

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot het afwijzen van een aanvraag om ontheffing als bedoeld in artikel 17 van de Mededingingswet, aangezien er geen inbreuk wordt gemaakt op artikel 6 van de Mededingingswet.

Zaaknummer 1237/Ontheffingsaanvraag Stichting Keten Kwaliteit Melk

I Inleiding

1. Op 5 februari 1999 ontving de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) een aanvraag van de Stichting Keten Kwaliteit Melk (hierna: KKM) met het verzoek, op grond van het bepaalde in artikel 17 van de Mededingingswet (hierna: Mw), ontheffing te verlenen van het verbod zoals neergelegd in artikel 6 Mw, voor een kwaliteitsborgingsysteem voor boerderijmelk.

II Feitelijke achtergrond

A Aanvraagster

2. KKM is op 12 december 1997 opgericht door de Nederlandse Zuivelorganisatie NZO (zuivelindustrie) en de Land- en tuinbouworganisatie Nederland LTO (melkveehouders). Artikel 2 van de statuten bepaalt dat KKM onder meer het volgende ten doel heeft:

het bevorderen van preventieve kwaliteits- en imagozorg bij de producenten van rauwe melk;

het beheren en uitvoeren van een onafhankelijke erkenningsregeling die maatregelen ten behoeve van preventieve kwaliteits- en imagozorg bij de producenten van rauwe melk aantoonbaar en zichtbaar maakt.

3. Bij KKM zijn elf melkverwerkende bedrijven aangesloten die een gezamenlijk marktaandeel hebben van ruim 98%.^[1]

B De voor ontheffing aangemelde regeling

4. KKM heeft ontheffing aangevraagd voor het Reglement Aangeslotenen en het Erkenningsreglement veehouderijbedrijven, waarin het kwaliteitsborgingsysteem van KKM is vervat. Dit systeem komt er op neer dat KKM op verzoek van een melkveehouder aan deze een certificaat van erkenning verleent, indien deze melkveehouder voldoet aan de door KKM vastgestelde eisen. De eisen, zoals opgenomen in het Erkenningsreglement, hebben betrekking op de wijze van produceren (o.m. met betrekking tot het gebruik van diergeneesmiddelen, diergezondheid en welzijn, voer en water, melkwinning, -bewaring en -inrichting, reiniging en desinfectie, en milieu en afvalstoffen) en niet op de intrinsieke kwaliteit van de melk. De KKM-eisen gaan (voor een deel) verder dan de bestaande wettelijke eisen. De bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven en KKM hebben het exclusieve

gebruiksrecht op het KKM beeldmerk.

5. KKM is op 1 januari 1998 met haar activiteiten begonnen. Sindsdien is het overgrote deel van de circa 28.000[2] Nederlandse melkveehouders door KKM erkend.

6. Het was de bedoeling van KKM dat per 1 januari 2000 de bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven zouden worden verplicht slechts boerderijmelk bestemd voor humane consumptie, direct dan wel indirect, af te nemen van melkveehouders, die hetzij het KKM-certificaat hebben verkregen, hetzij op andere wijze (via een ander certificatiesysteem dan wel op individuele basis) kunnen aantonen materieel aan de KKM-eisen te voldoen.

7. Daartoe werden in de artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangeslotenen de volgende bepalingen opgenomen:

Artikel 9

De aangeslotene verwerkt met ingang van 1-1-2000 in melk- en zuivelproducten die zijn bestemd voor humane consumptie uitsluitend boerderijmelk, direct dan wel indirect afkomstig van veehouderijbedrijven die door de stichting KKM zijn erkend.

Artikel 10

In afwijking van artikel 9 kan in melk- en zuivelproducten die zijn bestemd voor humane consumptie eveneens boerderijmelk worden verwerkt afkomstig van veehouderijbedrijven waarvan het productieproces door middel van andere certificeringssystemen aan materieel overeenkomstige eisen als neergelegd in het Erkenningsreglement veehouderijbedrijven voldoet. De aangeslotene vraagt hiervoor schriftelijke goedkeuring van het bestuur van de stichting KKM.

Artikel 11

In afwijking van artikel 9 kan in melk- en zuivelproducten die zijn bestemd voor humane consumptie eveneens boerderijmelk worden verwerkt rechtstreeks afkomstig van veehouderijbedrijven die ten genoegen van de aangeslotene aantonen in voldoende mate te voldoen aan de bepalingen zoals neergelegd in het Erkenningsreglement veehouderijbedrijven. De aangeslotene heeft ter zake een meldingsplicht bij de stichting KKM en dient ten genoegen van de stichting KKM aan te tonen dat de betreffende veehouderijbedrijven materieel aan de eisen van het Erkenningsreglement Veehouderijbedrijven voldoen.

Artikel 12

De aangeslotene is verplicht ten aanzien van de naleving van de bepalingen met betrekking tot de melkverwerking jaarlijks een accountantsverklaring aan het bestuur te overleggen.

III Verloop van de procedure

8. Van de aanvraag om ontheffing is mededeling gedaan in Staatscourant nummer 95 van 21 mei 1999. Daarbij zijn belanghebbenden opgeroepen hun zienswijze met betrekking tot deze ontheffingsaanvraag schriftelijk of mondeling naar voren te brengen. De aanvraag en de daarop betrekking hebbende stukken hebben vanaf 21 mei 1999 voor 4 weken ter inzage gelegen ten kantore van de Nederlandse mededingingsautoriteit.

9. Enige tientallen melkveehouders hebben individueel en gezamenlijk een zienswijze gegeven op de ontheffingsaanvraag van KKM. Met name werd daarbij bezwaar gemaakt tegen het feit dat, als gevolg van het bepaalde in artikel 9 van het Reglement Aangeslotenen (zie randnummers 6 en 7), melk van niet door KKM erkende melkveehouders niet meer, of tegen een aanzienlijk lagere prijs, wordt afgenomen. Hierdoor zouden zij aanzienlijke financiële schade lijden.

10. Naar aanleiding van de ontheffingsaanvraag zijn aan KKM vragen gesteld waaronder een verzoek om een reactie op de door belanghebbenden naar voren gebrachte bezwaren. Voorts heeft enkele malen mondeling en schriftelijk overleg met KKM plaatsgehad.

11. Op 18 november 1999 heeft de d-g NMa overleg gehad met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de mededingingsbepurende aspecten van het KKM-systeem. Van de zijde van het ministerie is aangegeven te zullen onderzoeken welke de mogelijkheden zijn voor aanpassing van de wettelijke eisen die aan de kwaliteit en productie van melk vanuit het publieke belang dienen te worden gesteld. Naderhand heeft een vertegenwoordiger van het ministerie meegedeeld dat binnen afzienbare termijn een verordening van het Productschap voor Zuivel van kracht zal kunnen zijn.

12. Bij fax van 26 november 1999 heeft KKM de d-g NMa meegedeeld de artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangeslotenen buiten toepassing te laten in afwachting van een nadere publiekrechtelijke regeling omtrent de productie van melk.

13. Bij brief van 3 december 1999 aan KKM heeft de d-g NMa op basis van de op dat moment beschikbare informatie een voorlopig oordeel gegeven. Hierin is aangegeven dat de artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangeslotenen worden getroffen door het verbod van artikel 6 Mw en voorshands niet voor ontheffing op grond van artikel 17 Mw in aanmerking lijken te komen. Tevens is daarin aangegeven dat, gelet op het feit dat de desbetreffende bepalingen geen onderdeel meer van het KKM-systeem uitmaken, er geen strijd meer is met artikel 6 Mw. Daarbij heeft de d-g NMa expliciet benadrukt er aan te hechten dat er zodanige publiciteit aan het buiten toepassing laten van de artikelen 9 t/m 12 zou worden gegeven, dat duidelijk wordt dat melkveehouders die aan de wettelijke eisen ter zake van door hen geproduceerde melk bestemd voor menselijke consumptie voldoen, deze melk op gelijke wijze als voorheen moeten kunnen blijven leveren.

14. Op 29 december 1999 heeft de NMa de aangeslotenen bij KKM verzocht opgave te doen van het beleid dat zij ter zake van KKM van plan zijn te gaan voeren per 1 januari 2000. Alle aangesloten melkverwerkers hebben de gestelde vragen beantwoord.

15. Vervolgens heeft op verzoek van Friesland Coberco Dairy Foods (hierna: FCDF) nader overleg plaatsgehad tussen FCDF en de NMa over de wijze waarop FCDF haar beleid ten aanzien van de borging van de kwaliteit en de productie van melk gestalte kan geven zonder de Mw te overtreden. Daarop heeft FCDF besloten haar beleid aan te passen op zodanige wijze dat melkveehouders gecontroleerd worden (door KKM) op het voldoen aan de ter zake geldende wettelijke eisen.

IV Beoordeling

16. Alvorens te toetsen of aan de voorwaarden van artikel 17 Mw wordt voldaan, dient eerst te worden vastgesteld of in casu sprake is van een mededingingsbeperking als bedoeld in artikel 6 Mw.

Artikel 6 Mw

17. Artikel 6, lid 1, Mw bepaalt: Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen 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.

Overeenkomst tussen ondernemingen

18. De bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven zijn ondernemingen in de zin van artikel 1, sub f, Mw. De statuten van KKM zijn aan te merken als overeenkomsten tussen deze ondernemingen in de zin van artikel 1, sub e, Mw.

19. KKM is aan te merken als een ondernemersvereniging in de zin van artikel 1, sub g Mw. Het Erkenningsreglement en het Reglement Aangeslotenen zijn vastgesteld door op grond van de statuten genomen bindende besluiten van het bestuur van KKM. Deze reglementen zijn derhalve aan te merken als besluiten van een ondernemersvereniging in de zin van artikel 6, lid 1, Mw.

Relevante markt

Relevante productmarkt

20. Als relevante markt moet in het onderhavige geval worden beschouwd de markt voor boerderijmelk waarop de verschillende bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven optreden als afnemers. Het KKM-systeem heeft immers betrekking op eisen die worden gesteld aan de productie van boerderijmelk. Onder boerderijmelk wordt verstaan: melk die rechtstreeks wordt opgehaald op melkveehouderijbedrijven en die wordt gekoeld om de houdbaarheid te verlengen, ook wel rauwe melk genoemd.[3]

Relevante geografische markt

21. De KKM-regeling ziet op boerderijmelk die door de bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven wordt opgehaald bij melkveehouders die door KKM erkend zijn. Dit systeem strekt zich uit over Nederland aangezien de bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven zijn verspreid over heel Nederland. Gezien het feit dat in de afgelopen jaren slechts circa 2,5% van de in Nederland verwerkte boerderijmelk werd gempoteerd, kan er niet worden gesproken van een geografische markt die ruimer is dan Nederland.[4]

Mededingingsbeperking

Toetredingseisen

22. De voorschriften die betrekking hebben op het verkrijgen van een KKM-erkenning, zoals opgenomen in het Erkenningreglement (randnummer 4), zijn te beschouwen als objectief, transparant en non-discriminatoire. Een melkveehouder kan voorts bij een onafhankelijke stichting bezwaar aantekenen tegen elke beslissing van KKM ten aanzien van een erkenningaanvraag.

23. Deelname aan KKM staat tevens open voor buitenlandse melkveehouders en het systeem voorziet in de erkenning van equivalente (buitenlandse) systemen. KKM heeft reeds een verzoek tot deelname aan KKM van een Belgische melkverwerker gehonoreerd.

24. De bovengenoemde aspecten van het KKM-systeem stuiten derhalve niet op mededingingsrechtelijke bezwaren.

Verplichtingen aangesloten melkverwerkende bedrijven

25. Hoewel de artikelen 9 t/m 12 geen deel meer uitmaken van het Reglement Aangeslotenen (randnummer 7), hecht de d-g NMa er aan in het onderhavige geval, uit oogpunt van duidelijkheid voor de betrokken partijen, een mededingingsrechtelijk oordeel te geven over de toepasselijkheid van artikel 6 Mw indien deze artikelen nog wel zouden gelden.

26. De artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangeslotenen beperken de bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven in hun vrijheid om zelf te kiezen van welke melkveehouders zij hun melk afnemen. Daarnaast wordt het melkveehouders die aan alle wettelijke eisen voldoen, maar niet door KKM erkend zijn, de facto onmogelijk gemaakt om hun melk af te zetten. Het marktaandeel van de niet bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven is te klein (minder dan 2%) om een rele afzetmogelijkheid te vormen. Er is derhalve sprake van een mededingingsbeperking.

27. De bovengenoemde artikelen hebben, indien zij nog van kracht zouden zijn, een merkbaar mededingingsbeperkend effect op de Nederlandse markt voor boerderijmelk. Het gezamenlijke marktaandeel van de aangesloten melkverwerkende bedrijven van meer dan 98% en het grote aantal deelnemende melkveehouders maakt de KKM-regeling immers nagenoeg marktdekkend. Dit betekent dat de mededingingsbeperking wordt getroffen door het verbod van artikel 6, lid 1, Mw.

28. De d-g NMa overweegt voorts dat het buiten toepassing laten van de artikelen 9 t/m 12 van het Reglement aangeslotenen niet automatisch betekent dat de inbreuk op artikel 6 Mw ongedaan wordt gemaakt. Dit hangt samen met het marktgedrag van de aangesloten melkverwerkende bedrijven. Indien n of meerdere melkverwerkende bedrijven hun marktgedrag, dat aanvankelijk was gebaseerd op de mededingingsbeperkende artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangeslotenen, na beëindiging daarvan zouden voortzetten, vormt dit een inbreuk op het verbod van artikel 6, lid 1, Mw.

Conclusie over de toepasselijkheid van artikel 6 Mw

29. Op grond van het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat de aangemelde KKM-regelingen, waarvan de artikelen 9 t/m 12 van het Reglement Aangesloten geen deel meer uitmaken, geen

mededingingsbeperkingen bevat in de zin van artikel 6, lid 1, Mw.

V Besluit

30. De aanvraag van KKM tot ontheffing voor het Reglement Aangeslotenen en het Erkenningsreglement wordt afgewezen aangezien er geen inbreuk wordt gemaakt op artikel 6 Mw.

Datum: 14 maart 2000

De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit,

voor deze:

w.g. drs. A.W.A. Hulspas

wnd. Hoofd Onderzoek Toezicht en Ontheffingen

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 de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit, Sectie Beschikkingen, Bezwaar en Beroep, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.

[1] De aangeslotenen zijn; Friesland Coberco Dairy Foods Holding N.V., Nestl Nederland b.v., Cooperatieve zuivelindustrie Drinkelland B.A. Losser, CONO v.o.f., Kaasmakerij Henri Willig B.V., Groep Campina Melkunie, Koninklijke BolsWessanen nv, Zuivelfabriek Rouveen u.a., D.O.C. Kaas ba, Koninklijke Numico N.V. en Zuivelfabriek De Kievit bv. Deze laatste neemt evenwel sinds de overname door Friesland Coberco Dairy Foods geen melk meer af van melkveehouders; zie besluit van de d-g NMa d.d. 7 juli 1999 in zaak 1132, Friesland Coberco Dairy Foods.

[2] In de vertrouwelijke versie van het besluit, welke bij de NMa is geregistreerd onder correspondentienummer 1237/101, is abusievelijk vermeld dat er sprake is van 11.000 melkveehouders.

[3] Zie ook besluit van de d-g NMa d.d. 7 juli 1999 in zaak 1132, Friesland Coberco Dairy Foods, r.o. 58.

[4] Zie ook besluit van de d-g NMa d.d. 7 juli 1999 in zaak 1132, Friesland Coberco Dairy Foods, r.o. 84.

[Persbericht](#)

Aan de inhoud van deze pagina's kunt u geen rechten ontlenen.