelnemers aan de bijeenkomst waren de heer [A-CIB] (CIB), de heer [C-JEA] (JEA) [VERTROUWELIJK].<sup>106</sup> Van deze bijeenkomst is geen verslag gemaakt, maar JEA heeft wel een samenvatting op hoofdlijnen gemaakt van dit gesprek.<sup>107</sup> Hieruit blijkt dat CIB en JEA

---

<sup>97</sup> Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015, Beantwoording vraag 6 KJE*, Bijlage 1.

<sup>98</sup> Dossierstuk 2016305150, *Reactie JEA op feitencomplex*, p. 2 en Bijlage 1. Destijds was het ontbreken van het CWA certificaat al aan de orde gesteld door JEA, zie Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, Bijlage 3.

<sup>99</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, Bijlage 13, p. 84.

<sup>100</sup> Dossierstuk 2015308838, *Correspondentie KNB papierleveranciers, e-mail van 21 november 2006 16:47*, p. 21.

<sup>101</sup> Dit tevens bevestigd door de heer [A-CIB] zie: Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1, e-mailbericht CIB aan KNB d.d. 21 december 2006*, Bijlage 11, p. 78.

<sup>102</sup> Dossierstuk 2015308838, *Correspondentie KNB papierleveranciers*, p. 5.

<sup>103</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 16.

<sup>104</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p. 8; Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 1, p. 6 en Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 14.

<sup>105</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 14 en Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 12 en 15.

<sup>106</sup> [VERTROUWELIJK].

<sup>107</sup> Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 2, p. 8; Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 17 en Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 1443.

hebben gesproken over een overeenkomst tot exclusieve levering van whitelabel aktepapier.<sup>108</sup> In paragraaf 2.2.2.3 gaat ACM nader in op de inhoud van deze overeenkomst.

#### *Vervolg contacten*

98. Na het gesprek van 28 december 2006 heeft JEA de voorbereidingen getroffen om tot een overeenkomst met CIB te komen. Hiertoe heeft zij op 2 januari 2007 een brief gestuurd aan CIB, waarin zij de hoofdpunten van de overeenkomst opsomt om op deze hoofdpunten alvast afstemming te vinden.<sup>109</sup> Deze hoofdpunten heeft [C-JEA] op 2 januari 2007 ook besproken in het MT van JEA.<sup>110</sup> Verder heeft [C-JEA] op 2 januari 2007 aan [VERTROUWELIJK] telefonisch medegedeeld dat CIB en JEA nog in gesprek waren over de overeenkomst.<sup>111</sup> Op 9 januari 2007 geeft [VERTROUWELIJK] een terugkoppeling aan de heer [VERTROUWELIJK], salesmanager KJE, waarin hij aangeeft dat tijdens het gesprek van 28 december 2006 is geconstateerd dat CIB en KJE/JEA meer samen konden doen.<sup>112</sup> Als voorbeeld noemt hij hier stempassen.<sup>113</sup> De heer [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], heeft deze mail gestuurd nadat hij van [C-JEA] te horen heeft gekregen dat JEA en CIB eruit waren.<sup>114</sup>
99. Op 22 januari 2007 heeft [C-JEA] in het directieteam van KJE gemeld dat er een exclusieve overeenkomst is gesloten tussen JEA en CIB voor de levering en inkoop van notarieel aktepapier voor de duur van 7 jaar.<sup>115</sup>

#### **2.2.2.3 Inhoud afspraken**

##### *Het schriftelijke contract tussen CIB en JEA*

100. Op het kantoor van JEA in Amsterdam werd op 19 januari 2007 de heer [C-JEA] (JEA) en de heer [A-CIB] (CIB) het “Exclusief Inkoop en Leveringscontract notarieel aktepapier” ondertekend.<sup>116</sup> JEA verkreeg hiermee het recht tot exclusieve levering van notarieel aktepapier aan CIB.<sup>117</sup> JEA en CIB kwamen overeen dat JEA de lijnen ‘Classic’ en ‘Trend’ als whitelabel voor CIB zou produceren onder de namen ‘Eminent’ en ‘Confident’. Als vergoeding voor dit exclusieve recht zou JEA jaarlijks aan CIB een bedrag van EUR 15.000,- betalen.<sup>118</sup>
101. Het contract is op 1 februari 2007 in werking getreden voor onbepaalde tijd, met een minimale duur van vijf (5) jaar.<sup>119</sup> Daarbij bestond een eenzijdige door één van de partijen uit te voeren optie tot stilzwijgende verlenging van twee (2) jaar gevolgd door een stilzwijgende verlenging met periodes van telkens één (1) jaar.

<sup>108</sup> Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, p. 2.

<sup>109</sup> Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 2, p. 8.

<sup>110</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 762.

<sup>111</sup> Dossierstuk 2016203943, *Verklaring hr.* [VERTROUWELIJK], p.9.

<sup>112</sup> dossierstuk 2016203943, *Verklaring hr.* [VERTROUWELIJK], p. 3.

<sup>113</sup> Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, p. 25.

<sup>114</sup> Dossierstuk 2016203943, *Verklaring hr.* [VERTROUWELIJK], p. 9.

<sup>115</sup> Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, p. 27; Dossierstuk 2016203943, *Verklaring hr.* [VERTROUWELIJK], p. 7.

<sup>116</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1. Vermeld staat ‘2006’ als het jaar waarin de overeenkomst werd gesloten. Dit moet 2007 zijn (zie pagina 2, voetnoot 1 van dossierstuk 2015205840). Dat 2007 het juiste jaar moet zijn geweest is voorts aannemelijk omdat de ingangsdatum van de overeenkomst op 1 februari 2007 ligt (zie artikel 2.1 van de overeenkomst in Bijlage 1) en gelet op de bewoordingen van artikel 4.4 waarin staat “Jaarlijks in december, derhalve voor het eerst in december van 2007 [...]”. Dat de overeenkomst is ondertekend op 19 januari 2007 is bevestigd door zowel JEA als CIB aan ACM (zie o.a. Dossierstuk 2015207901).

<sup>117</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1: Artikel 1.1 van het contract luidt: “CIB geeft hierbij, voor de duur van deze Overeenkomst, aan JEA het exclusieve recht om aan CIB Notarieel Aktepapier te leveren.”

<sup>118</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1: Artikel 1.2 van het contract luidt: “Voor dit exclusieve recht zal JEA jaarlijks aan CIB een vergoeding betalen van EUR 15.000,-.”

<sup>119</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1, artikel 2.1.

102. Veranderingen van de verkoopprijzen van JEA werkten rechtstreeks door in de inkooprijzen die JEA rekende aan CIB. Zo luidt artikel 4.2 van de overeenkomst:

*“Indien JEA in de loop van deze Overeenkomst, vanuit haar normale bedrijfsvoering, de vaste Verkoopprijzen van haar Notarieel Aktepapier Classic en/of Trend naar boven en/of naar beneden in prijs aanpast, zal deze prijsaanpassing procentueel evenredig worden doorgevoerd op de in bijlage 2 vermelden prijzen voor Notarieel Aktepapier Eminent en Confident.”*

103. Op 22 januari 2007 werd het sluiten van de overeenkomst besproken in het Directieteam van KJE. Bij deze vergadering waren de heren [VERTROUWELIJK] en [C-JEA] (JEA) aanwezig. De notulen van dit overleg vermelden:

*“Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de heer [VERTROUWELIJK] en [C-JEA] en de Algemeen Directeur van het Centraal Inkoop Bureau (CIB). Hier is een exclusieve overeenkomst voor JEA uit voortgekomen voor de levering en inkoop van notarieel aktepapier, duur 7 jaar.”<sup>120</sup>*

104. JEA merkte ten aanzien van de overeenkomst met CIB het volgende op: Met de overeenkomst heeft JEA onder meer beoogd haar marktaandeel te behouden.<sup>121</sup>:

*“Met het CIB werd in januari, na een korte maar intensieve periode van onderhandeling, een vijfjarige overeenkomst afgesloten voor de levering van notarieel aktepapier onder een eigen label. Hiermee is voor een belangrijk deel de bedrijf continuïteit voor Joh. Enschedé Amsterdam veilig gesteld. Niet alleen het marktaandeel blijft hiermee behouden maar is ook de werkgelegenheid en persbezetting zeker gesteld.”*

Door de exclusieve overeenkomst tussen JEA en CIB kon JEA het volledige aanbod aktepapier blijven bedrukken en was JEA verzekerd van behoud van haar marktaandeel.

105. In 2009 heeft CIB JEA geselecteerd als leverancier van Gemeentelijk Basis Papier (GBP). CIB heeft het contract met betrekking tot GBP gelijk willen trekken aan het contract met betrekking tot notarieel aktepapier. Om deze reden is met ingang van 1 januari 2010 een nieuw contract gesloten tussen CIB en JEA met betrekking tot het notarieel aktepapier, nog voor afloop van het oude contract.<sup>122</sup>
106. Het nieuwe contract betrof een contract voor vijf jaar, met de optie voor één van de partijen om daarna eenzijdig het contract met twee jaar te verlengen. De opzet van het nieuwe contract was gelijk aan het oude contract.

#### *Aanvullende afspraken*

107. Voorafgaand aan het sluiten van het contract op 19 januari 2007, hebben CIB en JEA contact gehad over de verkoopprijs en de marge-doelstellingen van CIB.

---

<sup>120</sup> Dossierstuk 2015103027, *Beantwoording informatieverzoek KJE*, bijlage 5.

<sup>121</sup> Dossierstuk 2015103027, *Beantwoording informatieverzoek KJE*, p. 43.

<sup>122</sup> Dossierstuk 2015205840, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 8 mei 2013*, Bijlage 2. In Bijlage 2, p. 4, staat ‘2006’ i.p.v. ‘2010’ vermeld als het jaar waarin de overeenkomst werd gesloten. Dat 2010 het juiste jaar moet zijn wordt bevestigd door CIB in Dossierstuk 2015102772, p.6. Dat 2010 het juiste jaar moet zijn geweest is aannemelijk omdat de ingangsdatum van de overeenkomst op 1 januari 2010 ligt (zie artikel 2.1 van de overeenkomst) en gelet op de bewoordingen van artikel 4.4. waarin staat “Jaarlijks in december, derhalve voor het eerst in december van 2010 [...]”.

108. De heer [A-CIB] heeft verklaard dat hij op 28 december 2006 heeft aangegeven dat hij ten minste 5% onder de prijs van JEA zou willen verkopen. Daarnaast gaf hij aan dat er tijdens die bijeenkomst is gesproken over de marge waar hij aan dacht. Daarbij heeft hij aangegeven dat hij ongeveer 18% marge zou willen hebben.<sup>123</sup> Volgens CIB is daarbij afgesproken dat CIB daarbij een bruto winstmarge van ongeveer 17% zou realiseren.<sup>124</sup>
109. [C-JEA] heeft daarnaast ook verklaard dat hij wist van de wens van CIB om 5% onder de verkoopprijs van JEA te zitten.<sup>125</sup>
110. Uit diverse mails met betrekking tot de uitvoering en de naleving blijkt dat beide partijen wisten van de 5%-regel en marge-doelstellingen en deze ook uitvoerden. Uit de tabellen die JEA jaarlijks aan CIB toestuurde, blijkt de toepassing van de 5%-regel en blijkt dat de inkoopmarge van CIB gemiddeld rond de 18% lag. In veel gevallen wordt de 5%-regel zelfs vermeld en de marge wordt soms uitgerekend.<sup>126</sup> Ook spraken partijen elkaar erop aan als zij afspraken niet naleefden.<sup>127</sup>

#### 2.2.2.4 Uitvoering en naleving

##### *Uitvoering*

111. Ter uitvoering van de afspraken zoals in de vorige paragraaf besproken, stuurde JEA elk najaar een mail aan CIB. Deze mail bevatte de verkoopprijs van JEA, de inkooprijs van CIB en meestal de verkoopprijs van CIB. Daarbij refereerde JEA in de toegestuurde tabel vaak aan de 5%-regel en was er sprake van een gemiddelde marge van 17,74%.<sup>128</sup>
112. Op het moment dat het voorstel van [C-JEA] (JEA) niet voldeed aan de gemaakte afspraken, werd hierover gecommuniceerd en werd een nieuwe prijs besproken. Zo geeft [A-CIB] in een mail van 29 november 2011 aan:

*“We hebben indertijd afgesproken dat we ca. 5% onder de prijs van JEA zouden zitten en er een marge van tussen de 17 en 21% aan over zouden houden. Daar waar dit teveel uit de pas liep heb ik het aangepast. De getallen die ik heb aangepast heb ik met 2 kleurtjes aangegeven. Kan je hier mee akkoord gaan?”<sup>129</sup>*

113. [C-JEA] ging vervolgens akkoord, maar kwam hier later op terug omdat het voorstel van [A-CIB] prijzen bevat die meer dan 5% onder de prijs van JEA liggen. Hij gaf daarbij aan dat de verschillen anders te groot zouden worden:

*“Met het nalopen van de prijzen voor volgend jaar zie ik dat ik me heb vergis door akkoord te gaan met je voorgestelde wijziging aangaande confident. Het is voor ons van*

---

<sup>123</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring* [A-CIB] 3-12-2015, p. 14-15.

<sup>124</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p. 2.

<sup>125</sup> Dossierstuk 2016202825 Verklaring van de heer [C-JEA] (JEA) d.d. 4 maart 2016, p. 13.

<sup>126</sup> Zie Bijlage 1 voor een overzicht van alle gecommuniceerde prijzen en de berekende marges; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, De 5%-regel marges werden (vaak) vermeld*, p. 1439, p. 1476, p. 1514 en 1515.

<sup>127</sup> Zie par. 2.2.2.4.

<sup>128</sup> Zie voor alle contacten/documenten met betrekking tot prijzen Bijlage 1.

<sup>129</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mail* [A-CIB] (CIB) aan [C-JEA] (JEA) en *Tabel*, Bijlage 12, p. 74; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail* [A-CIB] (CIB) aan [C-JEA] (JEA), Bijlage 135, p. 549.

*groot belang dat de 5% regel gehandhaafd blijft. De verschillen worden anders te groot.*<sup>130</sup>

*Naleving*

114. CIB en JEA zorgden ervoor dat de gemaakte afspraken werden nageleefd. CIB heeft aangegeven dat zij zelf, waarschijnlijk door een administratieve fout, in 2007 toch nog korting heeft verleend.<sup>131</sup> Op papier was wel duidelijk dat CIB geen korting gaf op notarieel aktepapier. In de prijscommunicatie naar notarissen werd volgens CIB namelijk wel vermeld dat er geen korting op het aktepapier werd gegeven.<sup>132</sup> In andere gevallen dat er niet werd nageleefd spraken partijen elkaar hierop aan. Het betrof gevallen waarin één van de partijen korting had verleend aan een bepaalde klant, verkeerde prijzen had gehanteerd of verkeerd werd gecommuniceerd over de prijzen.

*Concurreren op prijs bij klanten*

115. Medio 2007 vroeg een commercieel manager van CIB aan de heer [C-JEA] waarom JEA op dezelfde prijzen is gaan zitten als CIB en daarmee zich niet aan de afspraak heeft gehouden dat zij niet op prijs met elkaar zouden gaan concurreren. [C-JEA] stuurde deze mail door naar [VERTROUWELIJK-JEA] (JEA).<sup>133</sup> Hij stuurde deze op zijn beurt weer door aan twee collega's.<sup>134</sup>
116. Daarnaast vroeg een accountmanager van JEA begin 2008 het volgende aan de heren [VERTROUWELIJK-JEA] en [C-JEA]:

*"Volgens mij is met CIB afgesproken dat we niet op prijs zouden concurreren. Uit onderstaande mail aan [VERTROUWELIJK] notarissen van een medewerker van CIB blijkt volgens mij iets geheel anders. Er staat "met nog eens 5% te verlagen" dus hebben ze al eerder 5% korting aangeboden. Hoe gaan we hiermee om?"*<sup>135</sup>

117. [C-JEA] mailde vervolgens [A-CIB] op 21 maart 2008:

*Daarnaast ontving ik vandaag bijgaande email-uitwisseling tussen een medewerker van het CIB en mevr. [VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK] notarissen; hetgeen mij diep raakt (zie bijlage). Zoals afgesproken zouden wij niet op prijs concurreren, maar uit deze emailbijlage blijkt het tegendeel. Je begrijpt dat ik hier -op z'n zachts gezegd- een zeer onplezierig gevoel over heb. Graag wil ik dan ook op korte termijn met je in gesprek. Wellicht zie jij kans a.s. dinsdagmiddag tussen twaalf en twee of woensdagochtend tussen half negen en half tien bij mij langs te komen?"*<sup>136</sup>

118. In januari 2009 vroeg een commercieel manager van CIB aan de heer [VERTROUWELIJK-JEA] of JEA een korting van 10% heeft geboden aan een bepaalde notaris. [C-JEA] ontkende en gaf

---

<sup>130</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB) en Tabel*, Bijlage 12, p. 74; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [A-CIB] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, Bijlage 144, p. 579; Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB) aan en tabel*, Bijlage 24, p. 215.

<sup>131</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p. 12 en Bijlage 26, p. 351 e.v..

<sup>132</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, Bijlage 26, p. 351 e.v..

<sup>133</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [VERTROUWELIJK] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, p. 205.

[VERTROUWELIJK-JEA] is Director Marketing & Sales bij JEA.

<sup>134</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [VERTROUWELIJK] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, p. 282.

<sup>135</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Accountmanager JEA aan [C-JEA] (JEA) en [VERTROUWELIJK-JEA](JEA)*, Bijlage 367, p. 16.

<sup>136</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mail [C-JEA](JEA) aan [A-CIB](CIB)*, p. 50.



aan: "Zoals je weet staat korting geven op Aktepapier gelijk aan "ontslag op staande voet". Dit is echt niet gebeurd."<sup>137</sup>

119. Uit het voorgaande blijkt dat bij JEA en CIB in de organisatie duidelijk was dat de afspraak bestond dat er niet op prijs geconcurrereerd werd tussen CIB en JEA. Medewerkers van beide organisaties spraken elkaar erop aan dat het de afspraak was dat zij niet op prijs zouden concurreren.

#### *Hanteren oude tarief*

120. Begin januari 2011 mailde [C-JEA] [A-CIB] dat hij had gehoord dat CIB het oude tarief van 2010 nog hanteerde tot 10 januari 2011. Het bleek dat CIB in verband met een misverstand tot 10 januari 2011 de lagere prijzen van het voorgaande jaar nog hanteerde. [C-JEA] gaf aan het misverstand erg vervelend te vinden. Het betekende volgens [C-JEA] waarschijnlijk klantverlies voor JEA. Hij gaf aan alle bestellingen van CIB tot vanaf 1 januari gewoon volgens de afspraken van 2011 af te handelen. Dit betekende voor CIB dat ze in deze periode minder marge had.<sup>138</sup> Uit dit voorval blijkt dat [C-JEA] [A-CIB] aanspraak op de gemaakte afspraken.

#### *Oude prijzen site KNB*

121. Op 14 januari 2009 berichtte een commercieel manager van CIB de heer [C-JEA] dat een klant CIB erop heeft gewezen dat JEA de tarieven van 2008 nog op de KNB-site had staan, waardoor er een scheef beeld ontstond ten opzichte van de prijsstelling van CIB. Hij vroeg of [C-JEA] ervoor kon zorgen dat de juiste tarieven op de site kwamen te staan. [C-JEA] gaf aan dat hij gelijk had en de prijzen direct zouden worden aangepast.<sup>139</sup> CIB sprak JEA hier aan op het juist communiceren van de overeengekomen prijs voor 2009.

## **2.2.3 XLP**

### **2.2.3.1 Betreden markt XLP**

122. Op 3 juni 2005 heeft de heer [B-XLP] XLP opgericht met als doel te handelen in papier en karton.<sup>140</sup> Vanuit zijn tijd in de papierindustrie was de heer [B-XLP] op de hoogte van het feit dat JEA van oudsher de enige aanbieder was van notarieel aktepapier. Ook was de heer [B-XLP] op de hoogte van het feit dat papierfabriek [VERTROUWELIJK] beschikte over een egoutteur<sup>141</sup> die nodig is om aktepapier te vervaardigen.<sup>142</sup>
123. Eind mei 2005 nam XLP telefonisch contact op met de KNB over de eisen die verbonden waren aan het leveren van aktepapier. De KNB heeft XLP hierop geïnformeerd dat het mogelijk was notarieel aktepapier te gaan leveren, mits het papier en de drukkerij aan alle voorschriften zouden voldoen die de KNB in dit verband stelt. Ook stelde de KNB dat XLP zich zelf tot de notarissen zou moeten wenden om klanten te werven.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [VERTROUWELIJK] (CIB) aan [VERTROUWELIJK-JEA] (JEA)*, p. 19.

<sup>138</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mailwisseling [C-JEA] (JEA) en [A-CIB] (CIB)*, p. 68-69.

<sup>139</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, Bijlage 20, p. 189.

<sup>140</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 3.

<sup>141</sup> Een egoutteur is een wals van gaas die wordt gebruikt om het watermerk in het papier te zetten. Op de egoutteur is het watermerk gesoldeerd van bijvoorbeeld de KNB. De wals brengt indrukken aan van het KNB-logo in het papier tijdens de vloeibaar-vaste fase. Als het papier gedroogd, is dit watermerk zichtbaar.

<sup>142</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 3.

<sup>143</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 3.

124. In juni 2005 heeft XLP zowel telefonisch als per brief contact opgenomen met [VERTROUWELIJK] is een samenwerkingsverband van circa 110 notariskantoren met in totaal 151 vestigingen en circa 250 aangesloten notarissen.<sup>144</sup> Notarissen die zijn aangesloten bij [VERTROUWELIJK] kopen zelf hun aktepapier in en zijn daarbij vrij om een leverancier te kiezen. [VERTROUWELIJK] wilde via haar intranet de mogelijkheid bieden om aan de aangesloten leden aktepapier aan te bieden tegen gunstige voorwaarden. XLP doet aan [VERTROUWELIJK] het voorstel als intermediair en adviseur op te treden voor de inkoop van aktepapier.<sup>145</sup>
125. In haar reactie liet [VERTROUWELIJK] XLP weten geïnteresseerd te zijn in een aanbod.<sup>146</sup> Daarom heeft XLP onderzocht wat de mogelijkheden waren met betrekking tot levering van aktepapier aan [VERTROUWELIJK].<sup>147</sup> Uiteindelijk gaf het [VERTROUWELIJK] aan dat zij met XLP in zee wilde gaan, mits de prijs substantieel lager zou liggen dan de 'marktprijs' van JEA.<sup>148</sup> Hierbij moest XLP ook rekening houden met een eventueel goedkoper huismerk dat JEA zou uitbrengen (vergelijkbaar met het papier van XLP).<sup>149</sup>
126. XLP vroeg vervolgens prijzen op bij verschillende drukkerijen voor het bedrukken, snijden, verpakken en uitleveren van aktepapier. Uiteindelijk selecteerde XLP hiervoor [VERTROUWELIJK].<sup>150</sup> Het aktepapier werd geproduceerd door de papierfabriek [VERTROUWELIJK].<sup>151</sup>
127. Op 7 december 2005 kwamen XLP en [VERTROUWELIJK] de prijzen overeen voor de levering van het aktepapier.<sup>152</sup> XLP sprak af met [VERTROUWELIJK] dat zij prijzen in rekening zou brengen die 28% lager waren dan de prijs van JEA. Verder spraken zij af, dat de prijs die XLP rekende aan [VERTROUWELIJK], 5% lager zou liggen dan de prijs die XLP rekende aan andere notarissen. Het stond de aangesloten [VERTROUWELIJK] vrij om via [VERTROUWELIJK] in te kopen, of aktepapier van een andere leverancier te betrekken.<sup>153</sup>
128. In het voorjaar van 2006 liet XLP papiertesten plaatsvinden met het oog op het verkrijgen van certificering van het papier. Op 24 april 2006 overlegde XLP aan de KNB de certificaten die nodig waren om aan de wet- en regelgeving te voldoen, te weten het certificaat van het papier van [VERTROUWELIJK] en het SMS-certificaat van [VERTROUWELIJK].<sup>154</sup> De KNB liet XLP per brief van 28 april 2006 weten:<sup>155</sup>

---

<sup>144</sup> Dossierstuk 2015102931, *Beantwoording informatieverzoek ACM door Netwerk Notarissen d.d. 6 november 2015.*

<sup>145</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 2, p. 15.

<sup>146</sup> Dossierstuk 2015207269, *2011Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *E-mailbericht van [VERTROUWELIJK] aan XLP van 13 juli* Bijlage 2, p. 17.

<sup>147</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *E-mailberichten van XLP aan [VERTROUWELIJK] van 13 juli 2005 en 21 november 2011*, Bijlage 3 en 4, p.18 en 21.

<sup>148</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *E-mailbericht van [VERTROUWELIJK] van 22 november 2011*, Bijlage 5, p. 23.

<sup>149</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *E-mailbericht van [VERTROUWELIJK] van 22 november 2011*, Bijlage 6, p. 25.

<sup>150</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 4.

<sup>151</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5.

<sup>152</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *E-mailberichten van XLP aan [VERTROUWELIJK] van 13 juli 2005 en 21 november 2011*, Bijlage 7 en 8, p. 29 en 31.

<sup>153</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 4.

<sup>154</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *Brief van XLP aan KNB van 24 april 2006*, Bijlage 9, p. 34.

<sup>155</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, *Brief van KNB aan XLP van 28 april 2006*, Bijlage 9, p. 35.

*“Desgevraagd zal de KNB antwoorden aan notariskantoren, dat ons is gebleken dat het door u geleverde aktepapier voldoet aan de eisen.”*

129. Op 30 juni 2006 leverde XLP de eerste order notarieel aktepapier aan notarissen die waren aangesloten bij [VERTROUWELIJK]. Naar aanleiding van vragen van aangesloten notarissen meldt [VERTROUWELIJK] op 14 juli 2006 aan XLP dat JEA het goedkopere *Trend* aktepapier had geïntroduceerd en vraagt zij om te reageren op de goedkopere tarieven van JEA.<sup>156</sup> XLP wees [VERTROUWELIJK] erop dat deze nieuwe papierlijn en de verlaging in prijs van de klassieke papierlijn zijn oorzaak niet had in een verlaging van de papierprijs, maar een reactie was op het ontstaan van toetreders op de markt. Hij wees erop dat het mogelijk dumprijzen zijn, om deze toetreders weg te drukken van de markt en zo hun monopoliepositie te heroveren.<sup>157</sup>
130. Vanaf die tijd leverde XLP in eigen beheer geproduceerd aktepapier aan [VERTROUWELIJK] die gebruik maakten van het aanbod van de [VERTROUWELIJK]. Daarnaast beleverde XLP één enkele bevriende notaris (die geen deel uitmaakte van [VERTROUWELIJK]) in de nabijheid van de woonplaats van [B-XLP].

### 2.2.3.2 Aanleiding

#### *Faillissement [VERTROUWELIJK]*

131. In januari 2008 ging de papierfabriek [VERTROUWELIJK], waar XLP het aktepapier liet produceren, failliet.<sup>158</sup> Omdat het begin 2008 onduidelijk was of [VERTROUWELIJK] een doorstart zou maken, moest XLP zich oriënteren op alternatieve papierfabrieken die haar het benodigde aktepapier wilden leveren.<sup>159</sup>
132. XLP heeft daarop bij de papierfabrieken [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] offertes opgevraagd voor het leveren van aktepapier.<sup>160</sup> Beide offertes bleken commercieel onhaalbaar. Dit kwam enerzijds door de hoge kosten van een nieuwe egoutteur (circa 19.000 euro) en anderzijds door de minimum afnamevereisten van papier (20 ton papier ter waarde van circa 60.000 euro).<sup>161</sup> Bij [VERTROUWELIJK] heeft XLP verder geïnformeerd of het mogelijk was dat zij de egoutteur van [VERTROUWELIJK] zouden overnemen om zo de papierproductie over te nemen; dit bleek technisch niet haalbaar.<sup>162</sup>
133. XLP heeft daarnaast de papierleverancier van JEA, [VERTROUWELIJK] rechtstreeks benaderd. [VERTROUWELIJK] reageerde echter niet op het verzoek van XLP. De agent van [VERTROUWELIJK] in Nederland, de heer [VERTROUWELIJK], reageerde afwijzend op het verzoek van XLP.<sup>163</sup>

---

<sup>156</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, E-mails van [VERTROUWELIJK] aan XLP van 14 juli 2006*, Bijlage 11 t/m 13, p. 40 t/m 49.

<sup>157</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, E-mailbericht van XLP aan [VERTROUWELIJK] van 14 juli 2006*, Bijlage 14, p.51.

<sup>158</sup> JEA heeft verklaard dat [VERTROUWELIJK] zich begin 2007 al in een 'penibele' financiële situatie bevond (zie Documentnummer 2016100496, randnummer 36). Heel 2007 en begin 2008 heeft [VERTROUWELIJK] echter nog papier met KNB watermerk geproduceerd voor XLP.

<sup>159</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5.

<sup>160</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 17 en 16, p. 55 t/m 62.

<sup>161</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5.

<sup>162</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 18, p.64.

<sup>163</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 15, p. 54.

134. In de tussentijd beschikte XLP nog over een voorraad aktepapier die het mogelijk maakte om de notarissen tijdelijk te blijven leveren. Die voorraad was ondergebracht bij de drukker, [VERTROUWELIJK]. Ook werd uit de failliete boedel van [VERTROUWELIJK] nog een voorraad gereed aktepapier aangeboden, die het mogelijk maakte om nog enige tijd haar klanten te blijven beleveren.<sup>164</sup> Daarmee beschikte XLP echter nog niet over een structurele oplossing.

*Egoutteur*

135. De papierfabriek waar XLP gebruik van maakte, [VERTROUWELIJK], beschikte over een egoutteur met daarop gesoldeerd het watermerk van de KNB die het mogelijk maakt om notarieel aktepapier te maken. Binnen JEA is veel over deze egoutteur gecommuniceerd. Ten eerste omdat zij bezorgd waren dat de egoutteur in verkeerde handen zou komen.<sup>165</sup> Ten tweede gebeurde dit omdat zij de egoutteur niet graag in handen van een (potentiële) concurrent zagen belanden.<sup>166</sup> Zo stuurde [C-JEA] op 17 september 2008 [VERTROUWELIJK] een mail waarin hij stelde:

*“Ik probeer onze naam erbuiten te houden. Vandaar dat [VERTROUWELIJK] de ijzers uit het vuur haalt. Als de [VERTROUWELIJK] ontdekt dat wij er zoveel effort in steken om aan die egoutteurs te komen gaan ze wellicht nog denken dat er nog kansen zijn binnen het aktepapier en maken we slapende honden wakker. We vertellen aan een ieder die het horen wil niet geïnteresseerd te zijn in egoutteurs omdat de markt toch al is verzadigd met aktepapierleveranciers.”<sup>167</sup>*

136. De vrees van JEA dat de egoutteur in onbekende handen zou komen was niet onterecht. De heer [VERTROUWELIJK] meldde na zijn bezoek aan het terrein:

*“Er zijn een aantal zaken die me verontrusten.*

*Op het moment dat ik op het fabrieksterrein kon, verlieten vier mannen het terrein die ook belangstelling hadden voor enkele delen uit de boedel. Volgens de productiechef waren dit Russen die ook een opvallende belangstelling hadden voor watermerken, de productie daarvan en de uiteindelijke productie van papier. De auto waarin ze vertrokken had als landaanduiding RY.”*

137. De heer [VERTROUWELIJK-KJE] heeft op 7 oktober 2008 aan de heer [C-JEA] gemeld dat de egoutteur is vernietigd.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5; 2015207982, *Verklaring hr. [B-XLP] – XLP*, p. 33: [B-XLP] geeft aan dat hij nog tot mei papier zou hebben, maar uit de feiten blijkt dat JEA het papier dat nog bij [VERTROUWELIJK] lag heeft overgenomen, wat erop duidt dat XLP nog langer gebruik kon maken van de papiervoorraad.

<sup>165</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 7; Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 88, p. 508; Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 30, p. 110 t/m 114. Zie ook Dossierstuk 2015309706, *Update nav gesprek + toezending documenten - Vereniging ECHT*, p. 4: De heer [VERTROUWELIJK] neemt contact op met de KNB.

<sup>166</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 7: De heer [B-XLP] begreep dat JEA bezorgd was dat de egoutteur gebruikt zou worden door een onderneming om alsnog met JEA te gaan concurreren; Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 19, p. 147: [C-JEA] bespreekt in het directieteam van 25 augustus 2008 van KJE [VERTROUWELIJK] dat hij overweegt een bod te doen op de egoutteur, om ervoor te zorgen dat de concurrentie hiertoe geen toegang tot krijgt.

<sup>167</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, Bijlage 74, p. 448.

<sup>168</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE*, p. 425.

*Bijeenkomst 10-06-08*

138. In mei 2008 werd de heer [B-XLP] gebeld door de heer [C-JEA].<sup>169</sup> De heer [C-JEA] had via de heer [VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK] vernomen dat XLP op zoek was naar een nieuwe papierleverancier. [C-JEA] vroeg of XLP interesse had om aktepapier bij JEA af te nemen.<sup>170</sup> XLP verklaart hier aanvankelijk terughoudend op te hebben gereageerd nu zij JEA zag als concurrent.<sup>171</sup>
139. Op 10 juni 2008 vond een eerste bijeenkomst plaats tussen de heer [B-XLP] en de heren [C-JEA] en [VERTROUWELIJK-JEA] op het kantoor van JEA in Amsterdam.<sup>172</sup> XLP heeft aan ACM verklaard dat JEA tijdens deze bijeenkomst voorstelde dat XLP het kant en klaar bedrukte aktepapier zou afnemen bij JEA. Volgens XLP heeft de heer [C-JEA] in dit gesprek verklaard dat JEA niet wilde dat XLP het papier tegen een te lage prijs zou verkopen.<sup>173</sup> Uit het e-mailbericht dat XLP vervolgens op 12 juni 2008 aan JEA stuurde blijkt dat XLP goede mogelijkheden zag om tot een samenwerking te komen want hij vraagt JEA om een rekenvoorbeeld in te vullen.<sup>174</sup>

*Vervolg contacten*

140. Op 13 juni 2008 stuurde JEA aan XLP een e-mail met een concept contract.<sup>175</sup> Hierin schrijft de heer [C-JEA] dat de door XLP te hanteren verkoopprijs geheel vrij is, maar dat hij wel de gentlemen's agreement wil maken dat ze niet op prijs concurreren.<sup>176</sup>
141. Hierop zijn meerdere e-mailberichten gewisseld tussen JEA en XLP waarin beide partijen nader ingingen op de details van de conceptovereenkomst en waarin zij nader onderhandelden over verschillende voorwaarden en inkooprijzen.<sup>177</sup> Om de openstaande punten, waaronder de exclusiviteitsvergoeding, te bespreken stelde XLP op 25 juni 2008 voor om nogmaals bijeen te komen.<sup>178</sup> Op 2 juli 2008 vond uiteindelijk een ontmoeting tussen de heer [B-XLP] en de heer [VERTROUWELIJK-JEA].<sup>179</sup> Uit een e-mail van de heer [B-XLP] van 3 juli 2008 blijkt dat XLP op dat moment akkoord is gegaan met het voorstel van JEA en dat hij toen een aantal praktische zaken in gang is gaan zetten om het notarieel aktepapier van JEA af te gaan nemen.<sup>180</sup>

---

<sup>169</sup> De heer [C-JEA] heeft verklaard dat de agent van [VERTROUWELIJK] in Nederland, [VERTROUWELIJK], hem heeft geïnformeerd over het contact dat XLP met [VERTROUWELIJK] had opgenomen. Hierdoor was JEA op de hoogte van het feit dat XLP een papierleverancier zocht. Zie Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 32.

<sup>170</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5 en dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 32 en 33.

<sup>171</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5.

<sup>172</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 6 en Bijlage 19, p. 69.

<sup>173</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 6.

<sup>174</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 19, p. 69; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [B-XLP] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, p. 982.

<sup>175</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 20, p. 71.

<sup>176</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 20, p. 71.

<sup>177</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 21 t/m 22, p. 80 t/m 86.

<sup>178</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 23, p. 88.

<sup>179</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] met voorstel de bijeenkomst op 2 juli 2008 te houden met de heer [VERTROUWELIJK-JEA](JEA) (volledig op de hoogte en volledig bevoegd)*, Bijlage 23, p. 88; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [B-XLP] (XLP) aan [VERTROUWELIJK-JEA] (JEA) van 3 juli 2008 waarbij wordt verwezen naar de bijeenkomst van gister*, p. 972.

<sup>180</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 24, p. 90.

### 2.2.3.3 Inhoud afspraken

#### *Het schriftelijke contract tussen JEA en XLP*

142. Op 28 juli 2008 ondertekenden JEA en XLP het 'Exclusief Inkoop en Leveringscontract notarieel aktepapier'.<sup>181</sup> JEA verkreeg hiermee het recht tot exclusieve levering van notarieel aktepapier aan XLP. JEA en XLP kwamen overeen dat JEA de 'Trend lijn' als whitelabel voor XLP zou produceren.<sup>182</sup> Als vergoeding voor dit exclusieve recht zou JEA jaarlijks aan XLP een bedrag van EUR 3.000,- betalen.
143. Het schriftelijke contract tussen JEA en XLP kende een duur van vijf jaar (3 + 2 jaar) welke stilzwijgend verlengd kon worden met periodes van steeds één jaar. Het schriftelijke contract kende een ingangsdatum van 1 september 2008, maar de afspraken duurden van juni 2008 tot 2 november 2015.<sup>183</sup> Veranderingen van de verkoopprijzen van JEA werkten rechtstreeks door in de inkooprijzen die JEA rekent aan XLP. Zo luidt artikel 4.2 van de overeenkomst:
- "Indien JEA in de loop van deze Overeenkomst, vanuit haar normale bedrijfsvoering, de vaste verkoopprijzen van haar Notarieel Aktepapier Trend naar boven en/of naar beneden in prijs aanpast, zal deze prijsaanpassing procentueel evenredig worden doorgevoerd op de in bijlage 2 vermelden prijzen voor Notarieel Aktepapier."*<sup>184</sup>
144. Het afsluiten van deze overeenkomst met XLP is aan de orde gesteld in een memo van de heer [C-JEA] ten behoeve van het Directieteam van KJE [VERTROUWELIJK] met als titel 'Resultaten juli 2008'. Hierin wordt over de overeenkomst het volgende opgemerkt:
- "Met XL-papier is overeenstemming bereikt rondom de levering van aktepapier aan de netwerknotarissen. Een overeenkomst met een looptijd van 3 jaar wordt 20 augustus a.s. getekend. Hiermee heeft JEA wederom 100% van de notariële markt in handen."*<sup>185</sup>
145. Door de exclusieve overeenkomst tussen JEA en XLP was JEA wederom ervan verzekerd dat zij al het aktepapier kon blijven bedrukken.
146. Na het tekenen van de overeenkomst dienden nog een aantal praktische zaken te worden afgehandeld, waaronder de voorraad aktepapier die XLP nog had liggen bij [VERTROUWELIJK]. In augustus 2008 kwamen JEA en XLP overeen dat JEA deze voorraad aktepapier zou overnemen.<sup>186</sup>
147. In de loop van 2013 hebben JEA en XLP de afspraak herzien met betrekking tot de hoogte van de exclusiviteitsvergoeding en met betrekking tot de beoogde marge voor XLP.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 25, p. 92.

<sup>182</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 20, p. 71; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, p. 980: XLP mocht het papier onder eigen productnaam verkopen, zolang het maar niet de namen van JEA of CIB waren.

<sup>183</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 2.

<sup>184</sup> De overeenkomst tussen JEA en CIB bevat hetzelfde artikel.

<sup>185</sup> Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, Bijlage 10, p. 51.

<sup>186</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 27 t/m 29, p. 103 t/m 108.

<sup>187</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 62, 65 en 67, p. 207, 214 en 225.

*Aanvullende afspraken*

148. Voorafgaand aan het tekenen van de overeenkomst hebben JEA en XLP afgesproken dat XLP een wederverkoop prijs zou hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen, en dat XLP een marge zou behalen van 25% op de inkoop prijs van JEA aan XLP.

149. In een e-mail van 13 juni 2008 van de heer [C-JEA] aan de heer [B-XLP] schreef de heer [C-JEA]:

*“De verkoopprijs is geheel vrij. Maar met een prijs van 5% onder die van JEA heb je samen met het CIB de laagste prijs in de markt. Als gentlements zou ik wel de afspraak willen maken dat we niet op prijs concurreren. Wordt het prijsverschil groter dan 5% dan zijn wij genoodzaakt om eveneens mee te gaan concurreren op prijs. Blijft het 5% of minder dan zijn argumenten omtrent kwaliteit en betrouwbaarheid soms doorslaggevend om de relatie te behouden. JEA zakt daarom nooit in haar prijs ervan uitgaande dat dit ook nooit wordt gedaan door het CIB en in de toekomst eveneens nooit door XLP-papier.”<sup>188</sup>*

150. In een e-mail van 23 juni 2008 schreef de heer [C-JEA] aan de heer [B-XLP]:

*“Het contract is volgens mij een helder document zonder valkuilen of kleine lettertjes. Het stuk beschermd bovendien de marge t.o.v. onze verkoopprijzen (art. 4.2) (...) Een samenwerking met Joh. Enschedé Amsterdam heeft voor ons beide als nadeel een verlies aan marge.(...) Bij een rechtstreekse verkoop krijgen wij immers ong. 30% meer dan de inkoop prijs die XL-papier betaald. (...) Een ander groot voordeel is dat er sprake is van een “level playing field” waarbij XP-papier haar marktaandeel ongehinderd kan vergroten zonder dat er hierbij op prijs wordt geconcurrereerd. (...) Immers wij, lees JEA, hebben geen verlies aan marktaandeel. Het maakt ons niet uit of wij, CIB of XLP het papier verkoopt. Dit wordt natuurlijk anders wanneer een partij instapt die geen papier bij ons afneemt en een te groot marktaandeel afsnoept. Wordt het marktaandeel te groot of de prijs te laag dan kunnen wij, zoals je begrijpt, niet stil blijven zitten. Kortom beide partijen verliezen ong. 30% marge (eerste jaar niet meegerekend) maar met behoud van marktaandeel en nog steeds een gezonde marge van 25% aan verkoopresultaat.”<sup>189</sup>*

151. Op 4 augustus 2008 stuurde de heer [B-XLP] een e-mail aan de heer [C-JEA] waarin staat:

*“De overeenkomst is ok. Ik mis alleen e.e.a. over de prijsafpraak: bijv: “inkoop prijs XLPapier wordt door JEA gegarandeerd: 25% onder de lijst/markt/verkoop prijs van JEA.”(of wil je dat liever apart vermelden?)”<sup>190</sup>*

152. In een e-mail van 11 september 2008 schreef de heer [B-XLP] aan de heer [C-JEA]:

*“Even voor de helderheid: mijn = ons streven is om zsm de markt prijzen te verhogen en door efficiency de kosten onder controle te houden zodat voor XLPapier minimaal een brutomarge van 25% op de inkoop wordt gerealiseerd. (Dit was ook de reden om destijds (toen jij op vakantie was) aan [VERTROUWELIJK] te vragen om in ons contract de opmerking van 25% bruto marge te waarborgen. In mijn aantekeningen staat letterlijk:*

---

<sup>188</sup> Dossierstuk 2015207269, Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Bijlage 20, p. 71; Dossierstuk 2016205284, Administratie JEA, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP), p. 980.

<sup>189</sup> Dossierstuk 2015207269, Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Bijlage 20, p. 85.

<sup>190</sup> Dossierstuk 2015207269, Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Bijlage 27, p. 103.

*[VERTROUWELIJK]: dit hoeft niet in de overeenkomst, staat er al, is door de inkooprijzen ondervangen, klopt, zie berekening AP001.)*<sup>191</sup>

153. Uit diverse mails met betrekking tot de uitvoering en de naleving blijkt dat beide partijen de 5%-regel en marge-doelstellingen uitvoerden. Uit de tabellen die JEA jaarlijks aan XLP toestuurde, blijkt de toepassing van de 5%-regel en blijkt dat de inkoopmarge van XLP gemiddeld rond de 18,66 % lag. In veel gevallen wordt de 5%-regel zelfs vermeld en de marge wordt soms uitgerekend.<sup>192</sup> Ook spraken partijen elkaar erop aan als zij afspraken niet naleefden.<sup>193</sup>

#### 2.2.3.4 Uitvoering en naleving

##### *Uitvoering*

154. Ter uitvoering van de afspraken zoals in de vorige paragraaf besproken stuurde [C-JEA] (JEA) elk najaar een mail aan XLP. Deze mail bevatte de verkoopprijs van JEA, de inkoopprijs van XLP en de verkoopprijs van XLP. Daarbij refereerde JEA aan de 5%-regel en was er sprake van een gemiddelde marge van 18,66 %.<sup>194</sup>
155. De heer [B-XLP] verklaart hierover:

*"JEA bepaalde de nieuwe prijzen en dat kreeg ik in december meestal te horen. Ik ging met deze verhoging naar mijn klanten dat er een prijsverhoging van het aktepapier aankwam."*<sup>195</sup>

156. Indien de prijsverhogingen niet voldeden aan de gemaakte afspraken, werd [C-JEA] (JEA) hierop aangesproken, waarna de prijsverhogingen weer in lijn werden gebracht met de afspraken. Zo mailde [B-XLP] (XLP) [C-JEA] (JEA) over de tarieven 2010:

*"Kan je nog even kijken naar de tarieven voor XLP svp. Ik kom voor de 1/0 artikelen op marges op de inkoop van XLP uit die onder de 25 norm liggen. 21 % en 19 %."*<sup>196</sup>

157. Ook gaf [B-XLP] in een e-mail van 12 december 2011 aan:

*"De inkooprijzen voor de andere artikelen lijken niet in lijn (16-28%) met de marge zoals bij de AP001 calculatie."*<sup>197</sup>

158. Daarnaast mailde [B-XLP] (XLP) [C-JEA] (JEA) over inkooptarieven 2012 die niet in lijn lopen. Hierop reageerde [C-JEA] (JEA) als volgt:

*"Het lag in mijn gedachten om een algehele prijsstijging van 4% door te voeren. In overleg met het CIB is de inkoopprijs van 90 grms MAT V verlaagd van 17,05 naar 16,75 en van 108 grms MAT V van 18,25 naar 18,00. Dit om de marge tussen inkoop en*

---

<sup>191</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 34, p. 127.

<sup>192</sup> Zie Bijlage 1 voor een overzicht van alle gecommuniceerde prijzen en de berekende marges; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, De 5%-regel marges werden (vaak) vermeld*, p. 508, 594, en 1519.

<sup>193</sup> Zie par. 2.2.2.5.

<sup>194</sup> Zie Bijlage 1 voor een overzicht van deze e-mails met daarbij de verwijzingen naar de vindplaatsen in het dossier. Zie ook Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP d.d. 17 november 2015*, Bijlage 46, p. 159 e.v., E-mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP): "De inkoopprijs voor jou stijgt met 0,90 cent per pak. De verkoopprijzen bij het Notariaat met 1,10 per pak."

<sup>195</sup> Dossierstuk 2015207982, *Verklaring de heer [B-XLP] d.d. 10 december 2015*, p. 31.

<sup>196</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP d.d. 17 november 2015*, Bijlage 45, p. 157 e.v..

<sup>197</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP d.d. 17 november 2015*, Bijlage 31, 32, p. 115 e.v..



*verkoop te verbeteren. Nu zie ik echter dat de afspraak omtrent de 5% regel niet meer klopt en de prijs voor 108 grms 7% lager ligt dan die van JEA. Ik ga contact opnemen met het CIB om wederom eenheid in prijs te krijgen en hou je op de hoogte.”<sup>198</sup>*

159. XLP hield ook JEA op de hoogte van het hanteren van de nieuwe prijzen richting de notarissen. Zo stuurde [B-XLP] (XLP) e-mails aan [C-JEA] (JEA) over het doorvoeren van prijsverhogingen aan [VERTROUWELIJK]:

*“Ik heb inmiddels gesproken over de prijsontwikkeling 2009 met de netwerknotarissen. Zoals verwacht is de verhoging van september goed geaccepteerd maar alweer een forse verhoging ( 6 tot 10 % ?) per 1.1.2009 ligt niet helemaal lekker. (Dit zal wel een stuk makkelijker zijn zodra de JEA verhoging in de markt aankomt).”<sup>199</sup>*

*En*

*“Jou prijsvoorstel is in grote lijn akkoord. Ik zal in ieder geval een verhoging van 4 % aan mijn notarissen doorberekenen per 1.1.2012. ( Ik ga ervan uit dat jij net zoals vorig jaar akkoord bent met (eventuele) bestellingen die tegen de 2011 tarieven verrekend worden voor de kantoren die net op de valreep bestellen voor levering Januari 2012.”*

*Naleving*

160. XLP en JEA zorgden ervoor dat de gemaakte afspraken werden nageleefd. XLP heeft aangegeven dat zij zelf altijd de 5%-regel volgde:

*“Of CIB altijd die 5% afspraak heeft gerespecteerd, weet ik niet. Ik ben altijd de afspraken nagekomen.”<sup>200</sup>*

*Toestemming voor niet naleven*

161. Als XLP wilde afwijken van de prijzen, werd hiervoor eerst toestemming gevraagd aan [C-JEA] (JEA). Zo e-mailt [B-XLP] (XLP) in 2008 [C-JEA] (JEA) over uitstel van de prijsverhogingen voor 2009:

*“Bedankt voor het voorstel en de aangepaste tarieven. Met wat plussen en minnen kan ik mij er wel in vinden als ik van jou kant wat speelruimte kan krijgen om in januari/februari nog een paar orders in te delen tegen het 2008 tarief. (alleen voor een paar mopperende [VERTROUWELIJK] kantoren ...).”<sup>201</sup>*

*Hanteren oude tarief*

162. Wanneer afspraken niet werden nageleefd, spraken partijen elkaar hierop aan. Zo e-mailt [B-XLP] in januari 2011 [C-JEA] over kortingen op de 2010 prijzen die JEA eind 2010 nog zou hebben aangeboden aan notarissen van [VERTROUWELIJK] terwijl XLP zich reeds aan de afgesproken verhoogde tarieven 2011 hield:

*“Ik loop tegen kantoren (oa [VERTROUWELIJK]) aan die mij vragen om 5 % korting op de oude prijzen aktepapierprijzen ( 2010) omdat Jea dat ook heeft aangenboden.(...) Ik*

---

<sup>198</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP* d.d. 17 november 2015, Bijlage 57, p. 190 e.v..

<sup>199</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP* d.d. 17 november 2015, Bijlage 38, p. 138 e.v..

<sup>200</sup> Dossierstuk 2015207982, *Verklaring de heer [B-XLP]* d.d. 10 december 2015, p. 46.

<sup>201</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP* d.d. 17 november 2015, Bijlage 40, p. 145 e.v..

*reageer namelijk heel terughoudend op kantoren die vragen om een bestelling tegen de oude prijs. In de Netwerk winkel staan de nieuwe tarieven per 1.1.2011 en daar probeer ik zo goed mogelijk de 2011 prijs staande te houden. (op een handvol uitzonderingen na). Ik heb ook de laatste week van december juist geen ruchtbaarheid aan de verhoging gegeven zodat ze niet extra gingen bestellen tegen de oude prijs. Heb jij de laatste 2 weken veel orders gekregen van mijn [VERTROUWELIJK] voor Trendline papier? Los van de omzet die ik mis zullen we dit op een of andere manier oplossen want anders krijgen we straks de verhalen dat kantoren niet meer bestellen bij XLP omdat zij duurder is dan JEA....”<sup>202</sup>*

#### 2.2.4 Onderlinge wetenschap over gemaakte afspraken

163. XLP en CIB waren ervan op de hoogte dat ze dezelfde afspraken met JEA hadden gemaakt. Ze wisten beiden dat de ander een afspraak had met JEA om het aktepapier maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA te verkopen.
164. [B-XLP] heeft als vertegenwoordiger van XLP verklaard dat bij de eerste bespreking die hij met JEA had, gezegd werd: “Je krijgt dezelfde deal als het CIB” en “Gelijke monniken, gelijke kappen”.<sup>203</sup> Dit wordt bevestigd door de mail [C-JEA] verstuurd op 13 juni 2008:

*“...met een prijs van 5% onder die van JEA heb je samen met het CIB de laagste prijs in de markt. ...JEA zakt daarom nooit in haar prijs ervan uitgaande dat dit ook nooit wordt gedaan door het CIB en in de toekomst eveneens nooit door XLP.”<sup>204</sup>*

165. Ook tussentijds benadrukte de heer [C-JEA] dat er gelijke afspraken waren gemaakt. Op 10 september 2008 gaf hij tegenover XLP aan, dat XLP en CIB eenzelfde afspraak met JEA hadden. JEA kon de prijzen (zowel inkoop als verkoop) niet aanpassen, omdat JEA voor beide partijen eenzelfde inkoopprijs hanteerde.<sup>205</sup> Op 4 december 2008 gaf de heer [C-JEA] nogmaals aan dat hij de prijzen niet kon aanpassen, omdat de bedragen met CIB en KNB waren afgestemd en tot het einde van het eerste kwartaal in 2009 vast lagen.<sup>206</sup> In december 2011 werd ook duidelijk dat indien de ene partij (XLP) verzocht om aanpassing van de prijzen en daarmee werd ingestemd, ervoor werd gezorgd dat de inkoop- en verkoopprijzen voor beide niet zelf producerende partijen hetzelfde bleven.<sup>207</sup>
166. Ook CIB was bekend met de afspraken tussen XLP en JEA. Op 1 oktober 2008 stuurde [C-JEA] [A-CIB] een mail waarin hij hem informeerde over het feit dat JEA met XLP een overeenkomst had bereikt waarbij XLP tegen whitelabel tarief papier inkopen en conform whitelabel condities verkopen. XLP zou de [VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK] leveren.<sup>208</sup> Daarnaast geeft [C-JEA] aan: “Dit heeft een aantal voordelen. JEA heelt 100% marktaandeel. Daarnaast is er sprake van een level playing field. De tarieven van XL-papier mogen en kunnen nooit lager

<sup>202</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verslag van Ambtshandelingen JEA*, p. 172 en 173.

<sup>203</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 17 en 41; Zie ook Dossierstuk 2015207982, *Verklaring hr. [B-XLP] – XLP*, p. 2.

<sup>204</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 20, p. 71.

<sup>205</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 31, p. 116.

<sup>206</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 42, p. 151.

<sup>207</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verslag van Ambtshandelingen JEA*, p. 473; Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 42, p. 191.

<sup>208</sup> [A-CIB] geeft daarbij aan dat Netwerknotarissen alleen beleverd mochten worden door [B-XLP], Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 35 en 42.p. 34.

*zijn dan die worden gevoerd door CIB en visa versa. JEA heeft hierbij altijd de hoogste verkoopprijs.”<sup>209</sup>*

167. CIB werd in 2011 geconfronteerd met een prijswijziging nadat XLP verzocht had om aanpassing van de prijzen zoals hierboven beschreven, omdat de prijzen bij beide partijen hetzelfde moesten blijven.<sup>210</sup> Daarnaast bevestigt [A-CIB] op 3 september 2012 dat hij wist dat de [VERTROUWELIJK], die beleverd werden door XLP, op hetzelfde prijspeil als CIB zouden zitten.<sup>211</sup>
168. Ook stuurde JEA in sommige gevallen een tabel met in- en verkoopprijzen van de andere partij.<sup>212</sup>
169. Gezien het bovenstaande waren XLP en CIB ervan op de hoogte dat zij prijzen zouden hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen.

#### 2.2.4.1 Zienswijze

170. KJE betoogt dat niet uit het dossier zou blijken dat XLP en CIB van elkaar wisten dat zij eenzelfde overeenkomst hadden gesloten. KJE wijst erop dat uit de mail van 17 april 2012 blijkt dat CIB niet eens van het bestaan van XLP wist. Bovendien is het in haar ogen niet bezwaarlijk dat CIB en XLP van elkaar wisten dat zij een exclusieve inkoop- en leveringsovereenkomst hadden gesloten met JEA.
171. ACM deelt dit standpunt niet. Zoals in de voorgaande paragraaf is vastgesteld wisten CIB en XLP wel degelijk van elkaars bestaan en het feit dat JEA voor beide ondernemingen dezelfde overeenkomst hanteerde.

## 2.2.5 Uittreden CIB en marktontwikkelingen na beëindiging

### 2.2.5.1 Uittreden CIB

172. De heer [A-CIB] heeft aan ACM verklaard dat in de periode 2008/2009 een aantal gebeurtenissen plaatsvonden die van invloed waren op de verhoudingen tussen CIB en JEA. Zo verklaart de heer [A-CIB] dat hij door de heer [C-JEA] verzocht werd om zich niet te richten op verkoop aan [VERTROUWELIJK]:

*“In 2008 kreeg ik een e-mail over dat [B-XLP] diegene was die dat mocht beleveren van JEA en dat dat niet tot mijn terrein behoorde (...) Dat vonden wij natuurlijk jammer en toen heb ik het ook niet meer gedaan. Dat frustreerde steeds meer omdat we wel verzoeken kregen van [VERTROUWELIJK] en ik wilde daar ook wel acties op gaan voeren, zoals mailings doen en bezoeken.”<sup>213</sup>*

---

<sup>209</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB)*, p. 53. Zie ook , Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 35 en 42.

<sup>210</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verslag van Ambtshandelingen JEA*, p. 473; Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 42, p. 191.

<sup>211</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verslag van Ambtshandelingen JEA, Mail [A-CIB] (CIB) aan [VERTROUWELIJK-JEA] (JEA)*, p. 210.

<sup>212</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] (JEA) aan [B-XLP] (XLP)*, Bijlage 50, p. 173, Bijlage 56, p. 188; Dossierstuk 2015205284, *Administratie JEA*, p. 594.

<sup>213</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen [A-CIB] d.d. 3 december 2015*, p. 34.

173. In het najaar van 2012 oriënteerde CIB zich op de mogelijkheid om zelfstandig aktepapier te gaan produceren. CIB neemt hiertoe contact op met de KNB.<sup>214</sup> Meerdere omstandigheden vormden voor CIB de aanleiding om zelfstandig de markt op te willen gaan:

*“Dat zijn een aantal factoren bij elkaar, waaronder het gevoel dat ik steeds minder ruimte kreeg om die markt in te gaan en dat ik met alle investeringen die ik daar deed elk jaar verlies op leed en ook niet verder kon.”<sup>215</sup>*

174. Vervolgens won CIB juridisch advies in. CIB vernam van de adviseur dat de overeenkomst tussen CIB en JEA nietig is en dus niet afdwingbaar. Hierop legde CIB contact met [VERTROUWELIJK], een papierfabriek in Duitsland. [VERTROUWELIJK] bleek in staat aktepapier te kunnen produceren. CIB investeerde in de benodigde egoutteur, welke in het voorjaar van 2013 bij [VERTROUWELIJK] werd geïnstalleerd en getest.<sup>216</sup> Drukkerij [VERTROUWELIJK] werd geselecteerd voor het drukken van het aktepapier voor CIB. CIB had zowel een papierfabriek als een drukker gevonden om te starten met de productie van notarieel aktepapier.
175. Het bleek dat de prijs van het aktepapier flink naar beneden kon. [VERTROUWELIJK].<sup>217</sup> De heer [A-CIB] verklaart dat de KNB positief reageerde toen CIB de certificaten van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] had overgelegd.<sup>218</sup>
176. Op 1 mei 2013 riep CIB de nietigheid van de overeenkomst met JEA in.<sup>219</sup> Dit kwam voor [C-JEA] als “een donderslag bij heldere hemel”.<sup>220</sup> Als gevolg hiervan zat JEA met de nog aanwezige voorraad van CIB. In combinatie met de financiële problemen van JEA besloot JEA de prijs voor aktepapier fors te verlagen.<sup>221</sup>

#### 2.2.5.2 Gevolgen voor JEA en XLP

177. Nadat CIB het aktepapier zelf was gaan produceren, veranderde er veel in de markt. [C-JEA] liet in een e-mail van 27 juni 2013 aan [B-XLP] weten dat de prijzen van aktepapier onder druk stonden en in enkele maanden met meer dan 40% gezakt waren.<sup>222</sup> [B-XLP] verklaart dat [C-JEA] hierover ontstemd was.<sup>223</sup>
178. Volgens [B-XLP] werd de marktprijs in 2013, na uittreding van CIB, bepaald door de notarissen:
- “Toen werd eigenlijk de laagste prijs in de markt leidend en dat was toen het CIB. Die ging toen heel agressief de markt in en ik denk JEA toen terugvechtend want die zullen elkaar toen bij een aantal klanten zijn tegengekomen.”<sup>224</sup>*
179. Volgens CIB betaalden de notarissen 28-45% minder voor aktepapier toen CIB zelfstandig aktepapier ging leveren.<sup>225</sup> De prijzen voor het *Trend* papier die JEA hanteerde zijn in de loop van 2013 met 40–45% gedaald, afhankelijk van het type papier.<sup>226</sup>

<sup>214</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen* [A-CIB] d.d. 3 december 2015, p. 32.

<sup>215</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen* [A-CIB] d.d. 3 december 2015, p. 36.

<sup>216</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen* [A-CIB] d.d. 3 december 2015, p. 37.

<sup>217</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen* [A-CIB] d.d. 3 december 2015, p. 41.

<sup>218</sup> Dossierstuk 2015207907, *Verslag van Ambtshandelingen* [A-CIB] d.d. 3 december 2015, p. 38.

<sup>219</sup> Dossierstuk 2015205840, *Aanvullende Ondernemingsverklaring CIB*, d.d. 8 mei 2013, Bijlage 4, p. 36.

<sup>220</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring [C-JEA] (JEA)* d.d. 4 maart 2016, p. 25.

<sup>221</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring [C-JEA] (JEA)* d.d. 4 maart 2016, p. 25.

<sup>222</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP*, d.d. 17 november 2015, Bijlage 61, p. 205.

<sup>223</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP*, d.d. 17 november 2015, p. 8.

<sup>224</sup> Dossierstuk 2015207982, *Verklaring [B-XLP] (XLP)*, d.d. 10 december 2015, p. 23.

180. De sterk gedaalde marktprijzen hadden volgens [B-XLP] gevolgen voor XLP; de inkoopmarges daalden, de overeengekomen exclusiviteitsfee werd eerst gehalveerd, en verviel daarna zelfs in zijn geheel.<sup>227</sup>
181. JEA en XLP hadden daarnaast overleg over de gevolgen van de veranderde positie van CIB voor de prijzen van XLP en JEA. CIB benaderde namelijk de [VERTROUWELIJK]. In augustus en september 2013 hebben JEA en XLP daarom hierover per e-mail contact gehad.<sup>228</sup>
182. Door alle veranderingen heeft JEA in 2013 uiteindelijk drie keer een prijsaanpassing van het aktepapier doorgevoerd. In 2014 en 2015 zijn er geen verdere prijsaanpassingen gedaan door JEA.<sup>229</sup>

## 2.2.6 Rol [C-JEA]

183. De heer [C-JEA] was betrokken bij alle gedragingen beschreven in paragraaf 2.2.1 tot en met paragraaf 2.2.5. Hij werkte vanaf 1998 bij JEA en werd daar in 2006 directeur. In oktober 2013 werd JEA na een management buy-out zelfstandig van KJE, waardoor [C-JEA] directeur werd van de JEA Holding B.V., welke directeur is van JEA. In zowel de periode voor als na de management buy-out was [C-JEA] statutair verantwoordelijk voor JEA. Tot oktober 2013 legde [C-JEA] daarbij verantwoording af aan de CEO van KJE.

### 2.2.6.1 CIB

184. [C-JEA] was op de hoogte van de ontwikkelingen op de markt voor notarieel aktepapier voorafgaand aan de contacten met CIB en XLP. Hij schreef zelf in 2007 het memo met de toelichting op het verval van het aktepapier en was dus goed op de hoogte van de ontwikkelingen.<sup>230</sup>
185. De heer [C-JEA] was degene die door de KNB ervan op de hoogte werd gesteld dat CIB aktepapier zou gaan leveren.<sup>231</sup> Hij was op de hoogte van het proefpakketje van CIB dat JEA had ontvangen van een bevriende notaris. Vervolgens heeft hij CIB een brief gestuurd omdat hij bezwaar maakte tegen de gemaakte vergelijking tussen CIB en JEA, het gebruik van de naam JEA en omdat hij stelde dat het notarieel aktepapier van CIB niet voldeed.<sup>232</sup> [C-JEA] heeft de KNB bericht dat JEA zich op het standpunt stelde dat het papier niet goed was.<sup>233</sup> De KNB is vervolgens nagegaan of dit zo was.<sup>234</sup> Dit bleek niet het geval en de KNB heeft [C-JEA] hiervan op de hoogte gesteld.<sup>235</sup>

---

<sup>225</sup> Dossierstuk 2015102772, *Beantwoording vragen CIB d.d. 19 oktober 2015*, p.5, Bijlagen 8 – 13, p. 28 e.v..

<sup>226</sup> Zie Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP, d.d. 17 november 2015*, Bijlage 69, p. 229 in vergelijking met Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP, d.d. 17 november 2015*, Bijlage 56, p. 187.

<sup>227</sup> Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP, d.d. 17 november 2015*, p. 8 en Bijlage 65, p. 213.

<sup>228</sup> Dossierstuk 2016205284, *Verklaring van Ambtshandelingen JEA*, p. 625 en 626.

<sup>229</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring [C-JEA] (JEA) d.d. 4 maart 2016*, p. 25.

<sup>230</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Memo Toelichting verval notarisrapport 19 oktober 2006*, Bijlage 58, p. 370.

<sup>231</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, E-mailbericht van 17 november 2006 van KNB aan JEA*, Bijlage 60, p. 378.

<sup>232</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, p.8; Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 1, p. 6 en Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 14.

<sup>233</sup> Dossierstuk 2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015, Beantwoording vraag 6 KJE*, Bijlage 1.

<sup>234</sup> Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1*, Bijlage 13, p.84.

<sup>235</sup> Dossierstuk 2015308838, *Correspondentie KNB papierleveranciers, e-mail van 21 november 2006 16:47*, p 21.

186. De heer [C-JEA] heeft vervolgens deelgenomen aan de bijeenkomst op 28 december 2006 en onderhield in het vervolg de contacten waarin het contract en de gemaakte afspraken aan de orde kwamen.<sup>236</sup> Hij tekende het tussen CIB en JEA opgestelde contract.<sup>237</sup> Daarnaast was hij degene die een groot deel van de uitvoering van de afspraken binnen JEA op zich nam.<sup>238</sup>

#### 2.2.6.2 XLP

187. De heer [C-JEA] had ook een grote rol in de totstandkoming, uitvoering en naleving van de afspraken tussen XLP en JEA. Nadat hij van de heer [VERTROUWELIJK] had vernomen dat XLP op zoek was naar een nieuwe papierleverancier, belde [C-JEA] naar [B-XLP] om te vragen of XLP interesse had om aktepapier bij JEA af te nemen.<sup>239</sup>
188. De heer [C-JEA] heeft vervolgens deelgenomen aan de bijeenkomst op 10 juni 2008 en was betrokken bij de verdere correspondentie tot aan het contract. Hij was niet aanwezig bij de bijeenkomst op 2 juli 2008.<sup>240</sup> De heer [C-JEA] heeft aangegeven dat hij op vakantie zou gaan en de heer [VERTROUWELIJK-JEA] volledig op de hoogte en volledig bevoegd was.<sup>241</sup> Hij tekende het tussen XLP en JEA opgestelde contract.<sup>242</sup> Daarnaast was hij degene die een groot deel van de uitvoering van de afspraken binnen JEA op zich nam.<sup>243</sup>

#### 2.2.7 Rol [A-CIB]

189. De heer [A-CIB] is sinds 2002 zelfstandig bevoegd directeur, en sinds 2011 tevens enig aandeelhouder van CIB.<sup>244</sup> De heer [A-CIB] nam alle commerciële beslissingen namens CIB. De heer [A-CIB] heeft dan ook besloten de markt voor aktepapier te betreden.<sup>245</sup> Ook de tarieven voor het aktepapier van CIB werden door de heer [A-CIB] vastgesteld.
190. De heer [A-CIB] was betrokken bij alle gedragingen beschreven in paragraaf 2.2.1 tot en met paragraaf 2.2.5. Hij heeft deelgenomen aan de bijeenkomst op 28 december 2006 en onderhield in het vervolg de contacten waarin het contract en de gemaakte afspraken aan de orde kwamen.<sup>246</sup> Hij tekende het tussen CIB en JEA opgestelde contract.<sup>247</sup> De tabellen die JEA jaarlijks aan CIB toestuurde met daarin de tariefwijzigingen werden verzonden aan de heer [A-CIB]. Tariefwijzigingen die JEA voorstelde aan XLP werden door de heer [C-JEA] besproken met de heer [A-CIB]. Zo stuurt [C-JEA] een e-mail aan [B-XLP] (XLP) over de tarieven 2012:

---

<sup>236</sup> Zie par. 2.2.2.3 en 2.2.2.4.

<sup>237</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1: Artikel 1.1 van het contract luidt: "CIB geeft hierbij, voor de duur van deze Overeenkomst, aan JEA het exclusieve recht om aan CIB Notarieel Aktepapier te leveren."

<sup>238</sup> Zie de beschrijving van de uitvoering en de naleving in par. 2.2.2.5.

<sup>239</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 32; Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 5 en dossierstuk 2016202825, *Verklaring de heer [C-JEA] d.d. 4-3-2016*, p. 32 en 33.

<sup>240</sup> Zie par. 2.2.3.3.

<sup>241</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP, Mail [C-JEA] met voorstel de bijeenkomst op 2 juli 2008 te houden met de heer [VERTROUWELIJK-JEA] (JEA) (volledig op de hoogte en volledig bevoegd)*, Bijlage 23, p. 88.

<sup>242</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, Bijlage 25, p. 92.

<sup>243</sup> Zie de beschrijving van de uitvoering en de naleving in par. 2.2.3.5.

<sup>244</sup> Zie paragraaf 1.3.2.

<sup>245</sup> Dossierstuk 2015207901, *Verklaring [A-CIB] d.d. 3 december 2015*, p. 3.

<sup>246</sup> Zie par. 2.2.2.3.

<sup>247</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1: Artikel 1.1 van het contract luidt: "CIB geeft hierbij, voor de duur van deze Overeenkomst, aan JEA het exclusieve recht om aan CIB Notarieel Aktepapier te leveren."

"[A-CIB] heeft snel gereageerd. Ik heb hem het volgende voorgesteld waarmee hij akkoord is. Concreet betekent dit dat de brutomarges tussen inkoop en verkoop iets zijn verbeterd en 5% regel tussen JEA en whitelabels van kracht blijft."<sup>248</sup>

### 3 Juridische beoordeling

191. Artikel 6, lid 1, Mw verbiedt overeenkomsten tussen ondernemingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Uit de wetsgeschiedenis van de Mededingingswet blijkt dat het kartelverbod van artikel 6 Mw zo veel mogelijk aansluit bij artikel 101, eerste lid, VWEU.<sup>249</sup> Dit houdt in dat de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) voor de uitleg van artikel 6 Mw mede richtinggevend zijn. Het verbod van artikel 6, eerste lid, Mw geldt niet voor de in artikel 6, derde lid, Mw genoemde uitzonderingen.
192. In dit hoofdstuk wordt de juridische beoordeling door ACM uiteengezet. Daarbij worden de gedragingen zoals beschreven in paragraaf 2.2 eerst getoetst aan artikel 6 Mw en vervolgens aan artikel 101 VWEU; inclusief de daarin vervatte en daarop gebaseerde uitzonderingen. Daarbij bespreekt ACM tevens de zienswijze van betrokken ondernemingen.

#### 3.1 6 Mw

##### 3.1.1 Onderneming

###### *Juridisch kader*

193. Het kartelverbod uit artikel 6 Mw richt zich op ondernemingen. Op grond van artikel 1, sub f, Mw dient het begrip onderneming in artikel 6, lid 1, Mw te worden uitgelegd in de zin van 101, lid 1, VWEU. Het begrip onderneming is door het Hof van Justitie gedefinieerd als elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.<sup>250</sup>

###### *Toepassing op deze zaak*

194. ACM stelt vast dat de bij de gedragingen betrokken ondernemingen economische activiteiten verrichten. JEA, CIB en XLP hielden zich ten tijde van de overtreding namelijk bezig met de verkoop van notarieel aktepapier. Dit is door de betrokken ondernemingen niet betwist. De betrokken ondernemingen zijn dan ook aan te merken als ondernemingen in de zin van artikel 6, lid 1, juncto artikel 1, sub f, Mw.

##### 3.1.2 Overeenkomst en OAFG

###### *Juridisch kader*

195. Het kartelverbod in artikel 6, eerste lid, Mw kent twee samenspanningsvormen, te weten overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen.
196. Er is sprake van een overeenkomst (in de zin van artikel 1, onder e, Mw) wanneer ondernemingen hun gezamenlijke wil tot uitdrukking hebben gebracht om zich op een bepaalde

---

<sup>248</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verslag van Ambtshandelingen JEA d.d. 5 september 2016*, p. 573.

<sup>249</sup> Zie *Kamerstukken II 24 707*, nr. 3, p. 9; *Kamerstukken II 24 707*, nr. 6, p. 11.

<sup>250</sup> Vergelijk HvJ EG 23 april 1991, C-41/90 (*Höfner e.a.*), r.o. 22 en 23.

manier op de markt te gedragen.<sup>251</sup> Deze overeenkomst is vormvrij en hoeft dus niet schriftelijk te zijn vastgelegd.<sup>252</sup>

197. Een onderling afgestemde feitelijke gedraging (in de zin van artikel 1, onder h, Mw) omvat een vorm van coördinatie tussen ondernemingen die, zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst komt, de risico's van de onderlinge concurrentie welbewust vervangt door een feitelijke samenwerking.<sup>253</sup>
198. Overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen zijn samenspanningsvormen van dezelfde aard. Ze verschillen slechts in de intensiteit en in de vorm waarin zij zich voordoen. In beide samenspanningsvormen schenden ondernemingen de grondgedachte van de mededingingsvoorschriften. Deze grondgedachte houdt in dat iedere ondernemer zelfstandig moet bepalen welk beleid hij op de markt zal voeren.<sup>254</sup> Deze zelfstandigheidseis ontnemt de ondernemer niet het recht zijn beleid slim aan het vastgestelde of te verwachten marktgedrag van de concurrenten aan te passen. Deze eis verbiedt echter wel (al dan niet rechtstreeks) contact tussen ondernemers met een bepaald gevolg. Het contact is verboden indien het tot gevolg heeft dat marktgedrag van een bestaande of potentiële concurrent wordt beïnvloed of het contact tot gevolg heeft dat die concurrent op de hoogte wordt gebracht van het aangenomen of voorgenomen marktgedrag.<sup>255</sup> Het contact veroorzaakt deze gevolgen wanneer het contact tot doel of tot gevolg heeft dat mededingingsvoorwaarden ontstaan die niet met de normaal te achten voorwaarden van die markt overeenkomen. Hierbij wordt gelet op de aard van de producten of verleende diensten, de grootte en het aantal van de ondernemingen en de omvang van de relevante markt.<sup>256</sup>
199. Uit de bewoordingen van artikel 6, eerste lid, Mw en 101, eerste lid, VWEU blijkt dat er een causaal verband moet bestaan tussen de afstemming en het daarop volgende bestaande marktgedrag. Indien ondernemingen deelnemen aan de afstemming en zij op de markt actief blijven, wordt vermoed dat zij bij het bepalen van hun marktgedrag rekening houden met de met hun concurrenten uitgewisselde informatie.<sup>257</sup> Ondernemingen kunnen dit vermoeden weerleggen door onder andere publieke distantiëring.<sup>258</sup>

#### *Toepassing op deze zaak*

200. ACM hanteert in deze zaak de term 'de gedragingen' voor het geheel van de in hoofdstuk 2 van dit besluit beschreven gedragingen van de betrokken ondernemingen. ACM wil hiermee aangeven dat sommige handelingen zijn aan te merken als overeenkomst, andere als onderling

---

<sup>251</sup> Gerecht 26 oktober 2000, T-41/96 (*Bayer*), r.o. 67 waarin verwezen naar: HvJ 15 juli 1970, 41/69 (*ACF Chemiefarma*) r.o. 112, en HvJ 29 oktober 1980, 209/78 tot 215/78 en 218/78 (*Van Landewyck e.a.*), punt 86 en Gerecht 17 december 1991, T-7/89 (*Hercules Chemicals*), punt 256. Zie ook *MvT* bij de Mededingingswet, *Kamerstukken II* 24 707, nr. 3, p. 11.

<sup>252</sup> HvJ EG 26 oktober 2000, T-41/96 (*Bayer*), r.o. 69.

<sup>253</sup> HvJ EG 4 juni 2009, C-8/08 (*Mobiele Operators*), r.o. 26 en HvJ EG 14 juli 1972, C-48/69 (*Imperial Chemical Industries*), r.o. 64.

<sup>254</sup> Gerecht 15 maart 2000, T-25/95 (*Cement*), r.o. 1852. Het Gerecht heeft dit specifiek voor het Verdrag bepaald. Dit is echter ook van toepassing op, in ieder geval, het kartelverbod in de Mededingingswet gezien de aansluiting van artikel 6 Mw bij artikel 101, eerste lid, VWEU. Zie ook HvJ EG 20 november 2008, C-209/07 (*BIDS*), r.o. 34.

<sup>255</sup> HvJ EG 8 juli 1999, C-199/92 P (*Hüls/Commissie*), r.o.160, waarbij verwezen naar: HvJ EG 16 december 1975, C-40/48 e.a. (*Suiker Unie*), r.o. 173-174; HvJ EG 14 juli 1981, C-172/80 (*Züchner/Bayerische Vereinsbank*), r.o. 13-14; HvJ EG 31 maart 1993, C-89/85 (*Ahlström*), r.o. 63; HvJ EG 28 mei 1998, C-7/95 P (*Deere*), r.o. 86-87.

<sup>256</sup> HvJ EG 8 juli 1999, C-199/92 P (*Hüls/Commissie*), r.o.160; HvJ EG 16 december 1975, C-40/48, 50, 54-56, 111 en 113-114/73 (*Suiker Unie*), r.o. 173-174; HvJ EG 14 juli 1981, C-172/80 (*Züchner/Bayerische Vereinsbank*), r.o. 13-14; HvJ EG 31 maart 1993, C-89/85 (*Ahlström Osakeyhtiö e.a.*), r.o. 63; HvJ EG 28 mei 1998, C-7/95 P (*UK Agricultural Tractor Registration Exchange*), r.o. 86-87.

<sup>257</sup> HvJ EG 8 juli 1999, C-49/92 P (*Anic*), r.o. 121.

<sup>258</sup> HvJ EU 21 januari 2016, C-74/14 (*Eturas*), r.o. 50.



afgestemde feitelijke gedraging en weer andere handelingen kenmerken vertonen van beide vormen van onrechtmatig gedrag. De overkoepelende overtreding – de één enkele voortdurende inbreuk – wordt afgeleid uit de handelingen van de ondernemingen (zie verder paragraaf 3.1.3).

201. In hoofdstuk 2 is beschreven dat CIB, XLP en JEA onderling de verkoopprijs van notarieel aktepapier in Nederland hebben afgestemd. Ten eerste zijn CIB en JEA met elkaar overeengekomen dat CIB een verkoopprijs zou hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen. Ter ondersteuning daarvan hebben ze de afspraak gemaakt dat CIB een marge van ongeveer 17-21% zou behalen op de inkoopprijs. Vervolgens zijn XLP en JEA met elkaar overeengekomen dat ook XLP een verkoopprijs zou hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen. Hierbij heeft JEA aan XLP aangegeven dat zij dezelfde deal zou krijgen als CIB. XLP en JEA hebben ook daarbij afgesproken dat XLP voldoende marge zou kunnen behalen. Er is gesproken over een percentage van 25%.
202. Tussen XLP en JEA enerzijds en CIB en JEA anderzijds, werd er zoals in paragraaf 2.2.2.4 en 2.2.3.4 beschreven, gesproken over het bestaan van een 5%-regel. Zoals blijkt uit paragraaf 2.2 wisten CIB en XLP van elkaar dat zij dezelfde prijsafspraken met JEA hadden gemaakt en daarmee wisten CIB en XLP dat zij hetzelfde prijsniveau hanteerden.<sup>259</sup> Bij de uitvoering van deze afspraak spraken zij elkaar erop aan als afspraken niet werden nagekomen.<sup>260</sup>
203. JEA stuurde daarbij steeds de verkoopprijzen naar CIB en XLP, waarna er soms nog discussie ontstond over de prijzen. Op het moment dat de ene partij, bijvoorbeeld XLP met JEA onderhandelde over de prijzen en dit leidde tot andere prijzen, werd dit eerst door JEA met de andere partij, CIB, besproken.<sup>261</sup> Hieruit blijkt dat ook, via de coördinerende rol van JEA, prijsafstemming plaatsvond tussen XLP en CIB.

#### *Zienswijze*

204. JEA geeft in haar zienswijze en eerder gewisselde stukken aan dat het hier niet ging om communicatie van verkoopprijzen. Volgens JEA gaf zij CIB en XLP adviesverkoopprijzen en hield zij daarbij rekening mee dat CIB altijd maximaal 5% goedkoper zou zijn dan JEA. Ook zou JEA zich ervan bewust zijn geweest dat zij tussen de inkooprijzen voor CIB en XLP en de verkoopprijzen een voldoende grote marge moest laten, omdat JEA gezien haar positie, CIB en XLP winstgevend moest kunnen laten opereren.<sup>262</sup> De e-mail<sup>263</sup> aan de heer [A-CIB] waarin [C-JEA] aangeeft dat het van groot belang is dat de 5%-regel gehandhaafd blijft is volgens JEA een uitvloeisel van de onderhandelingen over de inkooprijzen in 2011.<sup>264</sup> XLP heeft in de onderhandelingen aangegeven dat 'de marges van XLP zou(den) dalen door de wijziging van de inkoopprijs van JEA. JEA heeft het bericht van XLP zo opgevat dat de marge ontoereikend was geworden om (voldoende) rendabel te opereren en dat dat ook voor CIB gold. JEA wilde

---

<sup>259</sup> Zie par. 2.2.4.

<sup>260</sup> Zie par. 2.2.2.4.2 en 2.2.3.4.2.

<sup>261</sup> Zie par. 2.2.4.

<sup>262</sup> Dossierstuk 2016101411, *Reactie JEA/[C-JEA] op e-mail 12 december 2015*, p. 1-2. Zie ook Zienswijze JEA, p. 12.

<sup>263</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB) en Tabel*, Bijlage 12, p. 74; Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [A-CIB] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, Bijlage 144, p. 579;

Dossierstuk 2015205840, *Clementieverzoek CIB deel 1, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB) aan en tabel*, Bijlage 24, p. 215.

<sup>264</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 190.

niet discrimineren tussen afnemers en heeft daarom de onderhandelingen met CIB opnieuw gestart.<sup>265</sup>

205. Met de oorspronkelijke overeengekomen prijzen is CIB echter akkoord gegaan. ACM kan daaruit niet afleiden dat de marge voor CIB op dat moment niet voldoende zou zijn om rendabel te opereren. De inkoopprijs in de oude situatie was zelfs lager dan in de nieuwe situatie.<sup>266</sup>

Confident (Trend)	Oud inkoop <sup>267</sup>	Oud verkoop <sup>268</sup>	Nieuw inkoop <sup>269</sup>	Nieuw verkoop <sup>270</sup>
90 MAT VA A4 500	EUR 17,65	EUR 22,25	EUR 17,65	EUR 22,35
90 MAT V A4 500	EUR 16,75	EUR 20,50	EUR 16,80	EUR 20,65
108 MAT VA A4 500	EUR 18,75	EUR 22,95	EUR 19,15	EUR 23,50
108 MAT V A4 500	EUR 18,00	EUR 21,50	EUR 18,20	EUR 21,80

206. ACM stelt op grond van het bovenstaande vast dat JEA niet in het belang van CIB de prijzen heeft aangepast. Daarbij zijn namelijk ook de verkoopprijzen aangepast. Als er sprake zou zijn van adviesprijzen, zouden deze prijzen niet aangepast hoeven te worden.
207. Bovendien kan ACM de stelling van JEA en KJE niet volgen dat zij in het belang van CIB en XLP slechts adviesprijzen zou hebben gecommuniceerd. ACM heeft hiervoor vastgesteld dat JEA, CIB en XLP met elkaar waren overeengekomen dat deze een verkoopprijs zou hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen. De door JEA gecommuniceerde verkoopprijs gaf invulling aan deze afspraak en partijen spraken elkaar erop aan indien deze afspraak niet werd nageleefd. Van adviesprijzen was dan ook geen sprake. Bovendien is de stelling van JEA onnavolgbaar dat partijen deze adviesprijzen nodig zouden hebben wegens de onbekendheid met de markt. Zowel CIB als XLP hadden bovendien ervaring had met het in- en verkopen van papier. Er is geen reden om aan te nemen dat voor notarieel aktepapier andere expertise nodig was. Door verkoopprijzen overeen te komen werd voorkomen dat er hevige concurrentie ontstond.
208. JEA geeft daarbij in haar zienswijze aan dat de 5%-regel onderdeel zou zijn geweest van CIB's marketingstrategie en dat er daarom sprake zou zijn van unilateraal gedrag. Zoals in paragraaf 2.2 was er wel degelijk sprake van een afspraak tussen de ondernemingen.
209. Daarnaast geven zowel JEA als KJE aan dat de afspraken zijn gemaakt in een verticale relatie, waardoor deze aan te merken zouden zijn als een verticale overeenkomst. Ook deze stelling volgt ACM niet. De prijsafspraken betreffen afspraken tussen ondernemingen die, voor zover hier relevant, allen werkzaam zijn in hetzelfde stadium van de distributieketen.<sup>271</sup> De

<sup>265</sup> Dossierstuk 2016101411, *Reactie JEA[C-JEA] op e-mail 12 december 2015*, p. 2.

<sup>266</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [C-JEA] (JEA) aan [A-CIB] (CIB) waarbij hij verwijst naar de aanpassing in het blauwe blokje*, Bijlage 144, p. 579; Tabel met prijzen 2012 met een blauw blokje met daarin aangepaste prijzen, p. 1476.

<sup>267</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 551.

<sup>268</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 551.

<sup>269</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 1476.

<sup>270</sup> Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA*, p. 1476.

<sup>271</sup> Zie par. 2.1.

prijsafspraken kunnen om deze reden niet gekwalificeerd worden als verticale overeenkomsten in de zin van art. 1. lid 1, onder a van de groepsvrijstellingen voor verticale overeenkomsten.

*Conclusie*

210. Uit voorgaande volgt dat betrokken ondernemingen de risico's van onderlinge concurrentie bewust hebben vervangen door een vorm van samenwerking die gericht was op het beperken van de onderlinge concurrentiedruk op het gebied van prijs. Ondernemingen wisten van elkaar welke prijs ze zouden gaan hanteren. Zij bepaalden daardoor niet meer zelfstandig hun prijs en daarmee hun gedrag op de markt.
211. De gedragingen, zoals ACM deze in het onderhavige besluit bewezen acht, kunnen derhalve worden gekwalificeerd als een onderling afgestemde feitelijke gedraging en/of een overeenkomst die de mededinging beperkt in de zin van artikel 6, eerste lid, Mw en artikel 101, eerste lid, VWEU.

### 3.1.3 Eén enkele voortdurende inbreuk

*Juridisch kader*

212. Zoals blijkt uit paragraaf 3.1.2 zijn mededingingsbeperkende 'overeenkomsten' en 'onderling afgestemde feitelijke gedragingen' verboden. De praktijk leert dat de gedragingen van kartels doorgaans uit méér dan één 'overeenkomst' of 'onderling afgestemde feitelijke gedraging' bestaan. Kartels functioneren lang niet altijd alleen op basis van één of meer (schriftelijke) overeenkomsten. Hoewel de kwalificatie 'onderling afgestemde feitelijke gedraging' over het algemeen beter aansluit op kartelgedragingen, geldt daarvoor ook vaak dat een kartel uit meer dan één onderling afgestemde feitelijke gedraging bestaat.
213. Bovendien kan een kartel zich in de loop der tijd ontwikkelen. Zo kunnen er bijvoorbeeld nieuwe ondernemingen aansluiten en trekken andere ondernemingen zich terug. Ook kunnen de soorten gedragingen, de frequentie ervan en bijvoorbeeld de geografische reikwijdte van die gedragingen veranderen. Een kartel vormt in die zin een 'organisch geheel'.<sup>272</sup> In de rechtspraak is het concept van de "één enkele inbreuk" ontwikkeld om recht te doen aan dit gegeven.<sup>273</sup> ACM hoeft hierbij niet voor elke gedraging die onder de één enkele inbreuk valt aan te geven of het een overeenkomst of een onderling afgestemde feitelijke gedraging betreft.<sup>274</sup>
214. Het gaat hierbij om één enkele inbreuk waaraan geleidelijk gestalte is gegeven. De overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen moeten gericht zijn op één economisch doel, zoals bijvoorbeeld het verstoren van de prijsontwikkeling<sup>275</sup> of het beperken van de onderlinge concurrentie om zo hogere tarieven te kunnen bedingen. Complementariteit is geen vereiste om tot een één enkele inbreuk te kunnen concluderen.<sup>276</sup>
215. Het Hof van Justitie EU heeft in het arrest *Verhuizingen Coppens* samengevat wat volgens vaste rechtspraak onder het begrip 'één enkele inbreuk' wordt verstaan:

---

<sup>272</sup> J. Joshua, 'Single Continuous Infringement of Article 81 EC: Has the Commission Stretched the Concept Beyond the Limit of its Logic?', in: European Competition Journal juli 2009, blz. 459.

<sup>273</sup> HvJ EG 8 juli 1999, C-49/92 P (*Anic*), r.o. 43.

<sup>274</sup> HvJ EG 20 april 1999, T-305/94 etc. (*PVC II*), r.o. 696.

<sup>275</sup> Zoals het geval was in de eerste Europese zaak waarin één enkele inbreuk speelde: HvJ EG 8 juli 1999, C-49/92P (*Anic*) ECLI:EU:1999:356.

<sup>276</sup> HvJ EU, 19 december 2013, C-239/11P, C-489/11P en C-498/11P (*Siemens*) ECLI:EU:2013:C:866, r.o. 247-248.

*“Volgens vaste rechtspraak kan een schending van artikel 81, lid 1, EG niet alleen voortvloeien uit een op zichzelf staande handeling, maar eveneens uit een reeks handelingen of een voortgezette gedraging, ook al zouden een of meer onderdelen van deze reeks handelingen of van deze voortgezette gedraging ook op zich, afzonderlijk, een schending van deze bepaling kunnen opleveren. Wanneer de verschillende handelingen wegens hun identieke doel, de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt te verstoren, deel uitmaken van een „totaalplan”, mag de Commissie bijgevolg de aansprakelijkheid voor die handelingen toerekenen naargelang van de deelname aan de betrokken inbreuk in zijn geheel (arrest Commissie/Anic Participazioni, reeds aangehaald, punt 81, en arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, Jurispr. blz. I-123, punt 258).”<sup>277</sup>*

216. Op basis van het voorgaande is sprake van één enkele inbreuk indien:<sup>278</sup>

- 1) Partijen betrokken zijn geweest bij één of meer overeenkomsten/onderling afgestemde gedragingen (die niet op zichzelf beschouwd een overtreding van het kartelverbod hoeven te vormen);
- 2) de gedragingen van partijen gericht zijn op één en hetzelfde doel;
- 3) partijen met hun eigen gedrag (overeenkomst(en) en/of onderling afgestemd feitelijk gedraging(en)) hebben willen bijdragen aan het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen van alle deelnemers;
- 4) partijen de gedragingen van de andere ondernemingen kenden of redelijkerwijs konden voorzien en zij bereid waren het risico ervan te aanvaarden.

*Toepassing op deze zaak*

217. Op basis van het volgende concludeert ACM dat er sprake was van een één enkele voortdurende inbreuk van het kartelverbod.

218. Zoals beschreven in de vorige paragraaf zijn partijen betrokken geweest bij één of meer overeenkomsten/onderling afgestemde gedragingen. CIB, XLP en JEA stemden hun prijzen af op het gebied van verkoop van aktepapier aan notarissen in Nederland. Het gemeenschappelijke doel van deze gedragingen was daarmee het beperken van de onderlinge concurrentiedruk op het gebied van prijzen. Alle partijen hebben met hun eigen gedrag zoals beschreven in paragraaf 2.2 willen bijdragen aan het bereiken van dit gemeenschappelijke doel.

219. Er was geen sprake van ad hoc handelingen, maar met het gedrag werden (ten minste) jaarlijks prijzen afgestemd. Eerst zijn zowel CIB en JEA als XLP en JEA overeengekomen dat zij een prijs zouden hanteren die maximaal 5% onder de verkoopprijs van JEA zou liggen. JEA stuurde vervolgens jaarlijks prijslijsten door met daarin de vastgestelde verkoopprijs. De partijen spraken elkaar er ook op aan als het gemeenschappelijke doel in gevaar kwam en uitten daarmee de wil te willen bijdragen aan dit doel. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.2.4 en 2.2.3.4 werd bij het niet naleven van de afspraken door een van de partijen aan de bel getrokken. Dit gebeurde op het moment dat een van de partijen zich niet aan de afgesproken prijzen hield maar wel (meer) ging concurreren.

---

<sup>277</sup> HvJ EU 6 december 2012, C-441/11P (*Verhuizingen Coppens*), ECLI:EU:C:2012:778, r.o. 41.

<sup>278</sup> Randnummer 22 verweerschrift ACM eerste aanleg. HvJ EU 19 december 2013, C-239/11P, C-489/11P en C-498/11P (*Siemens*), ECLI:EU:C:2013:866.

220. Alle partijen waren op de hoogte van elkaars rol. Ook leidde een aanpassing van de prijzen bij XLP tot een aanpassing van de prijzen bij CIB, waarmee zij uitvoering gaven aan de afspraak dat zowel XLP als CIB dezelfde afspraken had gemaakt met JEA en als gevolg daarvan een gelijke verkoopprijs zouden hanteren. XLP, CIB en JEA waren op de hoogte van elkaars gedrag op het gebied van de verkoopprijs. Daarbij stemden ze (via JEA) de prijzen af. Zo schreef de heer [C-JEA] naar aanleiding van onderhandelingen met XLP over de prijzen op 12 december 2011:

*“Daar heb je gelijk in. Het lag in mijn gedachten om een algehele prijsstijging van 4% door te voeren. In overleg met het CIB is de inkooprijs van 90 grms MAT V verlaagd van 17,05 naar 16,75 en van 108 grms MAT V van 18,25 naar 18,00. Dit om de marge tussen inkoop en verkoop te verbeteren. Nu zie ik echter dat de afspraak omtrent de 5% regel niet meer klopt en de prijs voor 108 grms 7% lager ligt dan die van JEA. Ik ga contact opnemen met het CIB om wederom eenheid in prijs te krijgen en hou je op de hoogte.”<sup>279</sup>*

#### *Zienswijze*

221. ACM zou volgens KJE hebben nagelaten om aan te geven wat het gemeenschappelijke doel van de gedragingen zou zijn. Ook JEA stelt dat ACM geen gemeenschappelijk doel heeft geïdentificeerd en dat het doel van de overeenkomsten uitsluitend was om CIB en XLP te voorzien van whitelabel notarieel aktepapier met inachtneming van de verplichtingen die JEA als voormalig monopolist had. Zoals ACM heeft vastgesteld hadden de gedragingen wel degelijk één doel; Het beperken van de onderlinge concurrentiedruk op het gebied van prijzen van notarieel aktepapier in Nederland. ACM heeft overigens ook niet vastgesteld dat het leveren van whitelabel een verboden gedraging betreft.

#### *Conclusie*

222. Uit de hierboven kort beschreven werkwijze van het kartel en de feiten en omstandigheden beschreven in paragraaf 2.2 blijkt dat de betrokken ondernemingen hebben deelgenomen aan een één enkele voortdurende inbreuk, welke tot gemeenschappelijk doel had de concurrentie op het gebied van de prijs van notarieel aktepapier te beperken. Anders dan in het rapport staat, stelt ACM geen kartel vast dat tot doel had de toetreding van concurrenten die zelf het notarieel aktepapier produceerden zoveel als mogelijk te belemmeren. ACM onderneemt ten aanzien van dat onderdeel van het rapport dus geen verdere actie.

### **3.1.4 Strekking**

#### *Juridisch kader*

223. Van een overtreding van artikel 6, eerste lid Mw is sprake indien de afstemming tussen de partijen ertoe strekt of als effect heeft dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst.
224. In de jurisprudentie maakt men een onderscheid tussen ‘inbreuken naar strekking’ en ‘inbreuken naar gevolg’. Dit onderscheid houdt er rekening mee dat bepaalde vormen van samenzwering tussen ondernemingen naar hun aard kunnen worden geacht schadelijk te zijn voor de goede werking van de normale mededinging.<sup>280</sup> Als er sprake is van een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging die ertoe strekt de mededinging te beperken

---

<sup>279</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek XLP, e-mailwisseling tussen [B-XLP] (XLP) en [C-JEA] (JEA)*, Bijlage 57, p. 190 e.v..

<sup>280</sup> HvJ EG, 20 november 2008, C-209/07 (*Beef Industry Development Society*), r.o. 17.

(hierna: strekkingsbeding) dan hoeft ACM de concrete gevolgen van een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging niet nader te onderzoeken.<sup>281</sup>

225. Bij de beoordeling of er sprake is van een strekkingsbeding, moet worden gelet op de bewoordingen en de doelstellingen van dit beding en de economische en juridische context waarin deze begaan is.<sup>282</sup> Op het moment dat een beding concreet de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt kan verhinderen, beperken of vervalsen, dan is er al sprake van een strekkingsbeding. Het is niet van belang of en in welke mate een dergelijk gevolg daadwerkelijk intreedt. Dit kan slechts relevant zijn voor de vaststelling van de hoogte van de boete.<sup>283</sup> Voor een strekkingsbeding is vereist dat de gedragingen kunnen worden geacht naar hun aard schadelijk te zijn voor de goede werking van de normale mededinging.<sup>284</sup> Hierbij moet rekening worden gehouden met alle relevante elementen van de economische en juridische context van deze coördinatie. Hierbij zijn met name de aard van de betrokken diensten en de daadwerkelijke voorwaarden voor het functioneren en de structuur van de markten van belang.<sup>285</sup>
226. Op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de toepasselijkheid van artikel 101 VWEU is het afstemmen van de prijzen naar zijn aard mededingingversturend. Een dergelijke samenwerking wordt geacht een negatieve invloed op de markt te hebben.<sup>286</sup>

*Toepassing op deze zaak*

227. ACM is van oordeel dat de betrokken ondernemingen zijn overeengekomen hun onderlinge concurrentie te beperken. Zij beperkten de concurrentie door afstemming van hun verkoopprijzen. Elk najaar stuurde JEA een mail aan CIB en aan XLP. Deze mail bevatte de verkoopprijzen van JEA, de inkooprijzen van CIB en XLP en meestal de verkoopprijs van CIB en XLP. Op het moment dat de in de mail opgenomen prijzen niet voldeden aan de afspraken, werd hierover gecommuniceerd en werden nieuwe prijzen besproken.
228. De gedragingen van betrokken ondernemingen hadden tot gemeenschappelijk doel om prijzen af te stemmen om de concurrentie op het gebied van verkoop van aktepapier aan notarissen te beperken. Met de gedragingen streefden zij een doelstelling na die in strijd was met de goede werking van de mededinging. Gedragingen die leiden tot een horizontale prijsbepaling kunnen worden beschouwd als gedragingen die ertoe strekken de mededinging te beperken.<sup>287</sup>
229. ACM gaat hierna in op de economische en juridische context en neemt daarbij ook de aard van de diensten, de daadwerkelijke voorwaarden waaronder de relevante markt functioneert en de structuur van de markt in aanmerking.
230. ACM stelt voorop dat de betrokken ondernemingen tijdens de inbreukperiode in Nederland allemaal actief waren op het gebied van de verkoop van notarieel aktepapier. Ook waren de betrokken ondernemingen in de inbreukperiode de enige spelers op deze markt. Hieruit volgt

---

<sup>281</sup> HvJ EG 8 juli 1999, C-49/92 P (*Anic*) Jur. 1999, p. I-4125, r.o. 99; HvJ EG 13 juli 1966, C-56 en C-58/64, *Consten en Grundig*, Jur. 1978, p. 131, punt 7, alsook HvJ EG 13 juli 1966, C-56 en C-58/64, *Consten en Grundig*, Jur. 1966, p. 516; HvJ EG 6 oktober 2009, C-501/06, C-513/06, C-515/06 en C-519/06, *GlaxoSmithKline Services Umlimited t. Commissie*, r.o. 55.

<sup>282</sup> HvJ EU 11 september 2014, C-67/13 P (*Groupement des bancaires*), r.o. 53.

<sup>283</sup> HvJ EU 4 juni 2009, C-8/08 (*T-Mobile Netherlands / Nma*), r.o. 31.

<sup>284</sup> HvJ EU 11 september 2014, C-67/13 P (*Groupement des bancaires*), r.o. 82.

<sup>285</sup> HvJ EU 11 september 2014, C-67/13 P (*Groupement des bancaires*), r.o. 78.

<sup>286</sup> Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag van 27 april 2004, C101/97, punt 23.

<sup>287</sup> HvJ EU 11 september 2014, C-67/13 P (*Groupement des bancaires*), r.o. 49-51.

dat JEA, CIB en XLP gedurende de periode van overtreding zijn aan te merken als directe concurrenten van elkaar.<sup>288</sup>

231. De gedragingen van de betrokken ondernemingen waren concreet geschikt om de mededinging te beperken. Dit volgt uit de vaststelling dat het gedrag zag op het afstemmen van verkoopprijzen. Zoals ACM in paragraaf 2.1.6 vaststelt was prijs een belangrijke concurrentieparameter.
232. De betrokken partijen coördineerden zowel hun jaarlijkse verkoopprijzen als prijsverhogingen die zij toepasten gedurende de inbreukperiode. Indien de ene partij verzocht om aanpassing van de prijzen en daarmee werd ingestemd, zorgde JEA ervoor dat de inkoop- en verkoopprijzen voor de andere partij daarop werd aangepast. De marge-afspraken die JEA maakte met CIB, enerzijds, en met XLP, anderzijds, vormden prikkels voor CIB en JEA om zich aan de prijsafspraken te houden doordat zij hierdoor verzekerd waren van de door hen gewenste marges. Dergelijk gedrag heeft naar zijn aard tot doel om de concurrentie te beperken.
233. De markt voor de verkoop van aktepapier aan notarissen was in de inbreukperiode een geconcentreerde markt (markt met weinig spelers). De betrokken ondernemingen waren bovendien in de inbreukperiode de enige verkopers van notarieel aktepapier aan notarissen.
234. Het afstemmen van de tarieven stelde de betrokken ondernemingen in staat om hun onderlinge concurrentiedruk te verminderen. Dit wordt tevens onderstreept door de subjectieve concurrentiebeperkende intenties van met name JEA. Gebleken is dat JEA, hoewel twee ondernemingen zich hadden aangediend als concurrent, zoveel mogelijk de situatie (en het daarbij behorende prijsniveau voor aktepapier) wilde herstellen zoals die had bestaan toen JEA nog de enige aanbieder van notarieel aktepapier was.<sup>289</sup>

#### *Zienswijze*

235. In de zienswijzen van de betrokken ondernemingen worden de subjectieve intenties van partijen beschreven.<sup>290</sup> [VERTROUWELIJK]. Voor XLP vormde de overeenkomst met JEA de mogelijkheid om de [VERTROUWELIJK] te kunnen blijven leveren na het faillissement van [VERTROUWELIJK]. ACM is van oordeel dat deze subjectieve intenties passen in het beeld van de gezamenlijke doelstelling om de onderlinge concurrentiedruk te verminderen. Immers bood de overeenkomst met JEA voor zowel CIB als XLP een alternatief voor concurrentie met JEA om ook hun subjectieve doelen te bereiken.
236. JEA stelt daarnaast dat CIB en XLP geen concurrenten van JEA waren op het gebied van verkoop van notarieel aktepapier. JEA voert hiervoor aan dat het papier van CIB, dat zij in 2006 op de markt wilde brengen, niet voldeed aan de eisen van de KNB en het maar zeer de vraag was of CIB voldoende middelen had om met een eigen papierlijn de verkoopmarkt te betreden. Verder is JEA van mening dat de financiële situatie van XLP dusdanig precair was dat XLP, zonder tussenkomst van JEA, de markt had moeten verlaten.
237. Uit het dossier is niet gebleken dat het papier van CIB niet voldeed. CIB heeft daarnaast in de hoorzitting aangegeven dat zij, voor zover er al sprake zou zijn geweest van tekortkomingen,

---

<sup>288</sup> Ook KJE heeft verklaard dat JEA, CIB en XLP op dit niveau met elkaar concurreerden. Zie zienswijze KJE, p. 2.

<sup>289</sup> Dossierstuk 2015205765, *Clementieverzoek CIB*, Bijlage 9, p. 53.

<sup>290</sup> Dossierstuk 2015207901, *Getekende verklaring [A-CIB] 3-12-2015*, p. 2 en Dossierstuk 2015207269, *Ondernemingsverklaring XLP d.d. 17 november 2015*, p. 7.

deze opgelost konden worden. ACM heeft daarnaast niet kunnen vaststellen dat XLP, zonder tussenkomst van JEA, de markt had moeten verlaten.

238. ACM is van oordeel dat CIB en XLP in ieder geval concurrent van JEA zijn geworden op het gebied van verkoop van notarieel aktepapier in Nederland toen zij het papier afnamen bij JEA. De prijsafsprake die daarbij is gemaakt betreft daarom een afspraak tussen concurrenten op dit niveau.

*Conclusie*

239. Gelet op voorgaande waren de gedragingen van de betrokken ondernemingen naar het oordeel van ACM concreet geschikt om te leiden tot een beperking van de mededinging en strekten de gedragingen ertoe de mededinging te beperken.

### 3.1.5 Merkbaarheid

240. In het arrest *Expedia* heeft Hof van Justitie (HvJ) bepaald dat een strekkingsbeperking<sup>291</sup> die onder de werkingssfeer van artikel 101, eerste lid VwEU valt, naar haar aard de mededinging merkbaar beperkt.<sup>292</sup> Dit geldt los van elk concreet gevolg van deze beperking. Het merkbaarheidselement van artikel 6, eerste lid, Mw sluit aan bij de Europese rechtspraak.<sup>293</sup> Daarom is ACM van oordeel dat bij strekkingsbeperkingen – zoals in het onderhavige geval – de merkbaarheid van de gedragingen een gegeven is.

241. Betrokken ondernemingen waren gedurende de inbreukperiode van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013 bovendien de enige spelers op het gebied van verkoop van aktepapier aan notarissen. Ook in de periode voor 3 juli 2008, waarbij alleen JEA en CIB betrokken waren, was er sprake van een voldoende groot marktaandeel. In zowel 2007 als in 2008 bedroeg de netto omzet van XLP namelijk minder dan 5% van de totale netto omzet die partijen hebben behaald met notarieel aktepapier.<sup>294</sup> Er was dus evident geen sprake van een zodanig zwakke positie van de betrokken ondernemingen dat de concurrentie niet beperkt kon worden door hun gedragingen.

*Conclusie*

242. Gelet op het bovenstaande is ACM van oordeel dat de verboden gedragingen ertoe strekten en naar hun aard concreet geschikt waren om de mededinging in de zin van artikel 6, eerste lid, Mw merkbaar te beperken, verhinderen dan wel te vervalsen.

### 3.1.6 Artikel 6, derde lid, Mw

243. ACM stelt vast dat betrokken ondernemingen zich er niet op hebben beroepen dat de overtreding gerechtvaardigd zou zijn onder artikel 6, derde lid, Mw. ACM heeft overigens geen omstandigheden opgemerkt die de met artikel 6, eerste lid, Mw strijdige gedragingen zouden rechtvaardigen.

---

<sup>291</sup> Dat wil zeggen een afspraak of onderling afgestemde feitelijke gedraging die, gelet op de inhoud en het doel ervan en rekening houdend met de juridische en economische context, de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt concreet kan verhinderen, beperken of vervalsen. Zie HvJ EU 4 juni 2009, C-8/08 (*T-Mobile*), r.o. 42.

<sup>292</sup> Zie HvJ EU 13 december 2012, C-226/12 (*Expedia*), r.o. 37.

<sup>MvT</sup> bij de Mededingingswet, *Kamerstukken II* 24 707, nr. 3, p. 14.

<sup>294</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 3.



## 3.2 101 VWEU

### 3.2.1 Juridisch kader

244. Op het moment dat overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen de handel tussen de Lidstaten kunnen beïnvloeden zijn mededingingsautoriteiten van de Lidstaten grond van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1/2003<sup>295</sup> verplicht om artikel 101 van het VWEU toe te passen. De wettelijke bevoegdheid hiervoor volgt uit artikel 88 van de Mw.
245. Op grond van artikel 101, eerste lid, VWEU zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen de Lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en dus verboden. Dit geldt met name voor gedragingen die bestaan uit:
- a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;
  - b) het beperken of controleren van de productie, de verkoop, de technische ontwikkeling of de investeringen, of;
  - c) het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen.
246. De beoordeling van artikel 101, eerste en derde lid, VWEU is gelijk aan artikel 6 Mw voor zover het gaat om (i) de kwalificatie als ondernemingen, (ii) de kwalificatie van overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen, (iii) de criteria voor de (merkbare) mededingingsbeperking en (iv) de uitzondering opgenomen in artikel 101, derde lid, VWEU. De beoordelingen en conclusies zijn dan ook gelijk.
247. Voor toepassing van artikel 101, eerste lid, VWEU is vereist dat de mededingingsbeperkende afspraak de handel tussen de Lidstaten kan beïnvloeden. Wanneer met een voldoende mate van waarschijnlijkheid is te verwachten dat de overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging op het handelsverkeer tussen Lidstaten een zodanige invloed kan uitoefenen dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt tussen de Lidstaten wordt geschaad, dan is aan deze voorwaarde voldaan. Het kan gaan om daadwerkelijke en potentiële beïnvloeding van het handelsverkeer. Hierbij moet het geheel van feitelijke en juridische elementen worden meegewogen.<sup>296</sup> Daarnaast dient deze beïnvloeding van de interstatelijke handel merkbaar te zijn.<sup>297</sup>
248. ACM hoeft voor de toepassing van artikel 101, eerste lid, VWEU niet te bewijzen dat de overeenkomst of gedraging de interstatelijke handel daadwerkelijk heeft beïnvloed. Beïnvloeding is een neutraal begrip, dat niet noodzakelijkerwijs impliceert dat de handel wordt beperkt of verminderd. Het gaat erom dat de handel tussen de Lidstaten zich mét de overeenkomst of gedraging waarschijnlijk anders had ontwikkeld dan de ontwikkeling die zonder de overeenkomst of gedraging te verwachten viel.

---

<sup>295</sup> Verordening 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 EG-Verdrag (oud), *Pb* EG 2003, L 1/1.

<sup>296</sup> HvJ EG 11 juli 1985, zaak 42/84, *Remia e.a. t. Commissie*, Jur. 1985, p. 2545, r.o. 22.

<sup>297</sup> HvJ EG 25 november 1971, 22/71, *Béguelin*, Jur. 1971, p. 946, r.o. 16; HvJ EG 9 juli 1969, 5/69, *Völk*, Jur. 1969, p. 295, r.o. 7.

249. Volgens vaste jurisprudentie kunnen horizontale kartels die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijken normaliter de handel tussen lidstaten beïnvloeden, omdat zij naar hun aard een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg hebben. Dit doorkruist de economische vervlechting die met het VWEU beoogd is.<sup>298</sup> In het geval van overeenkomsten die naar hun aard de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden, kan vaak worden aangenomen dat dit effect merkbaar is wanneer het gezamenlijk marktaandeel van de betrokken ondernemingen de 5%-drempel overschrijdt.<sup>299</sup>

### 3.2.2 Toepassing op deze zaak

250. Op grond van de vastgestelde feiten en omstandigheden staat vast dat betrokken Nederlandse ondernemingen, hebben afgesproken om hun onderlinge concurrentiedruk te beperken. De betrokken ondernemingen waren ten tijde van de overtreding van 3 juli 2008 (de dag waarop de overeenkomst tussen JEA en XLP tot stand kwam) tot en met 16 april 2013 de enige verkopers van notarieel aktepapier in Nederland en de gedragingen vonden plaats op het gehele Nederlandse grondgebied. Ook in de periode voor 3 juli 2008, waarbij alleen JEA en CIB betrokken waren, was er sprake van een voldoende groot marktaandeel. In zowel 2007 als in 2008 bedroeg de netto omzet van XLP namelijk minder dan 5% van de totale netto omzet die partijen hebben behaald met notarieel aktepapier.<sup>300</sup> Het is daarom aannemelijk dat de gedragingen van de betrokken ondernemingen de handel tussen lidstaten konden beïnvloeden. Omdat het (bijna) de gehele verkoop van notarieel aktepapier aan Nederlandse notarissen betref, is er naar het oordeel van ACM sprake van een merkbare (potentiële) beïnvloeding van de handelsstromen tussen de lidstaten.
251. Dat het product specifiek voor de Nederlandse markt is bedoeld, maakt dit niet anders. Het is immers niet uitgesloten dat producenten/leveranciers uit andere lidstaten het Nederlandse notarieel aktepapier produceren en/of op de Nederlandse markt aanbieden.

#### *Zienswijze*

252. Er was volgens JEA en KJE geen invloed op de tussenstaatse handel, nu notarieel aktepapier een typisch Nederlands product is dat uitsluitend in Nederland en conform de daartoe gestelde eisen, verkocht kan worden. Hooguit zou er volgens KJE op wholesale niveau enige interstatelijke effecten zijn, maar dit valt niet binnen de relevante markt. JEA voert nog aan dat CIB en XLP niet de financiële middelen hadden om eigen papier te ontwikkelen en af te nemen. ACM kan zich zoals hiervoor aangegeven niet vinden in de stellingen van JEA en KJE. Het feit dat de afnemers zich in Nederland bevinden, betekent niet dat het product niet kan worden aangeboden door leveranciers uit andere lidstaten.

#### *Conclusie*

253. Gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de in dit besluit beschreven overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen de interstatelijke handel ongunstig konden beïnvloeden in de zin van artikel 101, eerste lid, VWEU. Dit artikel is daarom op de deze zaak van toepassing.

---

<sup>298</sup> HvJ EG 17 oktober 1972, zaak 8/72, *Vereniging van Cementhandelaren t. Commissie*, Jur. 1972, p. 991. Zie voorts HvJ EG 19 februari 2002, zaak C-309/99, *Wouters*, Jur. 2002, p. I-1577, r.o. 95.

<sup>299</sup> Zie Mededeling van de Commissie van 27 april 2004, betreffende het begrip 'beïnvloeding van de handel' in de artikelen 81 en 82 EG, PbEG 2004, C 101/81, punten 53-55.

<sup>300</sup> Dossierstuk 2015207269, *Clementieverzoek met Bijlagen XLP*, p. 3.

### 3.3 Duur

254. De afspraken tussen CIB en JEA ontstonden op 28 december 2006.<sup>301</sup> De afspraken tussen JEA en XLP ontstonden op 3 juli 2008.<sup>302</sup> De afspraken hebben bestaan minstens tot de dag waarop CIB haar clementieverzoek indiende op 17 april 2013, derhalve minstens tot en met 16 april 2013. De gedragingen hebben derhalve bestaan in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013.

#### *Zienswijze*

255. KJE betwist de duur van de overeenkomst, nu er op 28 december 2006 geen verboden afspraken zijn gemaakt. ACM had bovendien voor de overeenkomsten met CIB en XLP afzonderlijk moeten beoordelen wat de duur was. ACM heeft hiervoor reeds aangetoond dat de bespreking van 28 december 2006 weldegelijk het startpunt was van de verboden gedragingen. Dit volgt onder meer uit de brief<sup>303</sup> die op 2 januari 2007 door JEA aan CIB is verstuurd, welke volgens partijen kan worden beschouwd als gespreksverslag van de bijeenkomst van 28 december 2006.<sup>304</sup> Dat de details van de samenwerking later nog zijn ingevuld maakt dit niet anders. De duur is daarmee gegeven. Het feit dat XLP pas later is ingestapt, maakt niet dat de verboden gedraging korter heeft geduurd. Dit is slechts van belang bij het bepalen van de boete van XLP.

## 4 Overtreders

### 4.1 Juridisch kader onderneming

256. ACM kan een overtreder van artikel 6 Mw beboeten.<sup>305</sup> Op grond van artikel 5:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt degene die de overtreding pleegt gezien als overtreder. Daarbij is van belang tot wie het wettelijk voorschrift zich richt.<sup>306</sup>
257. Artikel 6 Mw en artikel 101 VWEU richten zich tot ondernemingen.<sup>307</sup> Het begrip 'onderneming' is niet per se hetzelfde als het begrip 'rechtspersoon' dat in het civiele recht wordt gehanteerd. Een onderneming kan ook uit een samenstel van verschillende rechtspersonen bestaan. De onderneming die de overtreding heeft begaan is dus niet noodzakelijkerwijs dezelfde entiteit als de specifieke rechtspersoon binnen een groep van ondernemingen waarvan de bij haar werkzame personen daadwerkelijk aan de kartelgedragingen hebben deelgenomen. In de Europese rechtspraak wordt een onderneming beschreven als een economische eenheid. Deze bestaat uit:
- het geheel van personele, materiële en immateriële elementen van een organisatie;
  - welk geheel op de lange termijn een bepaald economisch doel nastreeft; en

<sup>301</sup> Toen bestond in het licht van de bespreking die tussen hen had plaatsgevonden tussen hen ten minste "wilsovereenstemming (...) over het beginsel zelf van de mededingingsbeperking, zelfs als over de specifieke elementen van de voorgenomen beperking nog onderhandelingen worden gevoerd" (zie randnummer 247 en de daar aangehaalde rechtspraak).

<sup>302</sup> Toen bestond in het licht van de besprekingen die tussen hen hadden plaatsgevonden en de tussen hen gevoerde correspondentie ten minste "wilsovereenstemming (...) over het beginsel zelf van de mededingingsbeperking, zelfs als over de specifieke elementen van de voorgenomen beperking nog onderhandelingen worden gevoerd" (zie randnummer 247 en de daar aangehaalde rechtspraak).

<sup>303</sup> Dossierstuk 2015103277, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 2-12-2015*, Bijlage 2, p. 8.

<sup>304</sup> Zie hoorzittingsverslag.

<sup>305</sup> Art. 56, lid 1, Mw.

<sup>306</sup> MvT bij de vierde tranche Awb, *Kamerstukken II 2003/04 29 702*, nr. 3, p. 77 e.v..

<sup>307</sup> Artikel 6 Mw volgt hierbij de communautaire mededingingsregels, zie artikel 1, onder f, Mw.

- c. welk geheel kan bijdragen tot het begaan van een inbreuk als bedoeld in artikel 6 Mw.
258. Artikel 6 Mw en 101 VWEU richten zich tot ondernemingen ('economische eenheden'), maar alleen juridische entiteiten kunnen aansprakelijk worden gesteld voor een inbreuk. Er moet daarom worden vastgesteld welke juridische entiteit(en) de onderneming in de zin van de Mw die de overtreding heeft begaan heeft gedreven.
259. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kan het gedrag van een dochtermaatschappij aan de moedermaatschappij worden toegerekend. Dit kan met name wanneer de dochtermaatschappij met rechtspersoonlijkheid niet zelfstandig haar marktgedrag bepaalt. Dit gelet op met name de economische, organisatorische en juridische banden tussen moeder en dochter, waarbij de dochter de door de moeder verstrekte instructies volgt.<sup>308</sup> De moeder- en dochtermaatschappij maken in zo'n situatie deel uit van één economische eenheid en zijn daarom aan te merken als één onderneming in de zin van de Mededingingswet. Volgens vaste rechtspraak kan ACM er in die situatie voor kiezen om de moeder aansprakelijk te houden, de dochter aansprakelijk te houden of de moeder samen met haar dochter hoofdelijk aansprakelijk te stellen.<sup>309</sup>
260. In het geval dat de moedermaatschappij 100% van het kapitaal van haar inbreukmakende dochtermaatschappij in handen heeft, wordt aangenomen dat deze moedermaatschappij beslissende invloed kan uitoefenen op het gedrag van deze dochter. Er bestaat dan een weerlegbaar vermoeden dat de moedermaatschappij inderdaad beslissende invloed uitoefent op het commerciële beleid van haar dochter.<sup>310</sup> Dit vermoeden kan de moedermaatschappij weerleggen door te bewijzen dat de dochtermaatschappij zich op de markt autonoom gedraagt.<sup>311</sup> Naast het bezit van 100% kapitaal kunnen ook extra omstandigheden wijzen op beslissende invloed van de moedermaatschappij. Voor het bestaan van (het vermoeden van) beslissende invloed zijn extra omstandigheden echter niet noodzakelijk.<sup>312</sup>
261. Het vermoeden van beslissende invloed is ook van toepassing op tussenliggende en uiteindelijke moedermaatschappijen. Dat is het geval indien een houdstermaatschappij alle aandelen van de tussenliggende vennootschap bezit die op haar beurt weer het volledige kapitaal van de inbreukmakende dochtermaatschappij in handen heeft. De houdstermaatschappij heeft beslissende invloed op de tussenliggende vennootschap en daardoor indirect op de dochtermaatschappij.<sup>313</sup> De drie ondernemingen behoren dan tot dezelfde economische eenheid en kunnen aansprakelijk worden gesteld voor de inbreuk.<sup>314</sup>

---

<sup>308</sup>HvJ EG 10 september 2009, C-97/08 (*Akzo N.V.*), r.o. 58.

<sup>309</sup>Gerecht, 24 maart 2011, T-386/06, (*Pegler*), r.o. 103.

<sup>310</sup>HvJ EG 10 september 2009, C-97/08 (*Akzo N.V.*), r.o. 60. De moedermaatschappij kan alleen aansprakelijk worden gesteld voor de periode dat zij beslissende invloed heeft kunnen uitoefenen, zie HvJ EG, 16 november 2000, zaak C-248/98, KNP, Jur. 2000, p. I-9641, r.o. 73; HvJ EG 16 november 2000, zaak C-279/98 P, *Cascades*, Jur. 2000, p. I-9693, r.o. 77-80, Gerecht 30 mei 2006, zaak T-198/03, *Oostenrijkse banken*, r.o. 332.

<sup>311</sup>HvJ EG, 10 september 2009, C-97/08 (*Akzo N.V.*), r.o. 62; CBb 18 november 2010, *LJN*: B05193, r.o. 3.4.4.8.

<sup>312</sup>HvJ EG, 10 september 2009, zaak C-97/08, *Akzo N.V.*, r.o. 61, HvJ EG 20 januari 2011, zaak C90/09, *Quimica*, r.o. 41 en 42.

<sup>313</sup>HvJ EU 20 januari 2011, zaak C90/09 P, *General Quimica SA/ Commissie*, punten 86 tot en met 88. Zie ook Gerecht 6 maart 2012, zaak T-65/06 *FLSmith & Co. A S/ Commissie*, punten 22 en 23.

<sup>314</sup>Zie bijvoorbeeld beschikking van de Commissie van 20 december 2005 in zaak COMP/F/C.38.443 (*Rubberchemicaliën*), punt 254 t/m 264 en uitspraak van het Hof in die zaak, HvJ EU 20 januari 2011, C-90/09 P, *General Quimica SA/ Commissie*. Zie beschikking van de Commissie van 30 november 2005 in zaak COMP/38354 (*Industriezakken*), punten 715 t/m 739 en de uitspraken van het Gerecht naar aanleiding van deze beschikking, Gerecht 6 maart 2012, zaak T-64/06, *FLS Plast A S/ Commissie* en zaak T-65/06, *FLSmith & Co. A S/ Commissie*. Zie ten slotte beschikking van de Commissie van 20 oktober 2004 in zaak COMP C.38.238/B.2 (*Ruwe tabak - Spanje*), punt 400 en

## 4.2 Toepassing op deze zaak

262. Zoals in hoofdstuk 3 van dit besluit vastgesteld, waren de betrokken ondernemingen, gedurende de periode van de overtreding, alle actief op het gebied van verkoop van notarieel aktepapier in Nederland. Zij verrichten economische activiteiten en zijn derhalve ondernemingen in de zin van artikel 1, aanhef en onder f, Mw.
263. ACM rekent de overtreding aan de hierna genoemde juridische entiteiten toe. Zij zijn overtreder in de zin van artikel 5:1 Awb.

### 4.2.1 CIB

#### *CIB Centraal InkoopBureau B.V.*

264. Uit het bewijsmateriaal zoals beschreven in hoofdstuk 3, is gebleken dat CIB Centraal InkoopBureau B.V. rechtstreeks betrokken was bij de gedragingen. Daarmee is zij direct aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013.
265. CIB Centraal InkoopBureau B.V. exploiteerde tijdens de gehele inbreukperiode in Nederland de onderneming die deelnam aan de overtreding. Het verboden gedrag had betrekking op de economische activiteiten van CIB Centraal InkoopBureau B.V. in Nederland. De rechtstreekse betrokkenheid van CIB Centraal InkoopBureau B.V. bij de gedragingen waaronder de overeenkomst tussen CIB en JEA bestond uit het deelnemen aan een of meer overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met JEA en XLP zoals bedoeld in artikel 101, eerste lid, VWEU en/of artikel 6, eerste lid, Mw.
266. De rechtstreekse betrokkenheid blijkt onder meer uit de overeenkomst tussen CIB en JEA. Zij nam door middel van handelingen van haar medewerkers rechtstreeks deel aan gedragingen. CIB Centraal InkoopBureau B.V. onderhandelde met JEA en sloot de overeenkomst tussen CIB en JEA (zie paragraaf 2.2.2.), inclusief de daarin vervatte afspraak over de verkoopprijzen. CIB Centraal InkoopBureau B.V. voerde rechtstreeks (tijdens bijeenkomsten, telefonisch en via correspondentie) de contacten met JEA over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen CIB en JEA en de coördinatie van eventuele verhogingen van verkoopprijzen. CIB Centraal InkoopBureau B.V. vernam via JEA over de vergelijkbare overeenkomst tussen JEA met XLP (zie paragraaf 2.2.4).
267. Gelet op het voorgaande wordt de overtreding aan CIB Centraal InkoopBureau B.V. toegerekend voor de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013.

#### *CIB Holding B.V.*

268. CIB Holding B.V. is aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. CIB Holding B.V. hield gedurende die periode 100% van de aandelen in CIB Centraal InkoopBureau B.V. Zij oefende in die periode beslissende invloed uit over de activiteiten van CIB Centraal InkoopBureau B.V. ACM rekent de overtreding voor de gehele periode toe aan CIB Holding B.V.

#### *Van Haeften Consulting B.V.*

269. Van Haeften Consulting B.V. is aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. Van Haeften Consulting B.V. hield gedurende die

---

uitspraak van het Hof naar aanleiding van deze beschikking, HvJ EU 19 juli 2012, C-628/10 P en C-14/11 P, *Alliance One International Inc. e.a./ Commissie en Commissie/ Alliance One International Inc. e.a.*, punten 100 t/m 106.

periode 100% van de aandelen in CIB Holding B.V. Zij oefende in die periode beslissende invloed uit over de activiteiten van CIB Holding B.V., en via haar, tevens over die van CIB Centraal InkoopBureau B.V. ACM rekent de overtreding voor de gehele periode toe aan Van Haeften Consulting B.V.

#### 4.2.2 JEA

##### 4.2.2.1 JEA - Joh. Enschedé Amsterdam B.V.

270. Uit het bewijsmateriaal zoals beschreven in hoofdstuk 3, is gebleken dat Joh. Enschedé Amsterdam B.V. rechtstreeks betrokken was bij de gedragingen. Daarmee is zij direct aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013.
271. Joh. Enschedé Amsterdam B.V. exploiteerde tijdens de gehele inbreukperiode in Nederland de onderneming die deelnam aan de overtreding. Het verboden gedrag had betrekking op de economische activiteiten van Joh. Enschedé Amsterdam B.V. in Nederland. De rechtstreekse betrokkenheid van Joh. Enschedé Amsterdam B.V. bij de gedragingen waaronder de overeenkomsten tussen CIB en JEA en XLP en JEA bestond uit het deelnemen aan een of meer overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met JEA en XLP zoals bedoeld in artikel 101, eerste lid, VWEU en/of artikel 6, eerste lid, Mw.
272. De rechtstreekse betrokkenheid blijkt onder meer uit de overeenkomst tussen CIB-JEA en XLP-JEA. Zij nam door middel van handelingen van haar medewerkers, onder meer [C-JEA] en [VERTROUWELIJK-JEA] rechtstreeks deel aan beide overeenkomsten en gedragingen. JEA onderhandelde met CIB en XLP en sloot de overeenkomsten (zie paragraaf 2.1.7), inclusief de daarin vervatte afspraak over de verkoopprijzen. Joh. Enschedé Amsterdam B.V. voerde rechtstreeks (tijdens bijeenkomsten, telefonisch en via correspondentie) de contacten met CIB en XLP over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen CIB en JEA en coördineerde eventuele verhogingen van verkoopprijzen. Joh. Enschedé Amsterdam B.V. heeft zowel CIB als XLP ingelicht over het bestaan van dezelfde overeenkomst met de andere partij (zie paragraaf 2.1.7).
273. Gelet op het voorgaande wordt de overtreding aan Joh. Enschedé Amsterdam B.V. toegerekend voor de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013.

##### 4.2.2.2 KJE – Koninklijke Joh. Enschedé B.V.

274. KJE is aansprakelijk voor de gedragingen waaronder de beide overeenkomsten in de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. KJE hield gedurende die periode 100% van de aandelen in JEA. Zij oefende in die periode beslissende invloed uit over de activiteiten van JEA.<sup>315</sup>

##### Zienswijze

275. KJE stelt dat zij niet indirect aansprakelijk is te stellen voor de gedragingen. JEA opereerde volledig autonoom op de markt voor notarieel aktepapier.<sup>316</sup> Zo was er geen overlap in de producten van KJE en JEA en bemoeide KJE zich niet met notarieel aktepapier. JEA opereerde volledig zelfstandig en had haar eigen werknemers, inkoop, sales etc. Ook betrof het een fysiek

---

<sup>315</sup> Buiten het aandeelhouderschap van 100% van KJE in JEA, wijst ACM in dit verband op de activiteiten van KJE in haar relatie tot JEA die beschreven zijn in hoofdstuk 5 die ten overvloede aantonen dat KJE gedurende de inbreukperiode beslissende invloed uitoefende in JEA.

<sup>316</sup> Zienswijze KJE, p. 34.

andere locatie en was er sprake van een eigen managementteam. JEA opereerde dan ook in financiële zin los van KJE. [C-JEA] was niet alleen statutair directeur bij JEA, hij gaf ook leiding en was volledig zelfstandig bevoegd om JEA te vertegenwoordigen. KJE bemoeide zich niet met het marktgedrag van JEA, het marktgedrag kon [C-JEA] volledig zelf bepalen. Het was dan ook [C-JEA], die verslag deed binnen de het directieteam van KJE. KJE was niet betrokken bij strategische beslissingen, maar werd hier hooguit achteraf over geïnformeerd. Uit de notulen zou volgen dat dit slechts op hoofdlijnen was en hier is ook maar een enkele keer over notarieel aktepapier gesproken. [C-JEA] heeft KJE slechts heel summier geïnformeerd over de toeleveringsovereenkomst en daaruit kon KJE niet afleiden dat er mogelijk sprake was van verboden afspraken.

276. ACM kan de stelling van KJE niet volgen. Vooropgesteld ontbeert hetgeen KJE stelt in haar zienswijze de onderbouwing om het bewijsvermoeden dat KJE beslissende invloed uitoefende over JEA te kunnen weerleggen. Ten overvloede geeft ACM hieronder een uiteenzetting van de feiten waaruit blijkt dat wel degelijk sprake is van beslissende invloed.

#### *Organisatiestructuur KJE*

277. In de periode 1 januari 2006 tot 17 oktober 2013 (dus gedurende de gehele inbreukperiode) hield KJE rechtstreeks 100% van de aandelen in JEA.<sup>317</sup> De CEO van KJE was de direct leidinggevende van de heer [C-JEA], voerde de functioneringsgesprekken met de heer [C-JEA]<sup>318</sup> en deelde hem mee of hij in aanmerking kwam voor een bonus.<sup>319</sup>
278. Zes keer per jaar vond er een vergadering van de Raad van Commissarissen van KJE (hierna: RvC KJE) plaats. Tijdens deze vergaderingen legde de CEO KJE verantwoording af aan de RvC KJE. Hierbij kwamen thema's als strategie en budget aan bod en ook wisselende thema's zoals good governance werden behandeld. Bij elke vergadering werd ook een werkmaatschappij bezocht.<sup>320</sup> De RvC KJE werd dan ook op de hoogte gehouden van algemene ontwikkelingen bij JEA met betrekking tot notarieel aktepapier.<sup>321</sup>
279. Maandelijks werd er door het Directieteam aan KJE gerapporteerd. Het Directieteam werd gevormd door de CEO en CFO van KJE en de directeuren van de werkmaatschappijen (waaronder ook JEA) in Amsterdam en Brussel.
280. De directeuren van de werkmaatschappijen waren verantwoordelijk voor het resultaat van de werkmaatschappijen. Maandelijks kwam het Directieteam bijeen waarbij de directeuren van de werkmaatschappijen de resultaten toelichtten en elkaar informeerden over issues.<sup>322</sup> De werkmaatschappijen werden afgerekend op het halen van hun budget. Dit budget werd door de RvC KJE vastgesteld, op voorstel van de CEO van KJE.<sup>323</sup>

---

<sup>317</sup> Zie par 1.2.2.

<sup>318</sup> Dossierstuk 2016202825, *Verklaring van de heer [C-JEA] d.d. 4 maart 2016*, p. 8.

<sup>319</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring van de heer [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015*, p. 11.

<sup>320</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015*, p.4. JEA was een van deze werkmaatschappijen.

<sup>321</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Notulen van de 338<sup>e</sup> Vergadering van Commissarissen van KJE d.d. 21 december 2005, Bijlage 22, p. 167.

<sup>322</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015*, p.6.

<sup>323</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015*, p.8

281. Eens per kwartaal werd de toelichting bij de rapportages van het directieteam tevens aan de commissarissen gestuurd. Daarnaast ging er elk jaar een eindrapportage vanuit het Directieteam naar KJE.<sup>324</sup>
282. Het Directieteam was aanwezig bij de vergaderingen van de RvC KJE om zo terugkoppeling te kunnen geven aan de commissarissen over de rapportages. Vooraf en na afloop van de RvC KJE-vergaderingen was er tevens gelegenheid om (informeel) terugkoppeling te geven.<sup>325</sup> Van alle commissarissenvergaderingen, inclusief de sessies die over strategie gingen, werden notulen bijgehouden.<sup>326</sup>
283. De RvC KJE en de directie KJE waren betrokken bij het bepalen van de strategie van het concern. In zowel Directievergaderingen als vergaderingen van de RvC KJE kwam het onderwerp strategie aan bod.<sup>327</sup> Daarnaast werden er specifieke strategievergaderingen gehouden.<sup>328</sup> De betrokkenheid van KJE bij de strategie van het concern zag ook op ontwikkelingen betreffende notarieel aktepapier. Dit blijkt onder meer uit de concept plannen 'Update Strategisch plan 2007-2012 Commercial Print'<sup>329</sup> en 'Update Strategisch plan 2008-2012 Commercial Print'.<sup>330</sup>

*Betrokkenheid KJE bij notarieel aktepapier*

284. KJE was op de hoogte van de plannen van CIB om in 2006 de markt voor notarieel aktepapier te betreden en de mogelijke gevolgen hiervan voor JEA.<sup>331</sup> Binnen het Directieteam van KJE is besproken welke acties genomen kunnen/moeten worden als reactie op de komst van toetreders, waaronder CIB.<sup>332</sup> De RvC KJE is door de CEO van KJE op de hoogte gesteld van de verwachte financiële gevolgen voor JEA van toetreding CIB.<sup>333</sup> Daarnaast is vanuit JEA gerapporteerd aan leden van de directie van KJE over de resultaten van juni 2006. Daarin kwam aan de orde dat [VERTROUWELIJK] notarieel aktepapier afnamen van een andere leverancier en JEA probeerde met de introductie van de *Trend* lijn marktaandeel te behouden.<sup>334</sup> De heer [C-JEA] stuurde op 27 december 2006 een memo aan de Raad van

---

<sup>324</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer* [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015, p.7.

<sup>325</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer* [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015, p.5: "En hun rapportage over die vier maanden werd ook aan de commissarissen gestuurd. Dat had als voordeel dat die mannen van die werkmaatschappijen echt de kans hadden om dat op het hoogste niveau ook te kunnen terugkoppelen.(...) Dit model was opgezet door [VERTROUWELIJK], die was commissaris toen ik benoemd werd. (...) Die wilde de bazen van de werkmaatschappijen ook wel in de ogen kunnen kijken. En vragen kunnen stellen van: hoe zit dat nou? Dat zie je ook terug in de notulen (...)"

<sup>326</sup> Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer* [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015, p. 6.

<sup>327</sup> Zie o.a. Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Agenda voor de vergadering van het directieteam KJE 22 januari 2007, Bijlage 2, p. 9;Notulen van de 343<sup>e</sup> Vergadering van Commissarissen van KJE d.d. 20 december 2006, Bijlage 25, p. 204.

<sup>328</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Agenda voor de vergadering van het directieteam KJE 19 juni 2006, Bijlage 12, p. 88

<sup>329</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, KJE – Update Strategisch plan 2007-2012', p. 412.

<sup>330</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, KJE – Update Strategisch plan 2008-2012', p. 437. Uit deze stukken blijkt verder dat notarieel aktepapier onder de clustergroep Commercial Print viel. Zie ook de verklaring van de heer [VERTROUWELIJK] hierover in Dossierstuk 2016101005, *Verklaring de heer* [VERTROUWELIJK-KJE] d.d. 17 december 2015, p. 18.

<sup>331</sup> Dossierstuk 2015103027, *Beantwoording informatieverzoek KJE d.d. 17 november 2015*, Notulen van de Directieteam-vergadering KJE 20 november 2006, Bijlage 2, p.4. Als mogelijk gevolg voor JEA wordt gesproken over "veral in aantallen en prijzen".

<sup>332</sup> Dossierstuk 2015103027, *Beantwoording informatieverzoek KJE d.d. 17 november 2015*, Notulen van de Directieteam-vergadering KJE 18 december 2006, Bijlage 3, p. 16.

<sup>333</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Memo van de heer [VERTROUWELIJK-KJE] aan de Raad van Commissarissen d.d. 27 december 2006, p. 183. Het memo benoemt het 'veral in notarisrapportage'.

<sup>334</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Memo Resultaten juni 2006*, Bijlage 6, p. 37.



Commissarissen van KJE (kopie naar directieleden van KJE) dat JEA desondanks een deel van de markt verloor en verwachtte dat dit zich zou voortzetten.<sup>335</sup>

285. KJE was daarnaast op de hoogte van de totstandkoming van de exclusieve overeenkomst tussen JEA en CIB<sup>336</sup> en tussen JEA en XLP.<sup>337</sup> KJE werd daarnaast op de hoogte gehouden over de samenwerking met CIB.<sup>338</sup>
286. Op grond van het voorgaande kan ACM de stelling van KJE dat zij geen beslissende invloed zou hebben gehad ten tijde van de overtreding niet volgen. Zij had als 100% moeder van JEA voldoende mogelijkheden invloed uit te oefenen op JEA en werd ook op het gebied van notarieel aktepapier op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.
287. ACM rekent de overtreding daarom toe aan KJE voor de gehele periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. KJE behoort daarmee tot de onderneming die JEA dreef in mededingingsrechtelijk zin.
288. In het rapport is tevens geconcludeerd dat KJE ook direct betrokken was bij de verboden gedragingen. Gelet op hetgeen in hoofdstuk 2 is overwogen, ziet ACM onvoldoende bewijs om KJE aan te merken als een onderneming die de feitelijk uitvoering heeft gegeven aan de vastgestelde verboden gedragingen.

#### 4.2.3 XLP

##### *XL Papier B.V.*

289. Uit het bewijsmateriaal zoals beschreven in hoofdstuk 3, is gebleken dat XLPapier B.V. rechtstreeks betrokken was bij de gedragingen. Daarmee is zij direct aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013.
290. XLPapier B.V. exploiteerde tijdens de gehele inbreukperiode in Nederland de onderneming die deelnam aan de overtreding. Het verboden gedrag had betrekking op de economische activiteiten van XLPapier B.V. in Nederland. De rechtstreekse betrokkenheid van XLPapier B.V. bij de gedragingen waaronder de overeenkomst tussen XLP en JEA bestond uit het deelnemen aan een of meer overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met JEA en CIB zoals bedoeld in artikel 101, eerste lid, VWEU en/of artikel 6, eerste lid, Mw.
291. De rechtstreekse betrokkenheid blijkt onder meer uit de overeenkomst tussen XLP en JEA. Zij nam door middel van handelingen van haar grootaandeelhouder en directeur de heer [B-XLP], rechtstreeks deel aan gedragingen. XLPapier B.V. onderhandelde met JEA en sloot de overeenkomst tussen XLP en JEA (zie paragraaf 2.2.3), inclusief de daarin vervatte afspraak over de verkoopprijzen. XLPapier B.V. voerde rechtstreeks (tijdens bijeenkomsten, telefonisch en via correspondentie) de contacten met JEA over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen XLP en JEA en de coördinatie van eventuele verhogingen van verkoopprijzen. XLPapier

<sup>335</sup> Dossierstuk 2016204186, *Administratie KJE, Gewijzigde begroting 2007*, Bijlage 23, p. 189.

<sup>336</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Notulen van de Directieteamvergadering KJE 22 januari 2007, Bijlage 5, p. 26.

<sup>337</sup> Dossierstuk 2016204186, *Verslag van Ambtshandelingen KJE d.d. 31 augustus 2016*, Memo van de heer [C-JEA] (JEA) aan [VERTROUWELIJK], de heer [VERTROUWELIJK] (KJE) en de heer [VERTROUWELIJK] (KJE) van 11 november 2015, Bijlage 10, p. 50.

<sup>338</sup> Dossierstuk '2015103027, *Vervolg op Brief van 5 nov. 2015 - Beantwoording vraag 6 KJE*, Notulen van de Directieteamvergadering KJE 21 mei 2007, Bijlage 7, p. 36

B.V. vernam via JEA over de vergelijkbare overeenkomst tussen JEA met XLP (zie paragraaf 2.2.4.).

292. Gelet op het voorgaande wordt de overtreding aan XLPapier B.V. toegerekend voor de periode van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013.

*Stokworks Holding B.V.*

293. Stokworks Holding B.V. is aansprakelijk voor de overtreding in de periode van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013. Stokworks Holding B.V. hield gedurende die periode 100% van de aandelen in XLPapier B.V. Zij oefende in die periode beslissende invloed uit over de activiteiten van XLPapier B.V. ACM rekent de overtreding voor de gehele periode toe aan Stokworks Holding B.V.

#### 4.2.4 Conclusie overtreders betrokken ondernemingen

294. Gelet op al het voorgaande merkt ACM in verband met de overtreding beschreven in hoofdstuk 5 en 6 de volgende entiteiten aan als overtreders zoals bedoeld in artikel 5:1, eerste lid, Awb aan de zijde van de ondernemingen zoals omschreven in paragraaf 2.1 :

Onderneming	Rechtspersonen	Periode (dd/mm/jjjj)
CIB	CIB Centraal InkoopBureau B.V.	28/12/2006 t/m 16/04/2013
	CIB Holding B.V.	28/12/2006 t/m 16/04/2013
	Van Haeften Consulting B.V.	01/04/2011 t/m 16/04/2013
JEA	Joh. Enschedé Amsterdam B.V.	28/12/2006 t/m 16/04/2013
	Koninklijke Joh. Enschedé B.V.	28/12/2006 t/m 16/04/2013
XLP	XLPapier B.V.	03/07/2008 t/m 16/04/2013
	Stokworks B.V.	03/07/2008 t/m 16/04/2013

#### 4.3 Juridisch kader feitelijk leidinggeven

295. De boetebevoegdheid van ACM voor overtredingen van de Mededingingswet is neergelegd in artikel 56 Mw en luidt, voor zover van belang, als volgt:

*“1. Ingeval van overtreding van artikel 6, eerste lid (...), kan ACM de overtreder:  
a. een bestuurlijke boete opleggen; (...).”*

296. Op grond van artikel 5:1, derde lid, Awb kunnen bestuursrechtelijke overtredingen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Voorts is artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) van overeenkomstige toepassing. Dit houdt in dat ook de feitelijk leidinggevende verantwoordelijk gehouden kan worden voor de overtredingen die door een rechtspersoon zijn begaan.
297. Een natuurlijke persoon kan beboetbaar leiding geven aan een overtreding van een onderneming of een ondernemingsvereniging door actieve gedragingen, waarbij de overtreding door hem wordt bevorderd door middel van handelen, alsook door passieve gedragingen, waarbij de natuurlijke personen de overtredingen doet bevorderen door nalaten.<sup>339</sup>
298. Uit de jurisprudentie volgen minimumcriteria voor leiding geven in de zin van 51 WvSr:

<sup>339</sup> Vergelijk Hoge Raad 20 november 1984, NJ 1985, 355. Zie ook Rb Rotterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:RBROT:BW6221.

*“Van feitelijk leiding geven aan verboden gedragingen kan onder omstandigheden sprake zijn indien de desbetreffende functionaris — hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden — maatregelen ter voorkoming van deze gedragingen achterwege laat en bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedragingen zich zullen voordoen. In deze situatie wordt de zojuist bedoelde functionaris geacht opzettelijk de verboden gedragingen te bevorderen.”<sup>340</sup>*

299. De verplichting om maatregelen te nemen ter voorkoming van de verboden gedraging kan op meerdere natuurlijke personen tegelijkertijd rusten.<sup>341</sup> In zo een geval kan aan één gedraging van de rechtspersoon door meerdere personen tegelijkertijd leiding worden gegeven.
300. Uit de in hierboven genoemde jurisprudentie volgt naar het oordeel van ACM dat sprake is van feitelijk leidinggeven aan een overtreding van artikel 6 Mw, als de betreffende persoon de verboden gedraging van de onderneming bewust heeft bevorderd of doen bevorderen. Hiervan is kort gezegd sprake indien de betreffende persoon wetenschap had dat de gedraging zich voordeed, of zich zou gaan voordoen, en hij tevens feitelijk de positie had om die gedraging te voorkomen. Het leiding geven aan een overtreding hoeft zich niet te uiten in een actieve gedraging. Ook bij een nalaten kan sprake zijn van beboetbaar leidinggeven.
301. Het begrip leidinggever heeft niet alleen betrekking op de top van een onderneming. Het enkele feit dat er (hiërarchisch) hogere of meer verantwoordelijke leidinggevers zijn, staat er niet aan in de weg om als leidinggever te kunnen worden aangemerkt.<sup>342</sup>
302. Een leidinggever is degene die, al dan niet op grond van een formele dienstbetrekking, feitelijke macht heeft ten aanzien van de verboden gedraging.
303. Als een leidinggever kennis heeft van de verboden gedragingen, en de overtreden norm kenbaar is, zal hij – tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden – tevens redelijkerwijs gehouden zijn om in te grijpen. In het geval dat (mede) sprake is van een nalaten, is relevant wie er diende te handelen. Het leidinggeven vereist volgens vaste jurisprudentie dat sprake is van (voorwaardelijk) opzet. Daartoe is voldoende dat sprake is van opzet op de gedragingen van de onderneming.<sup>343</sup> Het is niet van belang of degene die kennis heeft van de gedragingen een norm beoogt te overtreden. Een dergelijke verzwaarde vorm van opzet is niet vereist.<sup>344</sup>
304. Naar het oordeel van ACM is er reeds sprake van (voorwaardelijk) opzet als de leidinggever de gedragingen van de onderneming bewust heeft aanvaard. Daarbij acht ACM van belang dat het bij leidinggeven aan gedragingen van een onderneming steeds zal gaan om een beroepsmatige uitoefening in een economische context. De wil om zich op bepaalde wijze te gedragen in het economisch verkeer wordt naar het oordeel van ACM in beginsel afgeleid uit de kennis van die gedragingen.

---

<sup>340</sup> Hoge Raad 16 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9607, r.o. 5.1.1.

<sup>341</sup> Hoge Raad 16 juni 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7243, r.o. 8.

<sup>342</sup> Hoge Raad 21 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC8948, r.o. 5.1; Hof Den Haag, 27 november 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BB8756.

<sup>343</sup> Hoge Raad 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP4584, r.o. 7.5 en 7.6; Hoge Raad 12 januari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK2149, r.o. 2.5.

<sup>344</sup> Hoge Raad 18 maart 1952, NJ 1952, 314, bevestigd in Hoge Raad 27 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8783, r.o. 3.3.

## 4.4 Toepassing op deze zaak

### 4.4.1 [C-JEA]

305. De heer [C-JEA] was gedurende de gehele inbreukperiode algemeen directeur van JEA. In deze functie had de heer [C-JEA] de dagelijkse leiding over JEA. De heer [C-JEA] heeft over zijn functie verklaard dat hij vanaf 1 april 2006 de algehele leiding over de onderneming heeft en eindverantwoordelijk is.<sup>345</sup>
306. De heer [C-JEA] was betrokken bij alle gedragingen beschreven in paragraaf 2.2.1 tot en met 2.2.6. De heer [C-JEA] was aanwezig bij zowel de bijeenkomst met CIB op 28 december 2006 als de bijeenkomst met XLP op 10 juni 2008. De heer [C-JEA] onderhandelde over en ondertekende namens JEA de overeenkomsten met CIB enerzijds en XLP anderzijds. De heer [C-JEA] verstuurde de jaarlijkse prijslijsten per mail aan CIB en XLP en ontving de e-mails van CIB en XLP in verband met de tenuitvoerlegging van deze prijsafspraken. De heer [C-JEA] was het vaste aanspreekpunt voor CIB en XLP. Op het moment dat de in de mail opgenomen prijzen niet voldeden aan de afspraken, werd hierover door CIB dan wel XLP gecommuniceerd aan de heer [C-JEA]. Hierop werden nieuwe prijzen besproken die de heer [C-JEA] ook eerst voorlegde aan de andere partij.
307. Gedurende de gehele inbreukperiode had de heer [C-JEA] de bevoegdheid om namens JEA te handelen. De heer [C-JEA] was bevoegd en redelijkerwijs gehouden om de gedragingen aan de zijde van JEA te beëindigen.

#### *Zienswijze*

308. JEA stelt dat het aanmerken van de heer [C-JEA] als feitelijk leidinggever in strijd is met het gelijkheidsbeginsel omdat de heer [B-XLP], als algemeen directeur van XLP, niet als zodanig wordt aangemerkt. Volgens JEA gaat de redenering om de heer [C-JEA] en de heer [A-CIB] als feitelijk leidinggever aan te merken net zo goed op voor de heer [B-XLP]. Net zoals de heer [C-JEA] was de heer [B-XLP] aanwezig op de bijeenkomst van 10 juni 2008 waar bij namens XLP de overeenkomst tussen JEA en XLP tekende. De heer [B-XLP] ontving namens XLP e-mails aan en van JEA en diende als vast aanspreekpunt voor JEA i.v.m. de tenuitvoerlegging van de gedragingen. Het handelen van de heer [B-XLP] is volgens JEA gelijk aan dat van de heer [C-JEA]. Het niet aanmerken van de heer [B-XLP] als feitelijk leidinggever is volgens JEA tevens in strijd met het verbod op willekeur.
309. ACM kan deze stellingen van JEA niet volgen en zal hieronder uiteenzetten waarom zij oordeelt dat er geen sprake is van gelijke gevallen en er daarom geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. In de eerste plaats heeft de heer [C-JEA], in tegenstelling tot de heer [B-XLP], geen meerderheidsbelang in JEA [VERTROUWELIJK], er is dan ook geen sprake van vereenzelviging met de onderneming die beboet wordt.
310. De heer [C-JEA] heeft daarnaast een leidinggevende rol gespeeld bij de uitvoering van de verboden gedragingen. Het was de heer [C-JEA] die de contracten tussen JEA en CIB in samenspraak met de heer [A-CIB] heeft opgesteld. De heren [C-JEA] en [A-CIB] waren gedurende de gehele periode van de overtreding betrokken. De heer [C-JEA] heeft later hetzelfde contract aan de heer [B-XLP] aangeboden. De heer [C-JEA] stuurde jaarlijks de prijstabellen aan CIB en later ook aan XLP. De leidinggevende rol van de heer [C-JEA] blijkt daarnaast uit het feit dat hij meerdere mensen binnen JEA aanstuurde om uitvoering aan de

---

<sup>345</sup> Dossierstuk 2015102993, *Beantwoording informatieverzoek JEA d.d. 12 november 2015*, p. 6 en 7.

prijsafspraken te geven.<sup>346</sup> Indien partijen zich niet hielden aan de afspraken, werden zij hierop aangesproken door de heer [C-JEA].<sup>347</sup>

311. De heer [C-JEA] had tevens een coördinerende rol. Dit blijkt uit het feit dat het de heer [C-JEA] was die CIB en XLP informeerde over het bestaan van elkaars afspraken met JEA en die op het moment dat een prijsvoorstel van JEA niet voldeed aan de gemaakte afspraken, hierover met partijen in overleg ging en tot een nieuw voorstel kwam.
312. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van ACM dat er geen sprake is van gelijke gevallen waar het de rol van de heer [C-JEA] en de heer [B-XLP] betreft. Om deze reden is er geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel en ook geen sprake van strijd met het verbod op willekeur.

#### *Conclusie*

313. Onder verwijzing naar paragraaf 4.2.2 staat vast dat JEA zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding van artikel 6, eerste lid Mw en artikel 101 VWEU. Met betrekking tot de rol van de heer [C-JEA] als feitelijk leidinggever daaraan overweegt ACM dat de heer [C-JEA] de gedragingen van JEA bewust heeft aanvaard en persoonlijk en actief uitvoering gaf aan de inbreuk. Op grond van het voorgaande staat vast dat de heer [C-JEA] feitelijk leiding heeft gegeven aan de inbreuk door JEA.

#### **4.4.2 [A-CIB]**

314. De heer [A-CIB] was gedurende de gehele inbreukperiode zelfstandig bevoegd directeur van CIB. De heer [A-CIB] heeft over zijn functie aan ACM verklaard dat hij alle commerciële beslissingen nam namens CIB. Zo nam de heer [A-CIB] de beslissing om de markt voor notarieel aktepapier te betreden.<sup>348</sup> Ook werden de tarieven voor het aktepapier door de heer [A-CIB] vastgesteld.<sup>349</sup>
315. De heer [A-CIB] was betrokken bij alle gedragingen beschreven in paragraaf 2.2.1 tot en met paragraaf 2.2.5. De heer [A-CIB] was aanwezig bij de bijeenkomst op 28 december 2006 en onderhandelde over en ondertekende namens CIB de schriftelijke overeenkomst met JEA.<sup>350</sup> Alle contacten met JEA waarin het contract en de gemaakte afspraken aan de orde kwamen werden onderhouden door de heer [A-CIB] namens CIB. De jaarlijkse prijslijsten met daarin de tariefwijzigingen werden elk najaar door JEA aan de heer [A-CIB] verzonden. Tariefwijzigingen die JEA voorstelde aan XLP, werden door JEA besproken met de heer [A-CIB].<sup>351</sup> De heer [A-CIB] was het vaste aanspreekpunt voor JEA in verband met de uitvoering van de prijsafspraken.
316. Gedurende de gehele inbreukperiode had de heer [A-CIB] de bevoegdheid om namens CIB te handelen. De heer [A-CIB] was bevoegd en redelijkerwijs gehouden om de gedragingen aan de zijde van CIB te beëindigen.

---

<sup>346</sup> Zie bijvoorbeeld Dossierstuk 2016205284, *Administratie JEA, Mail [VERTROUWELIJK] (CIB) aan [C-JEA] (JEA)*, p. 205, 282, Bijlage 367, p. 16.

<sup>347</sup> Zie bijvoorbeeld Dossierstuk 2015205765, *Clementieverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, e-mail van de heer [C-JEA] aan de heer [A-CIB], Bijlage 8, p. 50.

<sup>348</sup> Dossierstuk 2015207901, *Verklaring [A-CIB] d.d. 3 december 2015*, p. 3.

<sup>349</sup> Dossierstuk 2015207901, *Verklaring [A-CIB] d.d. 3 december 2015*, p. 4.

<sup>350</sup> Dossierstuk 2015205765, *Ondernemingsverklaring CIB d.d. 17 april 2013*, Bijlage 1.

<sup>351</sup> Dossierstuk 2015205284, *Verlag van Ambtshandelingen JEA d.d. 5 september 2016*, p. 573.

*Conclusie*

317. Onder verwijzing naar paragraaf 4.2.1 staat vast dat CIB zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding van artikel 6, eerste lid Mw en artikel 101 VWEU. Met betrekking tot de rol van de heer [A-CIB] als feitelijk leidinggever daaraan overweegt ACM dat de heer [A-CIB] de gedragingen van CIB bewust heeft aanvaard en persoonlijk en actief uitvoering gaf aan de inbreuk. Op grond van het voorgaande staat vast dat de heer [A-CIB] feitelijk leiding heeft gegeven aan de inbreuk door CIB.

## 5 Sanctie

### 5.1 Juridisch kader sanctie ondernemingen

318. Op grond van artikel 56 Mw en artikelen 88 en 89 Mw is ACM bevoegd een boete op te leggen voor overtredingen van artikel 6, eerste lid, Mw en artikel 101, eerste lid, VWEU. Uit artikel 5:46, tweede lid, Awb volgt dat een opgelegde boete evenredig moet zijn gezien de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder te verwijten is. ACM houdt daarbij rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
319. De overtreding heeft voor JEA en CIB geduurd van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013. Voor XLP heeft de overtreding geduurd van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013. Ten tijde van de overtreding waren de Boetebeleidsregels 2009 (hierna: de Boetebeleidsregels) derhalve van toepassing.<sup>352</sup>
320. Op grond van de Boetebeleidsregels wordt de boete vastgesteld in verschillende stappen. Eerst bepaalt ACM de betrokken omzet. Op basis van de betrokken omzet wordt de boetegrondslag vastgesteld. De basisboete wordt vervolgens bepaald door de boetegrondslag te vermenigvuldigen met een ernstfactor. Het uiteindelijke boetebedrag wordt tot slot aangepast aan de hand van eventuele boeteverhogende en -verlagende omstandigheden.
321. Daarnaast is ACM gehouden aan het wettelijk boetemaximum en het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat ACM van de Boetebeleidsregels kan afwijken als toepassing daarvan onmiskenbaar tot onbillijkheid leidt.

#### 5.1.1 Boetegrondslag

322. De boetegrondslag vormt het startpunt bij het bepalen van de boetehoogte. ACM baseert de boetegrondslag bij een overtreding van het kartelverbod op 10% van de betrokken omzet van de overtreder. Dit volgt uit artikel 5 jo. 4 jo. 1 onder b Boetebeleidsregels.
323. Uit artikel 4 jo. 1 onder b Boetebeleidsregels volgt dat de betrokken omzet de opbrengst is die door een overtreder tijdens de totale duur van een overtreding is behaald met levering van goederen en diensten die direct of indirect verband houden met een overtreding. Hiervan worden onder meer kortingen en de over de omzet geheven belastingen afgetrokken.
324. ACM stelt de betrokken omzet dus vast op de opbrengst die door de overtreder is behaald met de verkoop van notarieel aktepapier in de periode waarin de betrokken onderneming deelnam aan de verboden gedragingen.

---

<sup>352</sup> Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de NMa 2009.

325. De betrokken ondernemingen hebben inzicht verschaft in de waarde van de hierboven genoemde activiteiten.<sup>353</sup> Gelet op het voorgaande gaat ACM uit van de volgende betrokken omzet per onderneming:<sup>354</sup>

<i>JEA</i>	EUR 7.174.578
<i>CIB</i>	EUR 1.442.599
<i>XLP</i>	EUR 258.142

326. Zoals aangegeven bepaalt artikel 5 van de Boetebeleidsregels dat wordt uitgegaan van een boetegrondslag van 10% van de betrokken omzet. De boetegrondslag bedraagt derhalve voor de betrokken ondernemingen:

<i>JEA</i>	EUR 717.457
<i>CIB</i>	EUR 144.259
<i>XLP</i>	EUR 25.814

### 5.1.2 Ernst

327. Uit artikel 6 Boetebeleidsregels volgt dat ACM de basisboete vaststelt door de boetegrondslag te vermenigvuldigen met de ernstfactor. ACM bepaalt de ernst van de overtreding aan de hand van de zwaarte van de overtreding en de economische context waarin deze heeft plaatsgevonden. De Boetebeleidsregels kent 'minder zware', 'zware' en 'zeer zware' overtredingen. ACM stelt op grond van artikel 6 lid 4 van de Boetebeleidsregels de ernstfactor vast tussen 0-5.
328. Bij het bepalen van de ernst van de overtreding houdt ACM rekening met de economische context waarin de overtreding heeft plaatsgevonden.
329. ACM heeft vastgesteld dat sprake is van één enkele voortdurende overtreding. De zwaarte van die overtreding wordt dan ook vastgesteld op basis van de overtreding in haar geheel. Het gaat hier om een verstrekkende horizontale afspraak, nu de prijsafspraken tot doel hadden een hogere prijs te realiseren voor notarieel aktepapier dan onder normale concurrentie omstandigheden het geval zou zijn. De gedragingen betreffen een mededingingsbeperking die zeer direct ingrijpt op het concurrentieproces. Zoals ACM in paragraaf 2.1.6 vaststelt was prijs een belangrijke concurrentieparameter. De betrokken ondernemingen hebben met hun gedragingen de onzekerheid weggenomen over elkaars voorgenomen marktgedrag op het gebied van de verkoop van notarieel aktepapier.

---

<sup>353</sup>Dossierstuk 2015102993, *Antwoord op informatieverzoek JEA d.d. 28 oktober 2015*; Dossierstuk 2016305309, E-mailbericht met onderwerp: *RE: Omzet notarieel aktepapier CIB*, Dossierstuk 2015308998, *e-mailbericht met onderwerp: Antwoorden op brief informatieverzoek 22.10.2015 ACM in zaak 15.0974.29*.

<sup>354</sup>Betrokken ondernemingen hebben per jaar aangegeven welke omzet zij hebben behaald met de verkoop van notarieel aktepapier. Aangezien de overtreding in het geval van JEA en CIB is vastgesteld voor de periode van 28 december 2006 tot en met 16 april 2013 heeft ACM voor de jaren 2006 en 2013 naar rato vastgesteld. Aangezien de overtreding in het geval van XLP is vastgesteld voor de periode van 3 juli 2008 tot en met 16 april 2013 heeft ACM voor de jaren 2008 en 2013 naar rato vastgesteld.

330. ACM neemt voor het bepalen van de passende factor in deze zaak tevens in aanmerking dat de afspraken stabiele prijsafspraken waren. In die gevallen waarin partijen afweken van de prijsafspraken spraken zij elkaar hierop aan en werden de afwijkende prijzen wederom met elkaar afgestemd. De prijsafspraken zagen op de verkoopprijzen voor notarieel aktepapier die gekoppeld waren aan de inkooprijzen van CIB en XLP. Hierdoor konden ook de inkooprijzen op een hoger niveau gehouden worden dan onder normale mededingingscondities het geval zou zijn.
331. Ten aanzien van de economische context waarin de gedragingen plaatsvonden laat ACM zwaar wegen dat betrokken ondernemingen directe concurrenten van elkaar waren, tezamen de gehele markt voor de verkoop van notarieel aktepapier in Nederland bedienden en de prijsafspraken het gehele Nederlandse grondgebied beslaan. Hierdoor hadden notarissen geen andere keuze dan de door de prijsafspraken geraakte bedragen te betalen voor notarieel aktepapier. Hierbij weegt mee dat notarissen gehouden zijn notarieel aktepapier af te nemen. Notarissen zijn immers wettelijk verplicht om notarieel aktepapier, dat aan specifieke eisen moet voldoen, te gebruiken. De prijsafspraken hadden tot gevolg dat notarissen veel duurder af waren dan anders het geval zou zijn. Dit blijkt ook uit de omstandigheid dat de prijzen voor notarieel aktepapier na beëindiging van het kartel daalden. Het is ook van belang dat de prijsafspraken betrekking hadden op een markt die, gelet op de aard van het product, van wezenlijk belang is voor de Nederlandse samenleving waar consumenten en notarissen niet omheen kunnen. Een aantal overeenkomsten en verklaringen zijn pas geldig als ze zijn opgenomen in een notariële akte.<sup>355</sup>

*Conclusie*

332. Alles in aanmerking nemende is ACM van oordeel dat sprake is van een zware overtreding waarvoor een ernstfactor van 3,25 passend is.
333. Gelet op het voorgaande worden de boetes voor de betrokken ondernemingen berekend door de boetegrondslag met een factor 3,25 te vermenigvuldigen:

<i>JEA</i>	EUR 2.331.737
<i>CIB</i>	EUR 468.844
<i>XLP</i>	EUR 83.896

### 5.1.3 Boeteverhogende en –verlagende omstandigheden

334. ACM kan op grond van de artikelen 3, derde lid, en 12 tot en met 15 van de Boetebeleidsregels boeteverhogende en/of -verlagende omstandigheden in aanmerking nemen bij de vaststelling van de boetehoogte.

---

<sup>355</sup> Zie [www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten](http://www.knb.nl/de-notaris/notariële-akten); Het betreft hier documenten zoals:

- Het maken of wijzigen van huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden;
- Het maken of wijzigen van een testament;
- Het overdragen van een onroerende zaak, zoals een woning;
- Het vestigen van zakelijke rechten, zoals een hypotheek, op een onroerende zaak;
- Het oprichten van een besloten vennootschap;
- Het overdragen van aandelen in een besloten vennootschap;
- Het oprichten van een stichting.



*Boeteverhogende omstandigheden ten aanzien van JEA*

335. Bij het bepalen van de geldboete voor JEA neemt ACM de volgende omstandigheden in aanmerking. JEA heeft een coördinerende en leidinggevende rol gespeeld bij de uitvoering van de gedragingen zoals beschreven in paragraaf 2.2. JEA stuurde jaarlijks de tabellen met de verkoopprijzen toe aan CIB en XLP. Als XLP of CIB onderhandelde over de prijs en dit leidde tot een verandering van de verkoopprijs, dan zorgde JEA ervoor dat de prijs ook bij de andere partij veranderd werd. Ook heeft JEA dezelfde overeenkomst aan XLP aangeboden als die zij eerder met CIB had gesloten. Daarbij heeft JEA XLP op de hoogte gesteld dat JEA ook met CIB eenzelfde overeenkomst had. Vervolgens heeft JEA ook CIB geïnformeerd over de overeenkomst die gold tussen JEA en XLP. ACM is van oordeel dat het voorgaande leidt tot een verhoging van de boete voor JEA van 20%. De boete die aan JEA wordt opgelegd wordt daarmee met 20% verhoogd tot EUR 2.798.084.

**5.1.4 Verwijtbaarheid**

336. Op grond van artikel 5:41 Awb legt ACM geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. ACM ziet in de vastgestelde feiten geen omstandigheden die moeten leiden tot het vaststellen van een verminderde mate van verwijtbaarheid. ACM stelt daarom vast dat de overtreding van artikel 6, eerste lid, Mw en artikel 101, eerste lid, VWEU alle partijen te verwijten is.

**5.1.5 Wettelijk maximum**

337. Op grond van artikel 57, eerste lid, Mw (oud) kan ACM voor overtreding van artikel 6, eerste lid, Mw ten hoogste een boete van EUR 450.000 of, indien dat meer is, 10% van de totale omzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaande aan dit boetebesluit opleggen.
338. JEA, KJE, CIB en XLP hebben inzicht gegeven in de relevante omzet.
339. ACM stelt vast dat de aan JEA op te leggen boete van EUR 2.798.084 het wettelijk maximum van KJE niet overschrijdt. ACM stelt de boete van JEA daarom vast op: EUR 2.798.084.
340. Joh. Enschedé Amsterdam B.V. heeft een schatting gegeven van de omzetcijfers inzake 2016. Ter onderbouwing van deze schatting heeft JEA een break-down van de gerealiseerde omzet over 2016, een toelichting op de voorlopige omzet door een business controller en een verklaring van de accountant verstrekt. Gelet op de verwachte jaarcijfers voor 2016 stelt ACM de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de boete van JEA van Joh. Enschedé Amsterdam B.V. vast op 2.060.000.
341. ACM stelt vast dat de aan CIB op te leggen boete van EUR 468.844 het wettelijk maximum overschrijdt en 10% van de totale omzet minder bedraagt dan EUR 450.000. ACM stelt de boete daarom vast op EUR 450.000.
342. ACM stelt vast dat de bovenstaande boete aan XLP lager is dan EUR 450.000, zodat het genoemde maximum niet wordt overschreden.

### 5.1.6 Clementie

#### *Clementieverzoek CIB*

343. CIB heeft op 17 april 2013 een clementieverzoek ingediend als bedoeld in de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van geldboetes betreffende kartels.<sup>356</sup> Dit verzoek heeft CIB mede ingediend namens alle aan haar verbonden rechtspersonen en de heer [A-CIB]. CIB heeft het verzoek voordat ACM met het onderzoek was begonnen ingediend en CIB was de eerste clementieverzoeker. Verder heeft CIB informatie verstrekt aan ACM. ACM heeft op grond van deze Beleidsregels voorwaardelijk boete-immuniteit toegezegd.
344. CIB heeft haar verplichtingen uit de toezegging volledig nageleefd. ACM kent, met inachtneming van die toezegging, een boetevermindering van 100% toe.

#### *Clementieverzoek XLP*

345. XLP heeft op 17 november 2015 een clementieverzoek ingediend als bedoeld in de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van geldboetes betreffende kartels<sup>357</sup> Dit verzoek heeft XLP mede ingediend namens alle aan haar verbonden rechtspersonen en de heer [B-XLP]. ACM heeft het clementieverzoek ontvangen nadat zij reeds met een onderzoek was begonnen en XLP was de tweede clementieverzoeker. XLP heeft informatie verstrekt aan ACM die van aanzienlijke additionele waarde was. ACM heeft op grond van deze Beleidsregels voorwaardelijk een clementiepercentage van 20% toegezegd in de categorie C.
346. XLP heeft haar verplichtingen uit de toezegging volledig nageleefd. ACM kent, met inachtneming van die toezegging, een boetevermindering van 20% toe.

### 5.1.7 Hardheid

347. Na een boetevermindering van 20% bedraagt de boete voor XLP EUR 67.117. ACM ziet, gezien de financiële omstandigheden van XLP, aanleiding de aan XLP opgelegde boete te matigen tot een bedrag van EUR 3.000.
348. Het gematigde bedrag doet naar het oordeel van ACM recht aan de aard en ernst van de overtredingen. Ook wordt recht gedaan aan het doel van de beboeting. Met de beboeting wordt niet alleen beoogd om geconstateerde overtredingen te bestraffen; de boete dient ook ter generale en speciale preventie, zonder dat de boete excessief is in het licht van de financiële draagkracht van de onderneming.

### 5.1.8 Vaststelling van de hoogte van de boete

349. Naar het oordeel van ACM is de hoogte van de boetes, alle bovenvermelde omstandigheden tezamen bezien, evenredig. ACM ziet dan ook geen aanleiding tot nadere bijstelling van de boetes.
350. De boete voor de betrokken ondernemingen wordt, conform artikel 19 van de Boetebeleidsregels, naar beneden afgerond op een veelvoud van EUR 1.000, vastgesteld op:

---

<sup>356</sup> Zie: Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken van 11 september 2009, nr. WJZ / 9146574, tot vermindering van bestuurlijke boetes betreffende kartels, *Stcrt.* 2009, 14078.

<sup>357</sup> Zie: Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken van 11 september 2009, nr. WJZ / 9146574, tot vermindering van bestuurlijke boetes betreffende kartels, *Stcrt.* 2009, 14078.

JEA	EUR 2.798.000
CIB	EUR 0
XLP	EUR 3.000

## 5.2 Juridisch kader sanctie feitelijk leidinggevers

351. In paragraaf 4.4 van dit besluit heeft ACM vastgesteld dat zowel de heer [A-CIB] als de heer [C-JEA] gedurende de gehele inbreukperiode feitelijk leiding hebben gegeven in de zin van artikel 51, tweede lid, onder 2° Sr aan de overtreding begaan door respectievelijk CIB en JEA. De boete die ACM aan een feitelijk leidinggever kan opleggen bedraagt maximaal EUR 450.000.<sup>358</sup>
352. Op grond van artikel 11 van de Boetebeleidsregels stelt ACM een boetegrondslag vast die gerelateerd is aan de ernst van de overtreding en het inkomen en vermogen van de overtreder om zo te komen tot een bestuurlijke boete die uit het oogpunt van zowel algemene als specifieke preventie voldoende afschrikwekkend is. Daarbij gaat ACM voor het feitelijk leidinggeven aan een overtreding van artikel 6 Mw en artikel 101 VWEU uit van een boetegrondslag tussen de EUR 50.000 tot EUR 400.000.
353. Artikel 15 van de beleidsregel luidt:

*“Wanneer de raad een bestuurlijke boete oplegt aan een natuurlijk persoon vanwege het geven van opdracht tot een overtreding of het feitelijk leiding geven aan een overtreding, kan de raad bij de vaststelling van eventuele boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden, als bedoeld in de artikelen 13 en 14, rekening houden met de mate van betrokkenheid van de natuurlijke persoon bij het plegen van de overtreding en de positie van de natuurlijke persoon binnen de onderneming, ondernemersvereniging of rechtspersoon waarvoor hij of zij werkzaam is, dan wel werkzaam was”.*

### 5.2.1 [C-JEA]

354. Ten aanzien van de hoogte van de aan de heer [C-JEA] op te leggen boete overweegt ACM het volgende. Voor wat betreft de ernst van de overtredingen begaan door JEA, verwijst ACM kortheidshalve naar hetgeen daaromtrent is overwogen in paragraaf 5.1.2 en 5.1.3 van dit besluit. De heer [C-JEA] heeft gedurende de gehele inbreukperiode feitelijk leiding gegeven aan de in dit besluit vastgestelde overtreding. Wat betreft de positie van de heer [C-JEA] is in paragraaf 2.2.6 en **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** omschreven dat hij algemeen directeur was van JEA. Hij was op de hoogte van de verboden gedragingen en heeft daar zelfs een feitelijke rol in gespeeld. Bovenop dit alles had de heer [C-JEA] een leidinggevende en coördinerende rol. Ook heeft hij XLP dezelfde overeenkomst met daarin de prijsafsprake aangeboden.<sup>359</sup> De heer [C-JEA] had dus een zeer actieve rol in het geheel en wist dan wel behoorde te weten van het verboden karakter van de gedragingen. Het is niet gesteld en ook niet gebleken dat sprake zou zijn van feiten of omstandigheden waardoor ACM de boete zou moeten matigen op grond van draagkracht van de heer [C-JEA] of anderszins.

<sup>358</sup> 1. Artikel 12n, derde lid, van de Instellingswet ACM, luidt: “Indien de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht toepassing geeft aan artikel 51, tweede lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht, bedraagt voor de daar bedoelde overtreder de bestuurlijke boete ten hoogste EUR 450.000.”

<sup>359</sup> De leidinggevende en coördinerende rol + het aanbieden van de ‘deal’ aan XLP ziet ACM als boeteverhogende omstandigheden.

355. Gelet op het voorgaande stelt ACM dat voor de heer [C-JEA] een boete van EUR 200.000 gepast is.

### 5.2.2 [A-CIB]

356. Ten aanzien van de hoogte van de aan de heer [A-CIB] op te leggen boete overweegt ACM het volgende. Voor wat betreft de ernst van de overtredingen begaan door CIB, verwijst ACM korthedshalve naar hetgeen daaromtrent is overwogen in paragraaf 5.1.2 van dit besluit. De heer [A-CIB] heeft gedurende de gehele inbreukperiode feitelijk leiding gegeven aan de in dit besluit vastgestelde overtreding. Wat betreft de positie van de heer [A-CIB] is in paragraaf 2.2.7 en 4.4.2 omschreven dat hij directeur was van CIB. Hij was op de hoogte van de verboden gedragingen en heeft daar zelfs een feitelijke rol in gespeeld. De heer [A-CIB] had dus een zeer actieve rol in het geheel en wist dan wel behoorde te weten van het verboden karakter van de gedragingen. Het is niet gesteld en ook niet gebleken dat sprake zou zijn van feiten of omstandigheden waardoor ACM de boete zou moeten matigen op grond van draagkracht van de heer [A-CIB] of anderszins. Van boeteverhogende omstandigheden is ACM ook niet gebleken.
357. Gelet op het voorgaande stelt ACM dat voor de heer [A-CIB] een boete van EUR 170.000 gepast is.
358. CIB heeft mede namens alle aan haar verbonden rechtspersonen en de heer [A-CIB] een clementieverzoek ingediend. CIB, alsook [A-CIB], hebben de verplichtingen uit de toezegging volledig heeft nageleefd. ACM kent met inachtneming van die toezegging een boetevermindering van 100% toe. ACM legt daarom aan de heer [A-CIB] een boete op van EUR 0.

### 5.2.3 Vaststelling van de hoogte van de boete

359. ACM ziet derhalve aanleiding om de boetes vast te stellen op:

<b>[C-JEA]</b>	EUR 200.000
<b>[A-CIB]</b>	EUR 0

## 6 Besluit

### ACM

- I. legt een boete van EUR 2.798.000 op aan JEA, waarbij Joh. Enschedé Amsterdam B.V., statutair gevestigd te Amsterdam hoofdelijk aansprakelijk is voor EUR 2.060.000 en Koninklijke Joh. Enschedé B.V., statutair gevestigd te Haarlem hoofdelijk aansprakelijk is voor het geheel; en
- II. legt een boete van EUR 0 op aan CIB Centraal InkoopBureau B.V., statutair gevestigd te Zoetermeer; CIB Holding B.V., statutair gevestigd te Naarden; en Van Haeften Consulting B.V., statutair gevestigd te Abcoude, waarbij alle rechtspersonen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel; en
- III. legt een boete van EUR 3.000 op aan XLPapier B.V., statutair gevestigd te Deventer; en Stokworks Holding B.V., statutair gevestigd te Deventer, waarbij beide rechtspersonen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel; en
- IV. legt een boete op van EUR 200.000 aan de heer [C-JEA], geboren te [VERTROUWELIJK]; en
- V. legt een boete op van EUR 0 aan de heer [A-CIB], geboren te [VERTROUWELIJK].

Den Haag, 17 februari 2017

De Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.  
drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA  
Bestuurslid

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 bezwaarschrift indienen bij het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.