

## Nederlandse Mededingingsautoriteit

# BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet.

Nummer 7321 / 89

Betreft zaak: Continental Bakeries - A.A. ter Beek

### I. MELDING

1. Op 13 december 2011 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Continental Bakeries B.V. (hierna: Continental Bakeries), onderdeel van Continental Bakeries Holding B.V., een dochtervennootschap van NPM Capital N.V., op haar beurt onderdeel van SHV Holdings N.V., voornemens is uitsluitende zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet, over A.A. ter Beek B.V. (hierna: A.A. ter Beek), holdingvennootschap van Bachman Bakeries B.V., Bolletje B.V. en Bolletje broodspecialiteiten B.V.
2. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 23470 van 19 december 2011. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.

### II. PARTIJEN

3. Continental Bakeries is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Continental Bakeries is actief op het gebied van de productie en verkoop van koek en biscuits, ontbijtkoek, beschuit, rijstkoeken, toast en snacks. Deze producten worden met name geproduceerd onder *private label* van supermarktketens.
4. A.A. ter Beek is een besloten vennootschap naar Nederland recht. A.A. ter Beek houdt alle aandelen in Bachman Bakeries B.V., Bolletje B.V. en Bolletje broodspecialiteiten B.V. A.A. ter Beek en haar dochtervennootschappen zijn actief op het gebied van de productie en verkoop van verschillende deegwaren, zoals koek en biscuits, pepernoten, speciale broodsoorten, ontbijtkoek, knäckebröd, crackers en beschuit, met name onder het merk Bolletje.

### III. DE GEMELDE OPERATIE

5. De gemelde operatie betreft het voornemen van Continental Bakeries om het volledige aandelenkapitaal in A.A. ter Beek te verwerven. Het voornemen tot de concentratie is vastgelegd in een intentieovereenkomst d.d. 10 oktober 2011.

### IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT

6. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 5, omschreven transactie leidt er toe dat Continental Bakeries uitsluitende zeggenschap verkrijgt over A.A. ter Beek.
7. Betrokken ondernemingen zijn Continental Bakeries en A.A. ter Beek (hierna gezamenlijk partijen).
8. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

### V. BEOORDELING

#### A. RELEVANTE MARKTEN

Relevante productmarkt[en]

9. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van de productie en verkoop van (i) koek en biscuits, en (ii) broodvervangers, te weten beschuit en ontbijtkoek.<sup>1</sup> Onder broodvervangers kan onder meer worden verstaan: beschuit, ontbijtkoek, crackers, knäckebröd en roggebrood.

---

<sup>1</sup> Continental Bakeries heeft in 2010 alle aandelen in de Duitse ondernemingen Grabower Süßwaren GmbH, Tomala Waffelspezialitäten GmbH en Wolf Süßwaren GmbH (hierna: Grabower) verkregen. Grabower is onder meer actief op het gebied van de productie en verkoop van knäckebröd. De positie van Continental Bakeries op het gebied van de productie en verkoop van knäckebröd in Nederland is zeer beperkt. In 2010 heeft Continental Bakeries geen knäckebröd geleverd aan Nederlandse afnemers, in 2011 heeft Continental Bakeries een omzet behaald van [...] Euro met de productie en verkoop van knäckebröd in Nederland. De totale markt voor knäckebröd in Nederland heeft een omvang van circa 31 miljoen Euro. In het onderhavige besluit zullen de activiteiten van partijen op het gebied van de productie en verkoop van knäckebröd buiten beschouwing worden gelaten.

(i) *Markt voor de productie en verkoop van koek en biscuits*

10. Partijen produceren beide koek en biscuits, meer in het bijzonder overlappen de activiteiten van partijen op het gebied van de productie en verkoop van chocoladekoeken, seizoensartikelen en kinderkoekjes.

*Standpunt partijen*

11. Partijen gaan uit van één markt voor koek en biscuits. Dit omdat er enerzijds weinig verschillen bestaan tussen (de verschillende soorten) koek en biscuits ten aanzien van ingrediënten, smaak, maat, vorm en aankleding, en anderzijds het productieproces voor (de verschillende soorten) koek en biscuits in grote lijnen gelijk is. Partijen stellen dat technische aanpassingen veelal beperkt van aard zijn. Voorts stellen partijen dat er een aparte markt is voor de productie en verkoop van koek onder eigen merk.

*Beoordeling*

12. In eerdere beschikkingen van de Europese Commissie is aangegeven dat er een aparte markt is voor koek en biscuits, waarbij mogelijk een nader onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten koek en biscuits.<sup>2</sup> In onderhavig besluit kan in het midden worden gelaten of koek en biscuits tot dezelfde markt behoren of dat een nader onderscheid dient te worden gemaakt tussen (verschillende soorten) koek en biscuits. De positie van partijen op het gebied van koek en biscuits is beperkt, de gezamenlijke marktaandeelen van partijen op de mogelijke meest nauwe markten<sup>3</sup> zijn niet hoger dan [10-20%]. Bovendien zijn er grote spelers, zoals Peijnenburg, United Biscuits (Verkade, Sultana) en Kraft Foods (LU, Liga), actief op het gebied van koek en biscuits. Derhalve zullen de activiteiten van partijen op het gebied van koek en biscuits in het onderhavige besluit verder buiten beschouwing worden gelaten.

(ii) *Markt voor de productie en verkoop van broodvervangers*

13. Continental Bakeries produceert in opdracht van met name supermarktketens *private label* beschuit. Daarnaast produceert Continental Bakeries ontbijtkoek en rijstkoeken onder eigen merk alsook *private label*. A.A. ter Beek produceert ontbijtkoek, beschuit en

---

<sup>2</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie van 5 mei 2000 in zaak M.1920 - *Nabisco / United Biscuits*; zie de beschikking van de Europese Commissie van 25 juni 2002 in zaak M.2817 - *Barilla / BPL / Kamps*; zie de beschikking van de Europese Commissie van 6 januari 2004 in zaak M.5644 - *Kraft Foods / Cadbury*; en de beschikking van 18 september 2008 in zaak M.5286 - *Lion Capital / Foodvest*.

<sup>3</sup> Voor de geografische markt wordt ervan uitgegaan dat deze niet nauwer is dan Nederland, zie punt 36.

knäckebröd, zowel onder eigen merk als *private label*. A.A. ter Beek produceert eveneens crackers onder eigen merk.

14. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de vraag of er een nadere segmentering naar soort broodvervanger moet worden gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op een mogelijk onderscheid tussen merk- en *private label* broodvervangers. Tot slot is aan de orde het mogelijke onderscheid naar distributiekanaal: het onderscheid tussen de distributie van broodvervangers via het *retail* kanaal, dan wel via het *out-of-home (OOH)* kanaal.

(1) *Mogelijk onderscheid verschillende soorten broodvervangers*

15. De Europese Commissie heeft eerder vastgesteld dat er een markt is voor broodvervangers, die bestaat uit diverse gedifferentieerde producten, zoals crackers en beschuit.<sup>4</sup> De Europese Commissie merkt daarbij op dat de markt voor broodvervangers nader zou kunnen worden onderverdeeld naar verschillende markten voor producten die tot de markt voor broodvervangers behoren.<sup>5</sup>

#### *Standpunt van partijen*

16. Partijen stellen dat de markt voor de productie en verkoop van de verschillende soorten broodvervangers als één geheel moet worden beschouwd. Dit omdat enerzijds de consument de verschillende soorten broodvervangers tegen elkaar inwisselt en anderzijds het productieproces voor de verschillende soorten broodvervangers in veel opzichten gelijk is. Hoewel ingrediënten en recepturen alsook vormen, mallen en apparatuur verschillen voor de verschillende soorten broodvervangers, kunnen bestaande productiefaciliteiten worden aangepast of zonder onoverkoombare moeite nieuwe machines worden aangeschaft om verschillende soorten broodvervangers te produceren, aldus partijen.

#### *Beoordeling*

17. De activiteiten van partijen overlappen ten aanzien van de productie en verkoop van beschuit en ontbijtkoek. Uit het marktonderzoek komen aanwijzingen naar voren dat er vanuit de vraagzijde sprake is van verschillende productmarkten ten aanzien van de verschillende soorten broodvervangers, waaronder beschuit en ontbijtkoek. Meer in het bijzonder zijn er onvoldoende aanwijzingen dat sprake is van vraagsubstitutie tussen

---

<sup>4</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie in zaak M.2817 - *Barilla / BPL / Kamps*, reeds aangehaald.

<sup>5</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie in zaak M.2817 - *Barilla / BPL / Kamps*, reeds aangehaald, punt 13.

beschuit enerzijds en andere broodvervangers anderzijds. Er lijken evenmin voldoende aanwijzingen te zijn dat er sprake is van vraagsubstitutie tussen enerzijds ontbijtkoek en anderzijds andere broodvervangers. Uit een marktonderzoek uitgevoerd in opdracht van één van de partijen, dat zij mede aanvoeren als onderbouwing van hun standpunt dat de verschillende soorten broodvervangers één relevante productmarkt vormen, lijken beschuit, ontbijtkoek en crackers vanuit de vraagzijde eerder complementair te zijn dan onderling inwisselbaar.<sup>6</sup>

18. Wel zijn er aanwijzingen dat ontbijtkoek, en in mindere mate beschuit, mogelijk concurrentiedruk van andere producten buiten de zogenoemde broodvervangers ondervinden. Zo heeft een producent van ontbijtkoek aangegeven dat ontbijtkoek een zekere mate van concurrentie ondervindt van tussendoortjes en koek.
19. Daarnaast komt uit het marktonderzoek naar voren dat er vanuit de aanbodzijde sprake is van verschillende productielijnen voor de verschillende soorten broodvervangers. Zo hebben producenten afzonderlijke productielijnen voor beschuit, ontbijtkoek, crackers, knäckebröd, etc. Ook is uit het marktonderzoek gebleken dat het niet mogelijk is om zonder (substantiële) investeringen en op korte termijn verschillende broodvervangers op dezelfde productielijn te produceren. Zo hebben producenten, waaronder partijen, aangegeven dat het niet mogelijk is om beschuit en ontbijtkoek op dezelfde productielijn te produceren, nu het productieproces in substantiële mate afwijkt. Daarnaast blijkt uit stukken van partijen dat een nieuwe productielijn niet alleen substantiële investeringen met zich meebrengt, maar ook geruime tijd is vereist om de nieuwe productielijn in gebruik te kunnen nemen.
20. Op grond van het bovenstaande bestaan er sterke aanwijzingen dat er sprake is van aparte relevante productmarkten voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek. In onderhavig besluit wordt daarom vooralsnog uitgegaan van een markt voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk een markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek. In een eventuele vergunningsfase zal de mate van substitueerbaarheid (van zowel de vraag- als de aanbodzijde bezien) tussen beschuit, ontbijtkoek en andere soorten broodvervangers nader worden onderzocht, terwijl voor ontbijtkoek daarnaast de mate van substitueerbaarheid met tussendoortjes en/of koekjes zal worden onderzocht.

---

<sup>6</sup> Volgens dit marktonderzoek koopt ruim 50% van de ondervraagde huishoudens zowel beschuit als ontbijtkoek en crackers en hangt de keuze voor één van de soorten broodvervangers voornamelijk af van de vullendheid van het product en het beleg waar men op dat moment trek in heeft.

(2) *Mogelijk onderscheid merk en private label*

21. Producenten van beschuit en ontbijtkoek kunnen hun producten onder een merknaam, dan wel voor rekening en risico van een detail- of groothandel onder een *label (private label)* produceren. De detail- of groothandel bepaalt voor deze *private label* producten de positionering van het product in de markt en neemt de marketing voor zijn rekening. A.A. ter Beek produceert zowel beschuit als ontbijtkoek onder eigen merk (Bolletje) en *private label*. Continental Bakeries produceert beschuit onder *private label*. Daarnaast produceert Continental Bakeries ontbijtkoek zowel onder eigen merk als *private label*.
22. De productie en verkoop van merk- en *private label* beschuit alsook merk- en *private label* ontbijtkoek kan worden onderverdeeld in twee stadia: het *upstream* niveau en het *downstream* niveau.<sup>7</sup> Het *upstream* niveau ziet op de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek aan afnemers in het *retail* kanaal, terwijl het *downstream* niveau ziet op de verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek aan de (eind)consument. Continental Bakeries en A.A. ter Beek zijn beide alleen actief op het *upstream* niveau voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek.

*Standpunt van partijen*

23. Partijen geven aan dat er een aparte markt is voor de productie en verkoop van broodvervangers onder eigen merk alsook een aparte markt voor de productie van broodvervangers onder *private label*. Partijen voeren aan dat hoewel de productiefaciliteiten voor de productie van merk enerzijds en *private label* anderzijds gelijk zijn, de retailer de kwaliteit, de prijs en de positionering bepaalt voor *private label* producten. Voorts wijzen partijen erop dat merkkopers trouw zijn aan hun eigen merk.

---

<sup>7</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie van 5 september 2009 in zaak M. 4533 - SCA / P&G en de beschikking van de Europese Commissie van 17 december 2008 in zaak M. 5046 - Friesland Foods / Campina, punten 174 en 175.

### *Beoordeling*

24. De Europese Commissie en de NMa hebben in andere sectoren, waaronder de productie van groenteconserven, aangegeven geen onderscheid te maken tussen merk- en *private label* producten.<sup>8</sup> Navolgend wordt ingegaan op vraag- en aanbodssubstitutie tussen merk- en *private label* producten.

### *Vraagsubstitutie*

25. Een aantal afnemers geeft aan dat *downstream* slechts in beperkte mate sprake is van kwaliteitsverschillen tussen merk en *private label* beschuit. Uit stukken van partijen en het marktonderzoek zijn er aanwijzingen voor een hoge mate van loyaliteit van consumenten voor merkbeschuit. Zo blijkt uit marktcijfers van GfK Consumer Tracking dat [...]% van de kopers van Bolletje beschuit merktrouw is, maar deze loyaliteit structureel onder druk staat. Eveneens blijkt uit deze cijfers dat kopers van *private label* beschuit in hoge mate trouw zijn aan *private label* en de loyaliteit toeneemt. Een afnemer heeft in het marktonderzoek aangegeven dat consumenten een voorkeur hebben voor merk dan wel *private label* en niet snel overstappen.
26. Ten aanzien van ontbijtkoek geeft een aantal afnemers aan dat er *downstream* in mindere mate sprake is van vraagsubstitutie tussen merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek, waarbij wordt gewezen op kwaliteitsverschillen. Uit cijfers van GfK Consumer Tracking blijkt dat kopers van Peijnenburg ontbijtkoek in hoge mate ([...]%) merktrouw zijn. In het marktonderzoek wijst een afnemer op de merktrouw van de consument die ontbijtkoek koopt en bereid is om meer te betalen voor merkontbijtkoek.

### *Aanbodsubstitutie*

27. Er zijn op grond van het marktonderzoek aanwijzingen dat *upstream* een zekere mate van aanbodssubstitutie bestaat met betrekking tot merkbeschuit enerzijds en *private label* beschuit anderzijds. Voorts zijn er op grond van het marktonderzoek aanwijzingen dat *upstream* producenten van *private label* ontbijtkoek niet dezelfde kwaliteit ontbijtkoek kunnen produceren als producenten van merkontbijtkoek. Zo geeft een marktpartij aan dat er een duidelijk verschil is tussen de kwaliteit van merk- en *private label* ontbijtkoek, en er bij de huidige producent nauwelijks mogelijkheden zijn om aanpassingen ten aanzien van de kwaliteit ontbijtkoek aan te brengen.

---

<sup>8</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie van 6 december 1996 in zaak M.1740 - *Heinz / United Biscuits Frozen and Chilled Foods*, punt 14, en de beschikking van de Europese Commissie van 16 januari 1999 in zaak M.623 - *Kimberly - Clark / Scott*, punt 48; zie het besluit van de NMa van 29 november 2005 in zaak 5265/*NPM -Hak*, punt 24 tot en met 27.

*Conclusie*

28. Uit bovenstaande aanwijzingen kan worden afgeleid dat er *downstream* sprake is van een zekere mate van substitutie tussen merk en *private label* beschuit respectievelijk merk- en *private label* ontbijtkoek. De productie *upstream* van merk- en *private label* beschuit respectievelijk ontbijtkoek is een afgeleide van de vraag *downstream*, en substitutie *downstream* zal *upstream* doorwerken.
29. Uit het voorgaande blijkt dat, hoewel er verschillen zijn tussen merk- en *private label* beschuit respectievelijk merk- en *private label* ontbijtkoek, er toch enige mate van vraag- en/of aanbodsubstitutie aannemelijk is. In een eventuele vergunningsfase zal worden onderzocht of deze mate van substitutie voldoende is om in de beoordeling uit te gaan van één relevante markt voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek, waartoe merk en *private label* behoren. Zo zal in een mogelijke vergunningsfase nader onderzoek worden gedaan naar de *downstream* interactie tussen merk- en *private label* beschuit respectievelijk ontbijtkoek alsmede de *upstream* effecten daarvan. Meer specifiek zal nader worden onderzocht in welke mate prijsdruk uitgaat van *private label* beschuit respectievelijk ontbijtkoek op merkbeschuit respectievelijk merkontbijtkoek en *vice versa*.

(3) *Mogelijk onderscheid distributiekkanalen*

*Standpunt partijen*

30. Partijen geven aan dat zij slechts beperkt actief zijn in het *OOH* kanaal. Daarbij geven zij aan dat bij de verkoop aan afnemers in het *OOH* kanaal vrijwel uitsluitend sprake is van de verkoop van merkproducten.

*Beoordeling*

31. In eerdere beschikkingen van de Europese Commissie is aangegeven dat er mogelijk een nader onderscheid kan worden gemaakt tussen de distributie via het *retail* kanaal en het *OOH* kanaal. In onderhavig besluit kan in het midden worden gelaten of een nader onderscheid dient te worden gemaakt tussen de distributie via het *retail* kanaal en het *OOH* kanaal. De activiteiten van partijen via het *OOH* kanaal overlappen uitsluitend ten aanzien van de productie en verkoop van ontbijtkoek. De positie van partijen op de mogelijke markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *OOH* kanaal is



beperkt.<sup>9</sup> Derhalve zullen de activiteiten van partijen via het *OOH* kanaal in het onderhavige besluit niet apart worden beschouwd.

(4) *Conclusie relevante productmarkten*

32. In het onderhavige besluit zal worden uitgegaan van (i) een mogelijke markt voor de productie en verkoop van beschuit, met een mogelijk onderscheid naar merk en *private label*, via het *retail* kanaal, en (ii) een mogelijke markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek, met een mogelijk onderscheid naar merk en *private label*, via het *retail* kanaal.

Relevante geografische markt[en]

*Standpunt partijen*

33. Partijen lijken van mening te zijn dat, hoewel de verschillende broodvervangers in het algemeen rendabel kunnen worden getransporteerd over een afstand van 800 tot 1000 kilometer en ook over grote afstanden worden getransporteerd, de markt voor de productie en verkoop van broodvervangers nationaal is. Partijen verwijzen in dat kader naar eerdere beschikkingen van de Europese Commissie en besluiten van de NMa.

*Beoordeling*

34. In eerdere beschikkingen van de Europese Commissie<sup>10</sup> en besluiten van de NMa<sup>11</sup> is uitgegaan van nationale markten voor de productie en verkoop van *food* producten. In een eerdere beschikking heeft de Europese Commissie overwogen dat de vraag naar en het aanbod van broodvervangers significant verschilt per lidstaat en wordt uitgegaan van een nationale markt voor knäckebröd.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Continental Bakeries behaalde in 2010 een omzet van [...] mln. Euro met de verkoop van (merk) ontbijtkoek via het *OOH* kanaal. A.A. Ter Beek behaalde in 2010 een omzet van [...] mln. Euro met de verkoop van ontbijtkoek via het *OOH* kanaal. De totale markt voor ontbijtkoek via het *OOH* kanaal is 12 miljoen Euro. Partijen zouden een gezamenlijk marktaandeel hebben van [10-20]% op de mogelijke markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *OOH* kanaal.

<sup>10</sup> Zie de beschikkingen van de Europese Commissie van 28 september 2000 in zaak M.1990 - *Unilever / Bestfoods*, punt 55-57 (retail), en de beschikking van de Europese Commissie in zaak M.5286 - *Lion Capital / Foodvest*, reeds aangehaald, punt 16.

<sup>11</sup> Zie het besluit van de NMa van 11 augustus 2005 in zaak 5132/*Bleze - Cela Vita*, punt 22 tot en met 24, en het besluit van 13 februari 2012 in zaak 7313/*Buitenfood - Ad van Geloven - JV*, punt 55.

<sup>12</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie in zaak M.2817 - *Barilla / BPL / Kamps*, reeds aangehaald, punten 20 en 21.

35. Het marktonderzoek bevestigt het beeld dat de mogelijke markten voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek nationaal zijn. Hoewel een aantal producenten beschuit produceert en verkoopt buiten Nederland, nemen vrijwel alle afnemers geen beschuit van buitenlandse leveranciers af, en hebben dit evenmin in het verleden gedaan. Dit geldt voor zowel merk als *private label* beschuit. Deze retailers zien beschuit als een Nederlands product. Ook zijn er aanwijzingen dat de prijs van beschuit in Nederland lager ligt ten opzichte van andere landen. Uit het marktonderzoek komen evenmin aanwijzingen naar voren dat de mogelijke markt voor ontbijtkoek ruimer dan nationaal is.

*Conclusie geografische markt*

36. In onderhavige zaak zal worden uitgegaan van relevante mogelijke markten voor (i) de productie en verkoop van beschuit, met een mogelijk onderscheid tussen merk en *private label*, via het *retail* kanaal, en (ii) de productie en verkoop van ontbijtkoek, met een mogelijk onderscheid tussen merk en *private label*, via het *retail* kanaal, die nationaal zijn.

**B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE**

*(i) Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via retail kanaal*

37. De totale markt voor beschuit die via het *retail* kanaal in Nederland wordt verkocht, bedraagt op basis van gegevens van A.C. Nielsen in 2010 naar schatting circa EUR 36 miljoen. Ongeveer 53% hiervan is merk en de overige 47% is *private label*.

*Hoge marktaandeelen partijen voor zowel merkbeschuit als private label beschuit*

38. Uit onderstaande tabel blijkt dat partijen, op basis van waarde, een gezamenlijk marktaandeel hebben van circa [80-90%] *downstream* op de mogelijke relevante markt voor de productie en verkoop van merkbeschuit via het *retail* kanaal.<sup>13</sup> Op de mogelijke relevante markt voor de productie en verkoop van *private label* beschuit via het *retail* kanaal hebben partijen een gezamenlijk marktaandeel van circa [70-80%].<sup>14</sup> Indien geen onderscheid wordt gemaakt tussen merkbeschuit en *private label* beschuit hebben partijen een gezamenlijk marktaandeel van circa [70-80%]. Partijen hebben dus zowel op het gebied van merkbeschuit als *private label* beschuit een hoog gezamenlijk

---

<sup>13</sup> Er is geen overlap ten aanzien van de productie en verkoop van merk beschuit, alleen A.A. ter Beek produceert beschuit onder eigen merk voor de Nederlandse markt.

marktaandeel. Zoals reeds aangegeven in punt 31 heeft de productie en verkoop van beschuit via het *OOH* kanaal een relatief beperkte omvang ten opzichte van het *retail* kanaal. Daarom maakt het voor de marktaandelen van partijen (en dus voor beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie) niet wezenlijk uit of wordt gekeken naar het *retail* kanaal en het *OOH* kanaal gezamenlijk dan wel alleen naar het *retail* kanaal.

Tabel 1: Marktaandelen op de markt *downstream* voor beschuit via het *retail* kanaal in 2010, inclusief mogelijk onderscheid tussen merkbeschuit en *private label* beschuit\*

	A.A. ter Beek	Continental Bakeries	A.A. ter Beek + Continental Bakeries	Overig (m.n. Van der Meulen)	Totaal
<b>Beschuit totaal</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[50-60%]	[20-30%]	[70-80%]	[20-30%]	100%
<b>Merkbeschuit</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	-	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[80-90%]	-	[80-90%]	[10-20%]	100%
<b>Private label beschuit</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[20-30%]	[40-50%]	[70-80%]	[20-30%]	100%

\* Op basis van cijfers van A.C. Nielsen, verstrekt en aangevuld door partijen

39. De belangrijkste concurrent van partijen is Van der Meulen, dat zowel merkbeschuit als *private label* beschuit produceert. Uit het marktonderzoek onder (inkopers voor) retailers blijkt dat zij in Nederland naast Van der Meulen en partijen geen alternatieven zien voor de productie van beschuit. Van der Meulen geeft aan dat er in Nederland nog maar een paar leveranciers van beschuit zijn, en noemt in dat verband naast zichzelf alleen partijen.
40. Partijen geven aan dat de Duitse fabrikant Borggreve ook een alternatief vormt voor de productie van *private label* beschuit voor retailers. Borggreve produceert op dit moment alleen voor Aldi in Nederland, maar een supermarkt geeft aan zich te zullen oriënteren op mogelijke leveranciers in het buitenland indien de prijzen van Bolletje ten gevolge van de concentratie zouden stijgen. Een inkooporganisatie voor retailers ziet evenwel geen leveranciers buiten Nederland om naar uit te wijken en geeft aan dat de concentratie

tussen partijen haar onderhandelingsmogelijkheden zal beperken. Nederland is volgens deze marktpartij een kleine markt en daarom niet interessant voor toetreding door nieuwe producenten. De (potentiële) concurrentiedruk van buitenlandse producenten van *private label* beschuit vormt een onderzoekspunt in een eventuele vergunningsfase.

*Onvoldoende compenserende afnemersmacht in retail kanaal*

41. Partijen betogen dat in besprekingen over contracten voor productie van *private label* broodvervangers (waaronder beschuit en ontbijtkoek), de supermarkten de bovenliggende partij zijn. Zij baseren dit op het feit dat de contracten via *tenders* tot stand komen, slechts een korte looptijd hebben (doorgaans een jaar) en geen volumeverplichtingen kennen. In punt 39 is echter vastgesteld dat na de voorgenomen concentratie in Nederland in essentie slechts één alternatieve producent van beschuit overblijft, hetgeen zou kunnen leiden tot significant hogere inschrijvingen op *tenders*. Bovendien vermindert voor partijen gezamenlijk de prikkel om tegen scherpe prijzen en/of hoge kwaliteit in te schrijven op *tenders*, aangezien zij de zeer sterke positie van Bolletje merkbeschuit niet zullen willen aantasten. Uit het marktonderzoek onder retailers blijkt dat A.A. ter Beek voor *private label* beschuit niet dezelfde kwaliteit wil leveren als voor Bolletje merkbeschuit. Aangezien Continental Bakeries in Nederland geen merkbeschuit verkoopt en in het buitenland wel, heeft zij wel een prikkel om *private label* beschuit van zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Deze prikkel vermindert na een eventuele overname van A.A. ter Beek door Continental Bakeries.
42. Voorts is volgens partijen van belang dat partijen niet alleen voor beschuit en ontbijtkoek, maar ook voor bijvoorbeeld knäckebröd en crackers contracten moeten zien te sluiten. Ten gevolge van een portfoliobenadering door supermarkten zouden partijen derhalve na de concentratie niet de prijzen voor *private label* contracten op het gebied van beschuit en/of ontbijtkoek kunnen verhogen. Ten eerste echter lijken retailers in de praktijk geen portfoliobenadering te volgen, aangezien zij aparte *tenders* organiseren voor de verschillende soorten producten. Bovendien kan met betrekking tot dit argument worden opgemerkt dat het voorbijaat aan de zeer sterke positie van Bolletje op de mogelijke relevante markt voor merkbeschuit via het *retail* kanaal. Aangezien Bolletje beschuit het enige beschuitmerk is met een landelijke distributie en daarnaast op deze markt een zeer hoog marktaandeel heeft van circa [80-90%], ligt het eerder in de rede dat Bolletje beschuit kan worden gezien als een zogenaamd *must stock* merk voor retailers, waardoor partijen de positie van hun merkbeschuit kunnen gebruiken in de

onderhandelingen met retailers ten aanzien van de verkoop van *private label* producten (waaronder beschuit en ontbijtkoek) en *vice versa*.<sup>15</sup> De afname van uitwijkmogelijkheden voor retailers zou hiermee niet alleen kunnen leiden tot een (directe) prijsverhoging van de *private label* producten van partijen, maar ook tot verminderde concurrentiedruk van *private label* beschuit op merkbeschuit, en dus tot een (meer indirecte) prijsverhoging van beschuit onder de merknaam Bolletje. Op grond van het voorgaande kunnen retailers na de voorgenomen concentratie mogelijk onvoldoende afnemersmacht uitoefenen om het wegvallen van de concurrentiedruk tussen partijen te compenseren. In een eventuele vergunningsfase zal dit punt nader worden onderzocht.

### *Conclusie*

43. Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat hij voldoende reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de mededinging op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail* kanaal, eventueel nader onderverdeeld in aparte relevante markten voor merkbeschuit en *private label* beschuit, significant zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. In een eventuele vergunningsfase dient onder meer nader onderzoek te worden verricht naar de mate van substitueerbaarheid (van zowel de vraag- als de aanbodzijde bezien) tussen beschuit en andere soorten broodvervangers, de mate van substitueerbaarheid tussen merk en *private label*, de (potentiële) concurrentiedruk van buitenlandse producenten van *private label* beschuit, alsmede de mate van compenserende afnemersmacht van de retailers in het kader van de mogelijkheid van partijen om hun prijzen blijvend en winstgevend te verhogen, de keuze en/of kwaliteit van hun beschuit te verminderen.

#### *(ii) Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via retail kanaal*

44. De totale markt voor ontbijtkoek die via het *retail* kanaal in Nederland wordt verkocht bedraagt op basis van gegevens van A.C. Nielsen in 2010 naar schatting circa EUR 105 miljoen. Ongeveer 77% hiervan is merk en de overige 23% is *private label*.

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld het besluit van de NMa in zaak 7313/*Buitenfood - Ad van Geloven*, reeds aangehaald, punt 61. In deze zaak bleek dat diverse merken diepvriessnacks als *must stock* merken kunnen worden beschouwd.

*Hoge marktaandelen partijen op een mogelijke markt voor private label ontbijtkoek*

45. Uit onderstaande tabel blijkt dat partijen, op basis van waarde, een gezamenlijk marktaandeel hebben van circa [10-20%] *downstream* op de mogelijke relevante markt voor de productie en verkoop van merkontbijtkoek via het *retail* kanaal. Op de mogelijke relevante markt voor de productie en verkoop van *private label* ontbijtkoek via het *retail* kanaal hebben partijen een gezamenlijk marktaandeel van circa [60-70%]. Indien geen onderscheid wordt gemaakt tussen merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek hebben partijen een gezamenlijk marktaandeel van circa [20-30%]. Partijen hebben dus een hoog gezamenlijk marktaandeel op de mogelijke relevante markt voor *private label* ontbijtkoek. Zoals reeds aangegeven in punt 31 heeft de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *OOH* kanaal een relatief beperkte omvang ten opzichte van het *retail* kanaal. Daarom maakt het voor de marktaandelen van partijen (en dus voor beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie) niet wezenlijk uit of wordt gekeken naar het *retail* kanaal en het *OOH* kanaal gezamenlijk dan wel alleen naar het *retail* kanaal.

Tabel 2: Marktaandelen op de markt *downstream* voor ontbijtkoek via het *retail* kanaal in 2010, inclusief mogelijk onderscheid tussen merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek\*

	A.A. ter Beek	Continental Bakeries	A.A. ter Beek + Continental Bakeries	Overig (m.n. Peijnenburg)	Totaal
<b>Ontbijtkoek totaal</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[0-10%]	[10-20%]	[20-30%]	[70-80%]	<b>100%</b>
<b>Merk ontbijtkoek</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[0-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[80-90%]	<b>100%</b>
<b>Private label ontbijtkoek</b>					
Omzet op basis van consumentenprijzen (EUR mln.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marktaandeel	[10-20%]	[40-50%]	[60-70%]	[30-40%]	<b>100%</b>

\* Op basis van cijfers van A.C. Nielsen, verstrekt en aangevuld door partijen

46. De belangrijkste concurrent van partijen is Peijnenburg, dat zowel merkontbijtkoek als *private label* ontbijtkoek produceert. Het marktaandeel van Peijnenburg op het gebied van *private label* ontbijtkoek<sup>16</sup> dient evenwel gerelativeerd te worden, aangezien zij zich

<sup>16</sup> Naar schatting van Peijnenburg bedraagt haar marktaandeel op het gebied van *private label* ontbijtkoek [20-30%].

op grond van het marktonderzoek met name lijkt te richten op de productie en verkoop van merkontbijtkoek. Een supermarkt geeft aan dat Peijnenburg nog nooit heeft ingeschreven op *tenders* voor *private label* ontbijtkoek. Een inkooporganisatie voor retailers geeft aan dat zij voor de productie van *private label* ontbijtkoek Bolletje en Continental Bakeries benadert. Peijnenburg geeft volgens deze marktpartij altijd aan capaciteitsproblemen te hebben. Daarnaast noemt deze marktpartij Modderman nog als mogelijke alternatieve producent, maar zij geeft daarbij aan dat de kwaliteit bij Modderman minder goed is dan bij A.A. ter Beek en Continental Bakeries. Derhalve produceert Modderman op dit moment geen *private label* ontbijtkoek voor deze inkooporganisatie. Bovendien biedt Modderman, aldus een andere producent van ontbijtkoek, alleen per stuk verpakte ontbijtkoek aan en geen grote koeken. Naast partijen, Peijnenburg en Modderman komen uit het onderzoek naar marktpartijen geen andere Nederlandse producenten van *private label* ontbijtkoek naar voren van enige omvang.

47. Met betrekking tot mogelijke buitenlandse alternatieven geeft een supermarkt aan dat er ook Belgische leveranciers zijn, maar dat die qua kwaliteit niet te vergelijken zijn met de Nederlandse producenten. Deze supermarkt heeft dan ook nog nooit in het buitenland *private label* ontbijtkoek laten produceren. Een inkooporganisatie voor retailers bevestigt dat na de voorgenomen concentratie alternatieven voor partijen schaars of niet aanwezig zullen zijn.

*Onvoldoende compenserende afnemersmacht in retail kanaal*

48. In aanvulling op hetgeen reeds gesteld is in punten 41 en 42, geldt specifiek met betrekking tot *private label* ontbijtkoek dat het wegvallen van de concurrentiedruk tussen partijen zou kunnen leiden tot significant hogere inschrijvingen op *tenders*. Modderman lijkt immers op grond van de beschikbare informatie geen volwaardig alternatief voor partijen. Peijnenburg zou weliswaar in beginsel een volwaardig alternatief voor partijen kunnen vormen, maar heeft gezien haar zeer sterke positie op het gebied van merkontbijtkoek slechts een beperkte prikkel om tegen een scherpe prijs en/of hoge kwaliteit in te schrijven op *tenders* voor *private label* ontbijtkoek. Evenals voor beschuit geldt ook voor ontbijtkoek dat de afname van uitwijkmogelijkheden voor retailers niet alleen zou kunnen leiden tot een (directe) prijsverhoging van de *private label* producten van partijen, maar ook tot verminderde concurrentiedruk van *private label* ontbijtkoek op

merkontbijtkoek, en dus tot een (meer indirecte) prijsverhoging van merkontbijtkoek onder (met name) de merknaam Peijnenburg.

*Conclusie*

49. Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat hij voldoende reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de mededinging op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail* kanaal, eventueel nader onderverdeeld in aparte relevante markten voor merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek, significant zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. In een eventuele vergunningsfase dient onder meer nader onderzoek te worden verricht naar de mate van substitueerbaarheid (van zowel de vraag- als de aanbodzijde bezien) tussen ontbijtkoek en andere soorten broodvervangers, tussendoortjes en/of koekjes, de mate van substitueerbaarheid tussen merk en *private label*, alsmede de mate van compenserende afnemersmacht van de retailers in het kader van de mogelijkheid van partijen om hun prijzen blijvend en winstgevend te verhogen, de keuze en/of kwaliteit van hun ontbijtkoek te verminderen.



## VI. CONCLUSIE

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

Datum: 17 april 2012

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,

namens deze:

W.g. Henk Don

Lid van de Raad van Bestuur

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