

**Nederlandse Mededingingsautoriteit**

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet.

Nummer 7321 / 401

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

**INHOUDSOPGAVE**

<b>I. DE PROCEDURE</b> .....	<b>4</b>
<b>II. PARTIJEN</b> .....	<b>5</b>
<b>III. DE VOORGENOMEN CONCENTRATIE TEN AANZIEN WAARVAN DE AANVRAAG OM VERGUNNING IS INGEDIEND</b> .....	<b>6</b>
<b>IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT</b> .....	<b>6</b>
<b>V. BEOORDELING</b> .....	<b>6</b>
<b>A RELEVANTE MARKTEN</b> .....	<b>6</b>
<b>A.1.1 APARTE RELEVANTE PRODUCTMARKTEN VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN BESCHUIT EN VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN ONTBIJTKOEK</b> .....	<b>7</b>
A.1.1.2 Opvattingen van partijen .....	8
A.1.1.3 Beoordeling .....	8
A.1.1.4 Conclusie .....	10
<b>A.1.2 GEEN ONDERSCHIED TUSSEN MERK EN PRIVATE LABEL</b> .....	<b>10</b>
A.1.2.1 Opvattingen van partijen .....	11
A.1.2.2 Beoordeling.....	12
A.1.2.3 Conclusie .....	17
<b>A.2 RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKTEN</b> .....	<b>18</b>
A.2.1 OPVATTINGEN VAN PARTIJEN .....	18
A.2.2 BEOORDELING.....	18
A.2.3 CONCLUSIE .....	19
<b>B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE</b> .....	<b>19</b>
<b>B.1 NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN BESCHUIT VIA HET RETAILKANAAL</b> .....	<b>20</b>
<b>B.1.1 ACTUELE CONCURRENTIEDRUK</b> .....	<b>20</b>
B.1.1.1 Opvattingen van partijen.....	22

<i>B.1.1.2</i>	<i>Beoordeling</i> .....	23
<i>B.1.1.3</i>	<i>Conclusie</i> .....	27
<b>B.1.2</b>	<b>MOGELIJKHEDEN VOOR UITBREIDING EN TOETREDING</b> .....	28
<i>B.1.2.1</i>	<i>Opvattingen van partijen</i> .....	28
<i>B.1.2.2</i>	<i>Beoordeling</i> .....	29
<i>B.1.2.3</i>	<i>Conclusie</i> .....	30
<b>B.1.3</b>	<b>COMPENSERENDE AFNEMERSMACHT</b> .....	31
<i>B.1.3.1</i>	<i>Opvattingen van partijen</i> .....	31
<i>B.1.3.2</i>	<i>Opvattingen marktpartijen</i> .....	31
<i>B.1.3.3</i>	<i>Beoordeling</i> .....	32
<i>B.1.3.4</i>	<i>Conclusie</i> .....	33
<b>B.1.4</b>	<b>CONCLUSIE NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN BESCHUIT VIA HET RETAILKANAAL</b> .....	33
<b>B.2</b>	<b>NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN ONTBIJTKOEK VIA HET RETAILKANAAL</b> .....	34
<i>B.2.1</i>	<i>Opvattingen van partijen</i> .....	34
<i>B.2.2</i>	<i>Beoordeling</i> .....	34
<i>B.2.3</i>	<i>Conclusie</i> .....	36
<b>B.3</b>	<b>CONCLUSIE NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN ONTBIJTKOEK VIA HET RETAILKANAAL</b> 36	
<b><u>VI.</u></b>	<b><u>VOORSTEL VOOR VERGUNNING ONDER VOORSCHRIFTEN</u></b> .....	<b>36</b>
<b><u>VII.</u></b>	<b><u>CONCLUSIE</u></b> .....	<b>38</b>

## I. DE PROCEDURE

1. Op 13 december 2011 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een melding ontvangen waarin 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 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 Bolletjes broodspecialiteiten B.V.
2. Op 17 april 2012 is door de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) in het besluit d.d. 17 april 2012 (hierna: het besluit d.d. 17 april 2012) besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.<sup>1</sup> Van dit besluit is mededeling gedaan in Staatscourant 8152 van 26 april 2012.
3. Op 5 juni 2012 is van Continental Bakeries en A.A. ter Beek (hierna tezamen: partijen) de aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 42 van de Mededingingswet ontvangen. Partijen hebben in de aanvraag om vergunning aangegeven de conclusie van de Raad zoals uiteengezet in het besluit d.d. 17 april 2012 niet te delen.
4. Van de aanvraag om vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 11986 van 13 juni 2012. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn geen zienswijzen van derden naar voren gebracht.
5. Na ontvangst van de aanvraag om vergunning is door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) nader onderzoek verricht. In het kader van dit onderzoek heeft de NMa meerdere malen nadere vragen aan partijen gesteld ter aanvulling van de aanvraag om vergunning. Op 13 juni 2012 zijn nadere vragen ter aanvulling van de aanvraag om vergunning naar partijen gestuurd. Op 29 juni 2012 is deze aanvulling van partijen ontvangen. Daarna zijn op 6 juli 2012 wederom vragen ter aanvulling van de aanvraag om vergunning naar partijen gestuurd. Deze aanvulling is op 17 juli 2012 ontvangen. Voorts zijn op 8 augustus 2012 vragen gesteld waarvan op 29 augustus 2012 de antwoorden zijn ontvangen. Tenslotte zijn op 1 oktober 2012 formele vragen gesteld waarvan op 4 oktober 2012 de antwoorden zijn ontvangen. Op 15 oktober 2012 hebben partijen schriftelijk verzocht om opschorting van de termijn met vier weken. De NMa heeft het verzoek van partijen op 16 oktober 2012 ingewilligd. Op 6 november 2012 hebben partijen wederom schriftelijk verzocht om opschorting van de termijn met vier weken. De

---

<sup>1</sup> Zie het besluit d.d. 17 april 2012, punt51.

NMa heeft het verzoek van partijen op 6 november 2012 ingewilligd. Als gevolg hiervan is de in artikel 44, eerste lid, van de Mededingingswet genoemde termijn van 13 weken, ingevolge artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht, in totaal 105 dagen opgeschort.

6. Daarnaast heeft de NMa in het kader van het onderzoek informatieverzoeken gestuurd naar verscheidene afnemers (*retailers*)<sup>2</sup> en producenten, en heeft de NMa interviews gehouden met verscheidene afnemers en producenten. Verder heeft Blauw Research (hierna: Blauw) in opdracht van de NMa een onderzoek onder consumenten verricht naar de mate van substitutie tussen beschuit, ontbijtkoek, knäckebröd, crackers en rijstwafels, en de mate van substitutie tussen *private label* en merkproducten.

7. Op 19 september 2012 zijn de Punten van Overweging, die de voorlopige bevindingen bevatten van de directie Mededinging van de NMa, aan partijen toegezonden. Deze voorlopige bevindingen waren gebaseerd op de uitkomsten van het tot dat moment verrichte onderzoek. Op 26 september 2012 heeft een bijeenkomst met partijen plaatsgevonden waarin partijen naar aanleiding van de Punten van Overweging hun zienswijze mondeling naar voren hebben gebracht. Partijen hebben deze zienswijze ook op schrift gesteld.<sup>3</sup>

8. Op 11 december 2012 is van partijen een voorstel voor aan de vergunning te verbinden voorschriften ontvangen. Voor de inhoud en beoordeling van dit voorstel wordt verwezen naar de punten 141 tot en met 151 van dit besluit.

## II. PARTIJEN

9. 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 voornamelijk geproduceerd ten behoeve van *retailers*.

10. 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, ontbijtkoek, knäckebröd, crackers en beschuit, voornamelijk onder het merk Bolletje.

---

<sup>2</sup> In het kader van het onderhavige onderzoek wordt onder "*retailers*" verstaan Albert Heijn, Aldi, Lidl, inkooporganisatie Bijeen, en inkooporganisatie Superunie.

<sup>3</sup> Zie 7321/360.

### **III. DE VOorgenomen CONCENTRATIE TEN AANZIEN WAARVAN DE AANVRAAG OM VERGUNNING IS INGEDIEND**

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

### **IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT**

12. Zoals reeds in het besluit d.d. 17 april 2012 werd vastgesteld, is het beoogde resultaat van de voorgenomen operatie dat Continental Bakeries uitsluitende zeggenschap verkrijgt in A.A. ter Beek. De operatie ten aanzien waarvan de aanvraag om vergunning is ingediend, is derhalve een concentratie in de zin van artikel 27 eerste lid, onder b, van de Mededingingswet.

13. Betrokken ondernemingen zijn Continental Bakeries en A.A. ter Beek.

14. Uit de bij de melding door partijen 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**

15. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van de productie en verkoop van beschuit, ontbijtkoek en koek en biscuits.<sup>4</sup>

16. De productie en verkoop van beschuit en ontbijtkoek kan worden onderverdeeld in twee niveaus, te weten het *upstream* niveau en het *downstream* niveau.<sup>5</sup> Het *upstream* niveau ziet op de productie van beschuit en ontbijtkoek door producenten en verkoop

---

<sup>4</sup> In het besluit d.d. 17 april 2012 is geconcludeerd dat de positie van partijen op het gebied van koek en biscuits beperkt is en zijn de activiteiten van partijen op het gebied van koek en biscuits verder buiten beschouwing gelaten (punt 12). Ook in het onderhavige besluit zal niet nader worden ingegaan op de activiteiten van partijen op het gebied van koek en biscuits.

<sup>5</sup> Ook in de beschikkingen van de Europese Commissie van 5 september 2007 in zaak COMP/M.4533 – SCA / P&G (*European tissue business*), punt 12 en de beschikking van 17 december 2008 in zaak COMP/M.5046 – Friesland Foods / Campina, punten 174 en 175, wordt een onderverdeling gemaakt naar het *upstream* niveau en het *downstream* niveau.

daarvan aan *retailers*, terwijl het *downstream* niveau ziet op de verkoop van beschuit en ontbijtkoek door *retailers* aan de (eind)consument. Partijen zijn uitsluitend actief op het *upstream* niveau.<sup>6</sup>

17. De vraag van *retailers* upstream is gerelateerd aan de vraag van de (eind)consument downstream. De vraag op de markt upstream reflecteert immers de inkoopbehoefte van *retailers*. Deze inkoopbehoefte van *retailers* wordt direct beïnvloed door de (verwachte) vraag naar een product van de (eind)consument. Substitutie downstream zal upstream doorwerken. Bij de beoordeling in deze zaak zal daarom niet alleen worden ingegaan op het upstream niveau waar partijen actief zijn, maar ook op het downstream niveau.

18. Beschuit en ontbijtkoek worden door *retailers* zowel aangeboden onder een merknaam van de fabrikant als onder een huismerk (*private label*). Continental Bakeries produceert en verkoopt beschuit en ontbijtkoek ten behoeve van het huismerk van *retailers* en ontbijtkoek onder haar eigen merknaam. A.A. ter Beek produceert en verkoopt zowel beschuit als ontbijtkoek ten behoeve van het huismerk van *retailers* als onder haar eigen merknaam.

### **A.1.1 Aparte relevante productmarkten voor de productie en verkoop van beschuit en voor de productie en verkoop van ontbijtkoek**

19. De Europese Commissie heeft in een eerdere beschikking vastgesteld dat diverse gedifferentieerde producten, zoals beschuit, mogelijk afzonderlijke productmarkten zijn binnen de mogelijke markt voor broodvervangers.<sup>7</sup> In het besluit d.d. 17 april 2012 is vooralsnog uitgegaan van (i) een markt voor de productie en verkoop van beschuit en (ii) een markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek.<sup>8</sup>

20. In het navolgende wordt ingegaan op de vraag of beschuit en ontbijtkoek afzonderlijke relevante productmarkten zijn. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of er een nader onderscheid gemaakt dient te worden naar merk en *private label*.

---

<sup>6</sup> Continental Bakeries en A.A. ter Beek verkopen beschuit en ontbijtkoek voornamelijk aan *retailers*. In eerdere beschikkingen van de Europese Commissie is aangegeven dat er mogelijk een nader onderscheid kan worden gemaakt tussen de distributie via het *retailkanaal* en het *out-of-home* kanaal (hierna: *OOH* kanaal). In het besluit d.d. 17 april 2012 zijn de activiteiten van partijen via het *OOH* kanaal buiten beschouwing gelaten (zie punt 31). Ook in het onderhavige besluit zullen de activiteiten van partijen via het *OOH* kanaal buiten beschouwing worden gelaten en zal uitsluitend worden ingegaan op de productie en verkoop van beschuit via het *retailkanaal* en de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retailkanaal*.

<sup>7</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie van 25 juni 2002 in zaak M.2817 - *Barilla / BPL / Kamps*, punt 13.

<sup>8</sup> Zie het besluit d.d. 17 april 2012, punt 20.

## Openbare versie

### A.1.1.2 Opvattingen van partijen

21. Partijen geven aan dat er een zekere mate van substitutie bestaat tussen enerzijds beschuit en anderzijds onder meer knäckebröd en crackers, en daarnaast een zekere mate van substitutie tussen enerzijds ontbijtkoek en anderzijds andere tussendoortjes, zodat om die reden de relevante productmarkt ruimer dient te worden afgebakend. Desalniettemin geven partijen aan dat zij uitgaan van een afzonderlijke markt voor beschuit en een afzonderlijke markt voor ontbijtkoek.

### A.1.1.3 Beoordeling

#### *Vraagsubstitutie*

22. Uit marktonderzoek onder *retailers* komt naar voren dat er vanuit de vraagzijde geen sprake is van substantiële substitutie tussen beschuit en andere producten, zoals ontbijtkoek.<sup>9</sup> Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat er vanuit de vraagzijde geen sprake is van substantiële substitutie tussen ontbijtkoek en andere producten, zoals beschuit.<sup>10</sup>

23. Zo geeft een *retailer* aan dat bij de keuze van de consument het type product voorop staat. “(...) Een consument koopt én beschuit én ontbijtkoek én mogelijke andere zogenaamde broodvervangers. Het is niet zo dat of beschuit of ontbijtkoek dan wel een ander product wordt gekocht (...)”<sup>11</sup>

24. Blauw heeft onderzoek gedaan naar onder meer vraagsubstitutie tussen beschuit, ontbijtkoek, knäckebröd, crackers en rijstwafels. Blauw heeft een groep consumenten de vraag voorgelegd welk product zij zouden kopen als beschuit in de supermarkt is uitverkocht. Hieruit blijkt dat consumenten kiezen voor een type product, zoals beschuit. Zo blijkt uit dit onderzoek dat 74% van de beschuitlekopers in dit onderzoek geen ander product zal kopen in het geval beschuit in de supermarkt is uitverkocht. Vervolgens is aan deze groep consumenten de vraag voorgelegd wat de reactie zou zijn als de prijs van alle soorten en merken beschuit zouden stijgen met 5-10%. Hieruit blijkt dat in het geval van een prijsstijging van 5% tot 10% van beschuit 91% van de beschuitlekopers aangeeft beschuit te blijven kopen. Slechts 1% van de ondervraagden heeft aangegeven geen beschuit meer te kopen.<sup>12</sup> Uit dit onderzoek komt dan ook naar voren dat er vanuit de vraagzijde in beperkte mate sprake is van substitutie tussen beschuit en andere

---

<sup>9</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 4,5 en 8.

<sup>10</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 5, 6 en 8.

<sup>11</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 5.

<sup>12</sup> 8% heeft geen mening.



producten. Dit onderzoek bevestigt de resultaten van het onderzoek onder retailers. De analyse van de vraagzijde wijst er dan ook op dat beschuit een aparte relevante productmarkt is.

25. Ook heeft Blauw de vraag voorgelegd welk product deze groep consumenten zouden kopen als ontbijtkoek in de supermarkt is uitverkocht. Zo blijkt uit dit onderzoek dat 86% van de ontbijtkoekkopers geen ander product zal kopen in het geval ontbijtkoek is uitverkocht in de supermarkt. In het geval van een prijsstijging van ontbijtkoek van 5% tot 10% geeft 91% van de ontbijtkoekkopers aan ontbijtkoek te blijven kopen. Slechts 3% van de ondervraagden heeft aangegeven geen ontbijtkoek meer te zullen kopen.<sup>13</sup> Uit dit onderzoek komt naar voren dat vanuit de vraagzijde in beperkte mate sprake is van substitutie tussen ontbijtkoek en andere producten. Dit onderzoek bevestigt de resultaten van het onderzoek onder retailers. Het is vanuit de vraagzijde eveneens aannemelijk dat ontbijtkoek een aparte relevante productmarkt vormt.

### *Aanbodsubstitutie*

26. Vanuit de aanbodzijde is er sprake van substitutie tussen beschuit en andere producten in het geval producenten kunnen overschakelen op de productie van beschuit door deze op korte termijn op de markt te kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op een significante en duurzame prijsstijging.

27. Voorts geldt dat vanuit de aanbodzijde sprake is van substitutie tussen ontbijtkoek en andere producten in het geval producenten kunnen overschakelen op de productie van ontbijtkoek door deze op korte termijn op de markt te kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op een significante en duurzame prijsstijging.

28. Producenten van beschuit hebben aangegeven op de productielijnen voor beschuit geen andere producten te produceren en geen andere producten te kunnen produceren.<sup>14</sup> Het productieproces voor beschuit wijkt namelijk in substantiële mate af van het productieproces voor andere producten.<sup>15</sup> Het is dan ook niet mogelijk om op een productielijn van een ander product beschuit te produceren. Dit betekent dat producenten dienen te investeren in een nieuw productieproces om beschuit te kunnen produceren.

29. Ook producenten van ontbijtkoek hebben aangegeven op de productielijnen voor ontbijtkoek geen andere producten te produceren en geen andere producten te kunnen

---

<sup>13</sup> 6% heeft geen mening.

<sup>14</sup> Zie gespreksverslag producent 8 en gespreksverslag 2 meldingsfase.

<sup>15</sup> Zie gespreksverslag producent 8 en 11.

produceren.<sup>16</sup> Het productieproces van ontbijtkoek wijkt af van het productieproces van andere producten.<sup>17</sup> Het is dan ook niet mogelijk om op een productielijn van een ander product ontbijtkoek te produceren. Dit betekent dat producenten dienen te investeren in een nieuw productieproces om ontbijtkoek te kunnen produceren.

30. De investering voor een nieuwe productielijn voor beschuit bedraagt, volgens partijen, minimaal circa EUR [...] en voor ontbijtkoek minimaal circa EUR [...]. Uit stukken van partijen blijkt dat A.A. ter Beek de afgelopen jaren circa EUR [...] heeft geïnvesteerd in een nieuwe beschuitlijn.<sup>18</sup> Ook Continental Bakeries heeft in 2002 geïnvesteerd in een nieuwe beschuitlijn die EUR [...] kostte. Afhankelijk van de schaal van uitbreiding en toetreding ligt het in de rede dat een investering veel hoger uitvalt dan de door partijen gepresenteerde minimale investeringen. Hoewel partijen aangeven dat een dergelijke productielijn operationeel is na een periode van ongeveer [...] Hieruit volgt dat producenten niet zonder aanzienlijke bijkomende kosten en op korte termijn kunnen overschakelen op de productie van beschuit respectievelijk ontbijtkoek.

31. Uit het voorgaande volgt dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor aanbodssubstitutie nu producenten niet op korte termijn kunnen overschakelen op de productie van beschuit zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op een significante en duurzame prijsstijging. Ook zijn er vanuit de aanbodzijde onvoldoende mogelijkheden voor aanbodssubstitutie tussen ontbijtkoek en andere producten nu producenten niet op korte termijn kunnen overschakelen op de productie van ontbijtkoek zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op een significante en duurzame prijsstijging.

#### A.1.1.4 Conclusie

32. Gelet op het bovenstaande wordt in onderhavige zaak uitgegaan van een aparte relevante productmarkt voor de productie en verkoop van beschuit en een aparte relevante productmarkt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek.

### **A.1.2 Geen onderscheid tussen merk en private label**

33. In het besluit d.d. 17 april 2012 is ten aanzien van de activiteiten van partijen op het gebied van beschuit en ontbijtkoek uitgegaan van (i) een mogelijke markt voor de productie en verkoop van beschuit, met een mogelijk onderscheid naar merk en *private label*, via het

---

<sup>16</sup> Zie gespreksverslag producent 3 en gespreksverslag 1 meldingsfase.

<sup>17</sup> Zie gespreksverslag producent 3 en 6.

<sup>18</sup> Zie de antwoorden van partijen d.d. 3 april 2012 op vragen van de NMa van 2 februari 2012 (7321/78), en sheet 25 van het rapport "*Second opinion meerjarenplan Bolletje breekt door*" van 6 mei 2011 van Roland Berger Strategy Consultants, bijlage 16 van de vergunningsaanvraag van 5 juni 2012 (7321/103).

*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.<sup>19</sup>

34. Producenten van beschuit dan wel ontbijtkoek kunnen hun producten onder eigen merk verkopen of produceren voor een *retailer* die de producten vervolgens voor eigen rekening en risico onder *private label* verkoopt. Een *retailer* bepaalt voor deze *private label* producten de positionering van het product in de markt en neemt de *marketing* voor zijn rekening.

35. Partijen zijn uitsluitend upstream actief op de markt voor de productie en verkoop van beschuit en de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek. Continental Bakeries produceert en verkoopt *private label* beschuit, *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek aan retailers. A.A. ter Beek produceert en verkoopt *private label* beschuit en merkbeschuit alsook *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek aan retailers.

### A.1.2.1 Opvattingen van partijen

36. Partijen geven aan dat zij *upstream* actief zijn op het gebied van de productie en verkoop van beschuit en de productie en verkoop van ontbijtkoek, maar niet op het *downstream* niveau. Volgens partijen is er in ieder geval *upstream* sprake van afzonderlijke productmarkten voor merkbeschuit en *private label* beschuit en voor merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek. Dit omdat er volgens partijen sprake is van asymmetrische concurrentieverhoudingen op beide markten die met zich meebrengen dat producenten van merkproducten slechts beperkte concurrentiedruk ervaren van *private label* producenten. Partijen geven aan dat producenten van merkproducten zonder hoge kosten ook *private label* producten kunnen leveren en dit veelal ook doen, terwijl het niet gemakkelijk is om als *private label* producent toe te treden tot de productie en verkoop van een merkproduct.

37. Partijen stellen dat er *downstream* een verschil bestaat tussen *private label* beschuit en merkbeschuit en *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek. Zo blijkt volgens partijen uit onderzoek dat kopers van Bolletje beschuit zeer merktrouw zijn.<sup>20</sup> Bovendien geldt volgens partijen dat er *downstream* sprake is van een substantieel prijsverschil tussen *private label* en merkbeschuit en tussen *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek.

38. Voorts stellen partijen dat er aanzienlijke verschillen bestaan in het inkoopproces *upstream*. Contracten voor merkproducten komen tot stand na bilaterale onderhandelingen tussen een producent en een *retailer*, terwijl contracten voor *private label* producten worden aanbesteed.

---

<sup>19</sup> Zie het besluit d.d. 17 april 2012, punt 32.

<sup>20</sup> Zie 7321/103, bijlage 20: "Bolletje Workshop Strategie Ontbijtproducten", van 18 februari 2011.

## Openbare versie

Daarbij zijn door een *retailer* verschillende contactpersonen aangesteld voor de inkoop van merkproducten en de inkoop van *private label* producten.

39. Vervolgens stellen partijen dat het enkele feit dat er *downstream* sprake zou zijn van een zekere mate van substitutie niet noodzakelijkerwijs betekent dat dit *upstream* doorwerkt, omdat *retailers* er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om prijswijzigingen deels op te vangen in hun eigen marges. Verder geven partijen ten aanzien van *private label* aan dat eventuele concurrentiedruk *downstream* geen rol kan spelen in de onderhandelingen tussen *retailers* en producenten van *private label* producten, omdat *retailers* de kenmerken van *private label* producten bepalen. Daarbij erkennen partijen dat bij deze kenmerken van *private label* beschuit wordt aangehaakt bij merkbeschuit als *benchmark*. Partijen geven voor beschuit aan dat Bolletje beschuit een zogenaamde inkeping heeft waardoor het een onderscheidend karakter heeft ten opzichte van alle *private label* beschuit.

### A.1.2.2 Beoordeling

40. In het besluit d.d. 17 april 2012 is opgemerkt dat er *downstream* sprake is van een zekere mate van substitutie tussen *private label* beschuit en merkbeschuit. Verder is opgemerkt dat de productie en verkoop van *private label* beschuit en merkbeschuit *upstream* een afgeleide is van de vraag *downstream*, en substitutie *downstream upstream* zal doorwerken.

41. Zoals in punt 16 uiteen is gezet, zijn partijen alleen *upstream* actief op de markt voor de productie en verkoop van beschuit alsook op de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek. Om te beoordelen of *private label* en merkbeschuit alsook *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek *upstream* tot dezelfde relevante productmarkt behoren wordt nagegaan (a) of er sprake is van substitutie tussen merkbeschuit en *private label* beschuit alsook substitutie tussen merkontbijtkoek en *private label* ontbijtkoek vanuit het perspectief van de consument (*downstream*), en (b) in welke mate producenten van *private label* beschuit en/of merkbeschuit alsook producenten van *private label* ontbijtkoek en/of merkontbijtkoek en *retailers* in hun onderhandelingen *upstream* rekening houden met de substitutie tussen *private label* en merk *downstream* (ad a).<sup>21</sup>

*Ad a Mate van substitutie tussen merk en private label downstream*

---

<sup>21</sup> De NMa is in eerdere besluiten nagegaan of merk en *private label* substituten voor elkaar zijn. Zie het besluit d.d. 17 april 2012, punten 28 en 29, en het besluit van de NMa van 14 september 2012 in zaak 7313/NPM Capital – Lion Capital – Buitenfood – Ad van Geloven, punt 53. Ook de Europese Commissie is in eerdere beschikkingen nagegaan of merk en *private label* substituten voor elkaar zijn. Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Europese Commissie van 5 september 2007 in zaak COMP/M.4533 – SCA / P&G (European tissue business); en de beschikking van de Europese Commissie van 17 december 2008 in zaak COMP/M.5046 - Friesland Foods / Campina.

42. Een *retailer* stemt zijn productassortiment en daarmee zijn inkoop van producten af op de voorkeuren en het koopgedrag van de consument. *Retailers* geven aan hun *private label* product zodanig te positioneren dat de consument met dit *private label* product een goedkoper, maar min of meer van gelijke kwaliteit alternatief heeft voor het merkproduct. Sommige *retailers*, waaronder Albert Heijn en Jumbo, hebben zelfs meerdere *private labels* beschuit en ontbijtkoek in het assortiment opgenomen om een alternatief te bieden voor het merkproduct. *Retailers* zullen bij de in- en verkoop van *private label* producten rekening houden met de winstgevendheid van *private label* producten ten opzichte van merkproducten en de mate van vraagsubstitutie tussen beide vanuit de consument.<sup>22</sup>

43. Het marktonderzoek wijst uit dat de kwaliteit van *private label* beschuit nagenoeg gelijk wordt beschouwd aan de kwaliteit van merkbeschuit.<sup>23</sup> Uit het onderzoek volgt dat dit ook voor ontbijtkoek geldt<sup>24</sup>, waarbij door enkele *retailers* de aantekening wordt gemaakt dat het verschil in kwaliteit tussen *private label* en merkontbijtkoek wat groter is dan bij beschuit.<sup>25</sup>

44. Downstream is sprake van een prijsverschil tussen de verkoopprijs van *private label* en merkbeschuit en *private label* en merkontbijtkoek. Uit het marktonderzoek is door *retailers* aangegeven *downstream* een vast procentueel prijsverschil te hanteren tussen de verkoopprijs van merk en de verkoopprijs van *private label* omdat merk en *private label* als substituten voor elkaar worden gezien door de consument.<sup>26</sup> Zo geeft een *retailer* aan dat de prijs van *private label* beschuit op een vast lager niveau ligt dan de prijs van merkbeschuit, ook in het geval van prijswijzigingen van merkbeschuit.<sup>27</sup> Deze *retailer* geeft vervolgens aan dat deze vaste prijsafstand wordt gehanteerd om het aantrekkelijk te maken voor de consument om *private label* te kopen. Dit betekent dat als het prijsvoordeel van een kwalitatief gelijkwaardig *private label* alternatief voor de consument onvoldoende is, consumenten zullen overstappen naar merk.

45. Uit het marktonderzoek blijkt dat er *downstream* sprake is van een aanzienlijke mate van substitutie tussen enerzijds *private label* beschuit en anderzijds merkbeschuit en tussen enerzijds *private label* ontbijtkoek en anderzijds merkontbijtkoek.<sup>28</sup> Zo geeft een *retailer* over beschuit aan dat “(...) *private label* en merkbeschuit zijn in de ogen van de consumenten volledige

---

<sup>22</sup> Vergelijk de beschikking van de Europese Commissie in zaak M.5046/*Friesland – Campina Foods*, eerder aangehaald, punt 180.

<sup>23</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 4 en 6 en producent 8.

<sup>24</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1.

<sup>25</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 4.

<sup>26</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 4, 8, 9 en 10.

<sup>27</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 1.

<sup>28</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 4, 8, 9 en 10.

*substituten voor elkaar. De merkbeleving van een A-merk kan voor de consument een verschil zijn tussen merk en private label beschuit. Daarnaast is er een verschil tussen de verkoopprijs van private label en merkbeschuit. De kwaliteit van private label en merkbeschuit is vaak gelijk (...).”<sup>29</sup> Over ontbijtkoek geeft deze retailer aan dat “Private label en A-merk ontbijtkoek zijn in de ogen van de consument volledige substituten voor elkaar.”<sup>30</sup> Een andere retailer geeft aan dat “(...) zijn beschuit en ontbijtkoek aparte markten waarbinnen merk- en private label wordt aangeboden. Vanuit de consument behoren private label en merk tot één markt. De retailer constateert bij promotionele acties van A-merken dat consumenten veel switchen. (...).”<sup>31</sup>*

46. Ook de resultaten uit het onderzoek van Blauw duiden er op dat ingeval van een stijging van de verkoopprijs voor merkbeschuit consumenten overstappen naar *private label* beschuit. Zo blijkt dat minimaal 34% van de ondervraagde consumenten bij een prijsstijging van 5-10% voor merkbeschuit zal overstappen naar *private label* beschuit. Dit duidt er niet op dat consumenten van merkbeschuit, zoals partijen stellen, zeer merktrouw zijn. Overigens is niet alleen onduidelijk op grond van welke informatie in het door partijen aangehaalde onderzoek wordt geconcludeerd dat sprake is van merktrouw, maar wordt in dit onderzoek ook gesteld dat merktrouw onder kopers van merkbeschuit structureel onder druk staat.

47. Daarnaast duiden de resultaten uit het onderzoek van Blauw er op dat ingeval van een stijging van de verkoopprijs van merkontbijtkoek consumenten overstappen naar *private label* ontbijtkoek. Zo blijkt uit dit onderzoek dat minimaal 37% van de ondervraagde consumenten bij een prijsstijging van 5-10% van merkontbijtkoek zal overstappen naar *private label* ontbijtkoek.

48. Uit het bovenstaande volgt dat *downstream* sprake is van substitutie tussen *private label* beschuit en merkbeschuit evenals sprake is van substitutie tussen *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek. Zoals aangegeven in punt 17, werkt substitutie *downstream* uiteindelijk door *upstream*. Retailers zullen als aanbieders van beschuit *downstream* de vraag *upstream* afstemmen op de vraag *downstream*.

*Ad b Mate van substitutie tussen merk en private label upstream*

49. Vervolgens is de vraag in welke mate producenten van *private label* producten en/of merkproducten en *retailers* in hun onderhandelingen *upstream* rekening houden met de substitutie van *private label* producten en merkproducten *downstream*.

---

<sup>29</sup> Zie gespreksverslag *retailer 1*.

<sup>30</sup> Zie gespreksverslag *retailer 1*.

<sup>31</sup> Zie gespreksverslag *retailer 8*.

50. Er zijn in Nederland vijf producenten actief op de markt voor de productie en verkoop van beschuit aan retailers. Naast partijen zijn dit Bergbanket, Borggreve en Van der Meulen. Zowel A.A. ter Beek als Van der Meulen<sup>32</sup> produceren *private label* en merkbeschuit. Continental Bakeries en Borggreve leveren *private label* beschuit aan Nederlandse retailers. Bergbanket produceert en verkoopt beschuit onder de merknaam Waldkorn alsook zonder merknaam.<sup>33</sup> Op de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek in Nederland produceren Peijnenburg en partijen zowel merkontbijtkoek als *private label* ontbijtkoek voor retailers. Andere producenten, zoals Modderman, produceren enkel *private label* ontbijtkoek voor retailers in Nederland.

51. Uit het marktonderzoek komt, net als partijen stellen, naar voren dat *private label* beschuit en merkbeschuit gescheiden worden ingekocht door *retailers*. Ook voor de inkoop van ontbijtkoek geldt dat *private label* en merk gescheiden worden ingekocht. In het geval van merk vinden rechtstreeks onderhandelingen plaats tussen de producent en de *retailer*, terwijl *retailers* aangeven een offerte uit te zetten voor de inkoop van *private label*. Uit het marktonderzoek blijkt wel dat er tevens voor de inkoop van zowel *private label* evenals voor merk nog bilaterale onderhandelingen plaatsvinden tussen een producent en *retailer*. Een bod voor de productie van *private label* is een eerste stap in het onderhandelingsproces, waarna alsnog bilaterale onderhandelingen kunnen volgen.

52. Het inkoopproces voor *private label* en merk door *retailers upstream* is echter op zichzelf genomen niet bepalend of er sprake is van afzonderlijke relevante productmarkten voor *private label* producten enerzijds en merkproducten anderzijds.<sup>34</sup> De relevante vraag is of er *upstream* rekening wordt gehouden met de substitutie tussen *private label* beschuit/ontbijtkoek downstream en merkbeschuit/merkontbijtkoek *downstream*.

53. Een producent van *private label* beschuit of *private label* ontbijtkoek zal bij een uitnodiging tot het doen van een offerte niet inschrijven tegen een prijs die hoger ligt of in de buurt van de (geschatte) inkoopprijs van het merkproduct. De producent houdt bij het inschrijven namelijk rekening met het feit dat een *retailer* haar *private label* onder de prijs van het merk verkoopt. Een bevestiging kan tevens worden gevonden in stukken van partijen waaruit blijkt dat A.A. ter Beek, in feite de enige producent van merkbeschuit, nagenoeg altijd een bod uitbrengt op uitnodigingen voor de productie van *private label* beschuit, waarbij veelal een concurrerend bod wordt gedaan. Hiermee is het aannemelijk dat A.A. ter Beek bij dit bod voor *private label* beschuit rekening houdt met de prijs en kwaliteitsaspecten van haar verkoop van merkbeschuit aan *retailers*.

---

<sup>32</sup> Van der Meulen produceert op kleine schaal merkbeschuit.

<sup>33</sup> Bergbanket produceert geen *private label* beschuit voor *retailers*.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Europese Commissie in de zaak M.5047/Campina – Friesland Foods, reeds aangehaald, punt 177 en 178.

54. Ook een producent van merkbesluit of merkontbijtkoek zal er rekening mee houden dat het verschil met de prijs van *private label* niet al te groot wordt, vanwege de bereidheid van de *retailers* om hun verkopen van merk te substitueren voor meer verkopen van *private label*. Zoals uit stukken van partijen blijkt, zijn de marges van *private label* producten voor een *retailer* over het algemeen aantrekkelijker dan de marges van merkproducten.<sup>35</sup>

55. Uit het marktonderzoek komen daarnaast meerdere aanwijzingen naar voren dat ook *retailers* de substitutie tussen merkbesluit en *private label* besluit *downstream* in ogenschouw nemen bij de onderhandelingen met producenten van besluit *upstream*.

56. De substitutie van *private label* en merk *downstream* werkt door *upstream*. Als aanbieders van besluit *downstream* zullen *retailers* de inkoop van besluit *upstream* afstemmen op de vraag naar besluit *downstream*. Zoals is beschreven in punt 42 biedt een *retailer* een *private label* variant aan om de consument een goedkoper alternatief van min of meer gelijke kwaliteit te kunnen bieden naast het merkproduct. Uit het marktonderzoek blijkt dat *retailers* bij de bepaling van de kwaliteitseisen bij het uitzetten van een uitnodiging voor offertes bij producenten de kwaliteit van het merkproduct als benchmark wordt gebruikt (bij besluit wordt veelal Bolletje als benchmark genomen; bij ontbijtkoek geldt Peijnenburg als referentie).

57. Zo geeft een *retailer* aan dat “(...) de kwaliteit van *private label* besluit moet minstens gelijk zijn aan de kwaliteit van het A-merk. *Private label* producten willen we altijd goedkoper aanbieden dan het A-merk (...)”.<sup>36</sup> Dezelfde *retailer* zegt over ontbijtkoek “(...) de kwaliteit van *private label* en merkontbijtkoek is vaak wel gelijk. De kwaliteit van het A-merk is de benchmark voor kwaliteit van *private label*. De prijs van *private label* moet lager zijn dan de prijs van het A-merk (...)”. Een andere *retailer* geeft aan “(...) bij de bepaling van de kwaliteit van ontbijtkoek geldt het A-merk als referentie, in dit geval Peijnenburg. De consument wil de kwaliteit proeven van A-merken, voor besluit is dat Bolletje en voor ontbijtkoek is dat Peijnenburg (...)”. Voorts geeft een andere *retailer* aan dat “(...) Het product van (...) moet gelijk of beter zijn dan het A-merk. Het A-merk voor besluit is Bolletje en dat voor ontbijtkoek is Peijnenburg. In Nederland is de kwaliteit van merkbesluit goed te imiteren. Bij tenders wordt daarom ook om een product gevraagd dat ten aanzien van kwaliteit gelijk is aan het A-merk (...)”.<sup>37</sup>

58. Daarnaast hanteren *retailers* voor de prijsbepaling van het *private label* product het prijsniveau van het merkproduct. De prijsstelling van *private label* producten geschiedt, zoals

---

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld 7321/169.

<sup>36</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 1.

<sup>37</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 6.



## Openbare versie

aangegeven in punt 44, op basis van een vast procentueel prijsverschil ten opzichte van de prijs van het vergelijkbare merkproduct.

59. Gelet op de substitutie van merk en *private label* voor de consument houden *retailers* derhalve *upstream* hier ook rekening mee in hun onderhandelingen met producenten. Dit laat zich onder andere vertalen in het feit dat merk en *private label* producten aan elkaar gekoppeld worden door de *retailer* wat betreft kwaliteit en prijsstelling.

60. De mogelijkheid dat *retailers* er voor zouden kunnen kiezen om, zoals door partijen aangedragen, een mogelijk hogere inkoopprijs *upstream* deels op te vangen in hun eigen marges is in het kader van de beoordeling niet van belang. Ook een significante en duurzame prijsverhoging die deels door de *retailer* betaald moet worden zou een belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan zijn.

61. Gelet op het bovenstaande is het aannemelijk dat producenten en *retailers* in hun onderhandelingen *upstream* rekening houden met de concurrentiedruk van merk en *private label downstream*.

62. In onderhavige zaak wordt ervan uitgegaan dat zowel producenten van beschuit als *retailers* in hun onderhandelingen *upstream* rekening houden met de concurrentiedruk die *private label* en merkbeschuit onderling op elkaar uitoefenen *downstream*. Tevens wordt, gelet op het bovenstaande, ervan uitgegaan dat zowel producenten van ontbijtkoek als *retailers* in hun onderhandelingen *upstream* rekening houden met de concurrentiedruk die *private label* en merkontbijtkoek onderling op elkaar uitoefenen *downstream*.

### A.1.2.3 Conclusie

63. Gelet op (i) de substitutie tussen *private label* beschuit en merkbeschuit *downstream*, en (ii) het feit dat producenten van *private label* beschuit en/of merkbeschuit alsmede *retailers* in hun onderhandeling *upstream* rekening houden met concurrentie tussen *private label* beschuit en merkbeschuit *downstream*, gaat de Raad in onderhavige concentratie ervan uit dat *upstream private label* beschuit en merkbeschuit tot dezelfde relevante productmarkt behoren. In het onderhavige besluit zal worden uitgegaan van een markt voor de productie en verkoop van beschuit via het retailkanaal.

64. Gelet op (i) de substitutie tussen *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek *downstream*, en (ii) het feit dat producenten van *private label* ontbijtkoek en/of merkontbijtkoek alsmede *retailers* in hun onderhandeling *upstream* rekening houden met concurrentie tussen *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek *downstream*, gaat de Raad in onderhavige concentratie ervan uit dat *upstream private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek tot dezelfde

relevante productmarkt behoren. In het onderhavige besluit zal worden uitgegaan van een markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail*kanaal.

### **A.2 RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKTEN**

65. In het besluit d.d. 17 april 2012 heeft de NMa geconcludeerd dat de markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal en de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail*kanaal, nationaal dienen te worden afgebakend.

#### A.2.1 Opvattingen van partijen

66. Partijen stellen dat de markt voor zowel beschuit als ontbijtkoek *upstream* groter is dan Nederland. Het internationale karakter van het *private label* segment is een gevolg van het feit dat in het *private label* segment de *retailer* de basiskenmerken van *private label* producten bepaalt. Hoewel beschuit en ontbijtkoek bekend staan als Nederlandse producten, kunnen deze producten eenvoudig door buitenlandse producenten worden gemaakt.

67. Daarnaast geven partijen aan dat er geen extra investeringen nodig zijn om beschuit van buitenlandse producenten aan *retailers* in Nederland te leveren nu beschuit een uniform product is in alle landen, zowel qua receptuur als verpakking. Zo wijzen partijen op het feit dat de Duitse producent Borggreve beschuit aan Aldi levert.

68. Ten behoeve van ontbijtkoek geldt voor ieder land een iets aangepaste receptuur. Er zijn geen additionele aanpassingen aan de productielijnen nodig. Extra investeringen zijn volgens partijen alleen nodig ten aanzien van de R&D-inzet. Partijen merken eveneens op dat voor zowel de markt voor de productie en verkoop van beschuit als de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek geldt dat er sprake is van een beperkte invoer naar Nederland.

69. Partijen stellen voorts dat ten aanzien van de markt voor beschuit geldt dat sprake is van een vergelijkbaar prijsniveau in de *upstream* markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal in de ons omringende landen.

#### A.2.2 Beoordeling

70. Uit het marktonderzoek en stukken van partijen<sup>38</sup> blijkt dat de meerderheid van de *retailers* in Nederland geen beschuit dan wel ontbijtkoek in het buitenland inkoopt en dit in het

---

<sup>38</sup> Zie bijlage 6 van de antwoorden op het verzoek om aanvulling van de melding d.d. 20 december 2011.

verleden evenmin heeft gedaan. Een aantal producenten en *retailers* geeft aan dat beschuit respectievelijk ontbijtkoek typisch Nederlandse producten zijn.<sup>39</sup>

71. Hoewel beschuit en ontbijtkoek door partijen worden geëxporteerd naar het buitenland, blijkt uit gegevens van partijen dat Nederland verreweg hun voornaamste afzetmarkt is voor beschuit en ontbijtkoek.<sup>40</sup> Er wordt weliswaar beschuit en ontbijtkoek buiten Nederland geconsumeerd, maar aanzienlijk minder dan in Nederland. Er is, zo blijkt uit het marktonderzoek, een beperkt aantal buitenlandse spelers actief op de markt voor de productie en verkoop van beschuit respectievelijk ontbijtkoek. Daarenboven blijkt uit gegevens van partijen alsook uit het marktonderzoek dat er nauwelijks beschuit of ontbijtkoek wordt geïmporteerd naar Nederland. Zo geeft een buitenlandse producent aan dat de Nederlandse markt voor beschuit (te) klein is.<sup>41</sup> Slechts één buitenlandse producent van beschuit is in beperkte mate actief in Nederland.

72. Daarnaast hebben buitenlandse producenten aangegeven dat de marges en prijzen van beschuit en ontbijtkoek in Nederland lager liggen dan in het buitenland.<sup>42</sup> Zo geeft een producent van beschuit aan dat buitenlandse producenten van beschuit mogelijk niet naar Nederland zullen exporteren vanwege het feit dat, over het algemeen, de consumentenprijzen voor beschuit op een lager niveau liggen in Nederland dan in de omliggende landen.

73. Er lijkt *upstream* dan ook geen vergelijkbaar prijsniveau te zijn tussen Nederland en omringende landen. Dit maakt dat het niet aantrekkelijk is voor buitenlandse producenten om actief te worden in Nederland. Voorts geven buitenlandse producenten van beschuit aan dat zelfs indien de prijs met 5-10% zou stijgen het niet aannemelijk is dat zij zouden toetreden tot de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit.<sup>43</sup>

### A.2.3 Conclusie

74. In onderhavige zaak wordt, op basis van het voorgaande, uitgegaan van een Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit in het *retail*kanaal, en een Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek in het *retail*kanaal.

## **B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE**

---

<sup>39</sup> Zie gespreksverslagen producent 9, 11 en *retailer* 1, 5 en 6.

<sup>40</sup> Continental Bakeries behaalt een beperkte omzet in het buitenland met de verkoop van beschuit en ontbijtkoek in het buitenland. A.A. ter Beek behaalt eveneens een beperkte omzet in het buitenland met de verkoop van beschuit in het buitenland.

<sup>41</sup> Zie gespreksverslag producent 9.

<sup>42</sup> Zie gespreksverslagen producent 3, 6 en 10.

<sup>43</sup> Zie gespreksverslagen producent 7 en 9.

75. In het onderstaande zal per relevante productmarkt worden beoordeeld of als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie.

### **B.1 NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN BESCHUIT VIA HET *RETAIL*KANAAL**

76. In het besluit d.d. 17 april 2012 heeft de Raad geconcludeerd dat hij voldoende reden heeft om aan te nemen dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke 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. Dit omdat partijen, op basis van waarde, hoge gezamenlijke marktaandelen hebben op het gebied van zowel merkbeschuit als *private label* beschuit en *retailers* na de voorgenomen concentratie mogelijk onvoldoende afnemersmacht kunnen uitoefenen.

77. Onderstaand zal voor de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal achtereenvolgens worden ingegaan op (i) de mate van actuele concurrentiedruk, (ii) de mogelijkheden voor uitbreiding van productie bij actuele concurrenten en de mogelijkheden voor toetreding en (iii) de aanwezigheid compenserende afnemersmacht van *retailers*. Deze factoren zijn namelijk van belang in het kader van de beoordeling of als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie.

#### **B.1.1 Actuele concurrentiedruk**

78. In het besluit d.d. 17 april 2012 is uitgegaan van marktaandelen op basis van retailomzet downstream. Dit betreft de omzet die *retailers* behalen met de verkoop van beschuit aan consumenten, het downstream niveau. Partijen zijn, zoals aangegeven in punt 16, uitsluitend op het upstream niveau actief. Voor een indicatie van de positie van partijen en concurrenten op de markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal upstream, is onderstaand de positie van partijen en concurrenten weergegeven op basis van afgezet volume upstream.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de omzet van partijen en concurrenten upstream. Dit maakt dat het niet mogelijk is om op basis van omzet upstream de positie van partijen weer te geven. Op basis van vertrouwelijke cijfers en informatie verstrekt door partijen, concurrenten en *retailers* zijn de marktaandelen van partijen en concurrenten op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit in het *retail*kanaal op grond van afgezet volume upstream weergegeven.

**Tabel 1: Marktaandelen op basis van afgezet volume upstream \***

Beschuit	2009	2010	2011
<b>A.A. ter Beek</b>	[50-60]%	[50-60]%	[60-70]%
<b>Continental Bakeries</b>	[20-30]%	[10-20]%	[10-20]%
<b>Van der Meulen</b>	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
<b>Borggreve</b>	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
<b>Bergbaket</b>	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
<b>A.A. ter Beek / Continental Bakeries</b>	<b>[70-80]%</b>	<b>[70-80]%</b>	<b>[70-80]%</b>

\* Op basis van cijfers verstrekt door partijen, concurrenten en afnemers.

79. Uit bovenstaande tabel blijkt dat partijen op basis van afgezet volume in 2009, 2010 en 2011 een gezamenlijk marktaandeel hebben van [70-80] op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het retailkanaal. De nationale markt voor de productie en verkoop van beschuit is reeds sterk geconcentreerd met een HHI van 4.119 en na de voorgenomen concentratie stijgt de HHI met 1.560 punten naar 5.679.

80. Er heeft een aantal contractswisselingen plaatsgevonden voor de inkoop van private label beschuit in de periode 2007-2011. [...] Dit heeft als gevolg dat het marktaandeel van A.A. ter Beek is toegenomen en het marktaandeel van Continental Bakeries is gedaald. Ondanks de hiervoor genoemde contractswisselingen is de positie van A.A. ter Beek zeer stabiel geweest en van Continental Bakeries iets afgenomen door het verlies van bovengenoemde contracten. De positie van Van der Meulen is in periode 2009-2011 licht toegenomen.

81. Partijen hebben cijfers verstrekt op basis van retailomzet downstream. Volgens deze cijfers is het marktaandeel van Continental Bakeries gedaald van [10-20] in 2011 naar [0-10] in het eerste kwartaal van 2012. Ook is volgens deze cijfers het marktaandeel van A.A. ter Beek toegenomen van [40-50] in 2011 naar [50-60] in het eerste kwartaal van 2012. Verder is op basis van deze cijfers het marktaandeel van Van der Meulen in 2011 toegenomen van [10-20] naar [20-30] en is het vervolgens gelijk gebleven in het eerste kwartaal van 2012.

82. Deze door partijen overgelegde cijfers zijn gebaseerd op data van marktonderzoeksbureau Nielsen. Zoals aangegeven in het voorgaande punt zien deze cijfers niet op het daadwerkelijke niveau waar partijen op actief zijn, het upstream niveau, maar op het downstream niveau. De data van Nielsen is niet voldoende compleet om een marktaandeel op te baseren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Borggreve *private label* beschuit levert aan Aldi en dit uit de Nielsen data voor 2011 niet kan worden opgemaakt. Daarnaast hebben er geen contractswisselingen plaatsgevonden in de periode van 2011 tot en met het eerste kwartaal van 2012 die de wijzigingen in de door partijen aangeleverde marktaandelen kunnen verklaren. Gezien

het feit dat de cijfers op basis van het volume *upstream* wel compleet zijn en betrekking hebben op het niveau waarop partijen actief zijn wordt voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie van deze cijfers uitgegaan en zijn de cijfers gebruikt om de marktaandelen van partijen en andere producenten te berekenen.

83. Na de voorgenomen concentratie ontstaat er een zeer sterke gezamenlijke positie van partijen gemeten naar marktaandeel op de markt voor beschuit en productie en verkoop via het *retail*kanaal. Het merendeel van de *retailers* heeft aangegeven dat de prijzen van beschuit na de voorgenomen concentratie kunnen stijgen. Ten gevolge van de voorgenomen concentratie valt een concurrent weg op een reeds geconcentreerde markt (zie punt 79). De producent van het enige merk met een sterke positie gaat samen met één van de twee andere producenten van *private label* beschuit die inschrijven op tenders. Dat betekent dat *retailers* na de voorgenomen concentratie voor hun tenders van *private label* beschuit zijn aangewezen op twee in plaats van drie producenten.

84. In het kader van de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie is van belang in hoeverre er sprake is van actuele concurrentiedruk die partijen in voldoende mate kan disciplineren. In het navolgende wordt ingegaan op (i) de opvattingen van partijen over de producenten Van der Meulen, Borggreve en Bergbanket en (ii) de beoordeling van de mate van actuele concurrentiedruk die afkomstig is van Van der Meulen, Borggreve en Bergbanket. A.A. ter Beek produceert zowel merk als *private label* beschuit, Continental Bakeries en Van der Meulen produceren alleen *private label* beschuit. Borggreve produceert uitsluitend *private label* beschuit en Bergbanket produceert ambachtelijk beschuit, waaronder Waldkornbeschuit.

### *B.1.1.1 Opvattingen van partijen*

85. Partijen stellen dat er na de voorgenomen concentratie nog drie andere producenten van beschuit actief zullen zijn op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van *private label* beschuit, te weten Van der Meulen, Borggreve en Bergbanket. Daarbij geven partijen aan dat Van der Meulen in staat is geweest om haar marktaandeel op basis van *retail*/omzet downstream in drie jaar tijd te verdubbelen. Ook geven partijen aan dat Bergbanket in staat is gebleken om als nieuwkomer in minder dan twee jaar tijd een marktaandeel van circa [0-10]% op basis van *retail*omzet downstream te behalen.<sup>45</sup>

86. Partijen stellen dat op de markt voor de productie en verkoop van beschuit sprake is van overcapaciteit. Zo stellen partijen dat producenten als Van der Meulen en Borggreve - op basis van eigen berekeningen - samen een zodanige capaciteit hebben dat ze gehele *private label*

---

<sup>45</sup> Zie de vergunningsaanvraag, pagina 25, punt 77 (7321/103).

beschuitmarkt in Nederland kunnen bedienen.<sup>46</sup> Dit zouden zij bovendien kunnen zonder aanvullende investeringen in productiemiddelen.

87. Daarnaast geven partijen aan dat Borggreve interesse heeft getoond in de overname van A.A. ter Beek, daarmee de ontwikkelingen op de Nederlandse markt op de voet volgt en interesse heeft voor uitbreiding van haar positie in Nederland.

88. Ook wijzen partijen erop dat er sprake is van een dynamische en concurrerende biedmarkt voor *private label* beschuit. Hierbij is volgens partijen sprake van een homogeen product, omdat *retailers* de productspecificaties voorschrijven waaraan alle producenten eenvoudig kunnen voldoen. In een dergelijke markt is er, bij afwezigheid van capaciteitsrestricties, slechts een beperkt aantal spelers nodig voor competitieve uitkomsten. Partijen stellen dat de Nederlandse markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal voor wat betreft het *private label* segment een dynamische markt is met veel wisselingen tussen producenten.

### B.1.1.2 Beoordeling

89. In het navolgende zal achtereenvolgens worden ingegaan op de beoordeling van de actuele concurrentiedruk van (i) Borggreve, (ii) Bergbanket en (iii) Van der Meulen.

Borggreve

90. Borggreve is een Duitse onderneming<sup>47</sup> die onder meer koek en beschuit voor de Duitse markt produceert. De productie van beschuit wordt door Borggreve zelf als een bijproduct gezien ten opzicht van haar totale productportfolio. Andere producten in haar portfolio spelen een belangrijkere rol. Borggreve heeft een contract met Aldi Duitsland voor de productie en levering van onder meer beschuit. Via dit contract levert zij tevens beschuit aan Aldi Nederland. Dit verklaart het marktaandeel van Borggreve van [0-10]% op basis van afgezet volume op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal.

91. Uit een analyse van tenderdata blijkt dat Borggreve, ondanks dat zij weliswaar wordt uitgenodigd door verschillende Nederlandse *retailers*, tot op heden nooit heeft gereageerd op een verzoek van een Nederlandse *retailer* door een daadwerkelijke bieding uit te brengen.

92. Borggreve heeft aangegeven geen concrete plannen te hebben om haar activiteiten op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit uit te breiden. Integendeel, Borggreve heeft aangegeven het niet interessant te vinden om meer beschuit in Nederland, naast

---

<sup>46</sup> Zie de notitie van partijen van 7 september 2012, pagina 3.

<sup>47</sup> Borggreve is gevestigd in de Duitse plaats Neuenhaus, nabij de grens van Nederland.

het contract met Aldi Nederland, te leveren vanwege de lage prijzen en lage marges die in Nederland worden behaald. Zelfs niet in geval van een prijsstijging van beschuit in Nederland.

93. De mogelijke interesse van Borggreve in de overname van A.A. ter Beek kan niet, zoals partijen lijken te suggereren, worden uitgelegd als een indicatie dat Borggreve autonoom haar positie op het gebied van de productie en verkoop van beschuit aan Nederlandse *retailers* zou willen uitbreiden (zie de voorgaande punten 91 en 92). Bovendien produceert A.A. ter Beek, zoals aangegeven in punt 10, niet alleen beschuit, maar ook andere producten, zoals ontbijtkoek en knäckebröd.

### *Tussenconclusie*

94. Gelet op het feit dat Borggreve (i) niet actief meedingt naar opdrachten op de Nederlandse markt voor productie en verkoop van beschuit via het retailkanaal en (ii) geen concrete plannen heeft om dit te gaan doen in de nabije toekomst (ook niet bij een prijsstijging) dient te worden geconcludeerd dat Borggreve geen reëel alternatief vormt voor partijen na de voorgenomen concentratie.

Bergbanket

95. Zoals eerder aangegeven heeft Bergbanket een marktaandeel van [0-10]% in 2011. Sinds 2008 produceert Bergbanket ambachtelijk beschuit, waaronder Waldkornbeschuit. Het marktaandeel van Bergbanket is de laatste jaren licht gegroeid en Bergbanket heeft nog de beschikking over een bepaalde mate van overcapaciteit.

96. Het productieproces van Bergbanket voor beschuit is ingericht voor kleinschalige en arbeidsintensieve productie van ambachtelijk beschuit. De verkoopprijs voor beschuit van Bergbanket aan *retailers* is gezien dit productieproces aanzienlijk hoger dan de verkoopprijs van beschuit van andere producenten aan *retailers*. Bergbanket produceert ook geen *private label* beschuit voor *retailers*. Bergbanket kan gezien haar productieproces voor beschuit ook geen *private label* beschuit in opdracht van *retailers* tegen een concurrerende prijs produceren. Een *retailer* geeft aan dat Bergbanket niet het type beschuit levert dat in het *private label* assortiment van een *retailer* past.<sup>48</sup>

### *Tussenconclusie*

97. Gezien het feit dat Bergbanket (i) zich op het gebied van beschuit alleen richt op de productie van ambachtelijk beschuit, (ii) daarbij gebruik maakt van een arbeidsintensiever en

---

<sup>48</sup> Zie gespreksverslag retailer 3.



kostbaarder productieproces en (iii) niet meedingt met de *private label* tenders van *retailers* dient te worden geconcludeerd dat Bergbanket geen reëel alternatief vormt voor partijen na de voorgenomen concentratie.

Van der Meulen

98. Aangezien Borggreve en Bergbanket niet kunnen worden gezien als reële alternatieven voor partijen na de voorgenomen concentratie (zie de punten 90 tot en met 97) is het de vraag of Van der Meulen partijen wel na de voorgenomen concentratie in voldoende mate kan disciplineren. Van der Meulen is vrijwel uitsluitend actief op het gebied van de productie van *private label* beschuit via tenders.

99. In het navolgende worden eerst de opvattingen van marktpartijen over de mate van actuele concurrentiedruk van Van der Meulen weergegeven en vervolgens de beoordeling.

### *Opvattingen van marktpartijen*

100. Uit het marktonderzoek is naar voren gekomen dat het merendeel van de *retailers* heeft aangegeven dat de prijzen van beschuit na de voorgenomen concentratie kunnen stijgen.<sup>49</sup> Een *retailer* geeft namelijk aan dat de prijs voor beschuit omhoog zal gaan als gevolg van het samengaan van een *private label* producent en een merkproducent.<sup>50</sup> Een andere *retailer* merkt op dat er als gevolg van de voorgenomen concentratie geen alternatieve grote speler meer zal zijn en een grote macht ontstaat, waardoor de prijs omhoog kan gaan.<sup>51</sup> Een derde *retailer* geeft aan dat er minder alternatieven zullen zijn en dat partijen hun prijs voor *private label* beschuit zouden kunnen verhogen, omdat zij weten dat Van der Meulen geen lagere prijs kan bieden.<sup>52</sup> Een vierde *retailer* heeft opgemerkt dat Van der Meulen als gevolg van de voorgenomen concentratie minder gemotiveerd zal zijn om een scherpe en lage prijs te bieden.<sup>53</sup> Voorts heeft een andere *retailer* aangegeven dat Van der Meulen de enige alternatieve producent van *private label* beschuit zal zijn, wat een negatieve invloed kan hebben op de inkoopprijs.<sup>54</sup>

### *Beoordeling*

---

<sup>49</sup> Zie gespreksverslagen *retailer 2*, *retailer 4*, *retailer 5* en *retailer 7*.

<sup>50</sup> Zie gespreksverslag *retailer 7*.

<sup>51</sup> Zie gespreksverslag *retailer 5*.

<sup>52</sup> Zie gespreksverslag *retailer 2*.

<sup>53</sup> Zie gespreksverslag *retailer 3*.

<sup>54</sup> Zie gespreksverslag *retailer 4*.

101. Van der Meulen produceert voor de Nederlandse markt vrijwel alleen *private label* beschuit en heeft, op basis van afgezet volume, een marktaandeel van [10-20]% in 2011.<sup>55</sup> Na de voorgenomen concentratie zou de actuele concurrentiedruk op het merkbeschuit en *private label* beschuit van partijen dan ook afkomstig dienen te zijn van Van der Meulen via de *private label* tenders, aangezien de retailers in feite dan nog maar twee producenten hebben om via een tenderproces *private label* beschuit van af te nemen, te weten partijen en Van der Meulen.

102. Aangezien de inkoop van *private label* beschuit door *retailers* kenmerken van een biedmarkt heeft, kan niet worden volstaan met een analyse van de actuele concurrentiedruk alleen op basis van marktaandelen. Het is daarom van belang om met deze marktkenmerken rekening te houden bij de inschatting van de actuele concurrentiedruk van het enige reële alternatief voor partijen, Van der Meulen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de inkoop van beschuit door *retailers* niet een “pure” biedmarkt is: in die zin dat deelnemers een bod uitbrengen en dit bod er zonder meer toe leidt dat, zonder verdere onderhandeling, het contract wordt gewonnen door de aanbieder met de laagste prijs. Bij beschuit wordt door de *retailer* namelijk vervolgens een selectie gemaakt en vinden bilaterale onderhandelingen plaats tussen een *retailer* en één of meer producenten die de gewenste kwaliteit bieden. Uiteindelijk volgt een contract voor een periode van doorgaans een jaar. Het is opvallend dat bij tenders de producent met de initieel laagste inschrijfprijs in een aanzienlijk aantal gevallen uiteindelijk niet de tender wint.

103. Van der Meulen produceert beschuit voor zowel Nederlandse *retailers* als buitenlandse *retailers*. Van der Meulen geeft aan zich steeds meer te richten op buitenlandse *retailers* voor de afzet van beschuit omdat (i) de consumentenprijs voor beschuit in het buitenland op een hoger niveau ligt dan in Nederland, (ii) de beschuitmarkt in Nederland jaarlijks daalt en (iii) in het buitenland langdurig kan worden samengewerkt met *retailers*. Het is dan ook niet aannemelijk dat Van der Meulen de productiecapaciteit die momenteel wordt ingezet voor het buitenland na de voorgenomen concentratie zal gaan inzetten voor verkoop van beschuit in Nederland.

104. Van der Meulen heeft in 2011 door het verruimen van de bedrijfstijden<sup>56</sup> overcapaciteit gecreëerd. De totale productiecapaciteit van Van der Meulen (inclusief de overcapaciteit) voor de Nederlandse markt is onvoldoende om het gehele jaarlijkse volume *private label* beschuit via tenders te kunnen leveren. Aangezien Van der Meulen aangeeft zich steeds meer te richten op buitenlandse *retailers* voor de afzet van beschuit (zie punt 103), is het niet uitgesloten dat de overcapaciteit van Van der Meulen (deels) zal worden aangewend voor buitenlandse afnemers.

---

<sup>55</sup> Van der Meulen produceert naast beschuit ook andere producten, zoals roggebrood en toast.

<sup>56</sup> Zie 7321/367 waaruit de verlening van een omgevingsvergunning d.d. 16 augustus 2011 blijkt door de gemeente Ferwerderadiel.

105. Partijen kunnen na de voorgenomen concentratie hun biedingen verhogen. Indien partijen de biedingen dan niet zouden winnen doordat Van der Meulen de tenders wint, loopt de overcapaciteit van Van der Meulen op enig moment vol waardoor partijen alsnog winstgevend hun prijs kunnen verhogen, aangezien er voor de dan resterende vraag via tenders geen enkel reëel alternatief meer is voor *retailers* (en bovendien is er geen ander noemenswaardig merk dan dat van partijen).<sup>57</sup> De overcapaciteit van Van der Meulen wordt van onvoldoende omvang geacht om deze situatie te voorkomen.

### *Mogelijk volgedrag Van der Meulen*

106. Ten overvloede wordt opgemerkt dat Van der Meulen na de voorgenomen concentratie, op een markt waar nog slechts twee producenten meedingen om tenders voor *private label* beschuit, een prikkel kan hebben om, indien partijen hogere prijzen vragen, eveneens hogere prijzen te vragen bij tenders voor *private label* beschuit. Eén *retailer* heeft ook opgemerkt dat Van der Meulen als gevolg van de voorgenomen concentratie minder gemotiveerd zal zijn om een scherpe en lage prijs te bieden.

### *Tussenconclusie*

107. Aangezien (i) de positie van Van der Meulen gemeten naar marktaandeel beperkt is, (ii) het niet aannemelijk is dat Van der Meulen de productiecapaciteit die wordt ingezet voor levering aan het buitenland zal aanwenden voor de Nederlandse markt en (iii) Van der Meulen onvoldoende overcapaciteit heeft, dient te worden geconcludeerd dat de actuele concurrentiedruk van Van der Meulen van onvoldoende omvang is om partijen na de voorgenomen concentratie te disciplineren.

### B.1.1.3 Conclusie

108. Aangezien ten gevolge van de voorgenomen concentratie (i) partijen een zeer sterke gezamenlijke positie hebben gemeten naar marktaandeel, (ii) Borggreve en Bergbanket geen reële alternatieven vormen voor partijen, waardoor (iii) het aantal producenten dat via tenders van *retailers private label* beschuit aanbiedt afneemt van drie naar twee en (iv) de actuele concurrentiedruk van Van der Meulen van onvoldoende omvang, wordt geconcludeerd dat er sprake is van onvoldoende actuele concurrentiedruk om partijen na de voorgenomen concentratie te kunnen disciplineren op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail* kanaal.

---

<sup>57</sup> Om de overcapaciteit van Van der Meulen te laten “vollopen” zouden partijen hogere (en/of ongunstigere) biedingen bij tenders dienen te maken dan Van der Meulen en eveneens gedurende het daaropvolgende onderhandelingsproces.

## **B.1.2 Mogelijkheden voor uitbreiding en toetreding**

109. Uit het voorgaande is gebleken dat er niet sprake is van voldoende actuele concurrentiedruk vanuit de bestaande producenten om partijen in voldoende mate te disciplineren na de voorgenomen concentratie. In het navolgende zal worden beoordeeld of bestaande producenten hun productiecapaciteit kunnen uitbreiden om partijen zo te disciplineren. Tevens zal worden ingegaan op de mogelijkheden van toetreding tot de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal. De uitbreiding en toetreding worden op basis van dezelfde criteria behandeld omdat uitbreiding van productiecapaciteit in deze markt vergelijkbaar is met toetreding.

110. Uitbreiding en toetreding dienen na de totstandkoming van de concentratie een reële dreiging te zijn voor partijen zodat zij worden gedisciplineerd om hun prijzen niet significant en duurzaam te verhogen dan wel de kwaliteit te verslechteren. Wil uitbreiding van bestaande producenten en toetreding tot deze markt in voldoende mate concurrentiedruk op partijen uitoefenen na de voorgenomen concentratie, dan dient deze waarschijnlijk, tijdig en in voldoende mate plaats te vinden om concurrentiebeperkende gevolgen van de concentratie te voorkomen of te neutraliseren.<sup>58</sup>

### *B.1.2.1 Opvattingen van partijen*

111. Volgens partijen is het mogelijk om op korte termijn en met succes toe te treden tot de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal. Toetreding kan volgens partijen zowel plaatsvinden vanuit aanpalende markten, zoals de markt voor productie en verkoop van koek en biscuits, als vanuit het buitenland. Bergbanket is volgens partijen een voorbeeld van een succesvolle toetreders die in 2010, als oorspronkelijke producent van krakelingen, is toegetreten tot de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal. Partijen geven daarnaast aan dat LU een potentiële toetreders is. LU is een Franse producent van onder meer beschuit in Frankrijk die in het verleden beschuit heeft geproduceerd voor de Nederlandse markt. Ook buitenlandse producenten uit aanpalende markten, zoals Brandt en Buitoni, zouden volgens partijen actief kunnen worden.

112. Voorts hebben partijen een inschatting gemaakt van de investering in de aanschaf van een nieuwe productielijn voor beschuit. Partijen geven aan dat, voor spelers die niet beschikken over een beschuitlijn, een investering van minimaal EUR [...] gemoeid is met de aanschaf van een nieuwe beschuitlijn. Eerder hebben partijen aangegeven dat een nieuwe beschuitlijn naar

---

<sup>58</sup> Zie de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: Richtsnoeren Horizontale Fusies), Pb 2004, C 31/03, punt 68.

schatting EUR [...] zou kosten. Een nieuwe beschuitlijn kan volgens partijen binnen een periode van negen tot twaalf maanden operationeel zijn.

### *B.1.2.2 Beoordeling*

113. De Europese Commissie heeft aangegeven dat markttoetreding slechts waarschijnlijk is indien zij voldoende rendabel is. Hierbij dient volgens de Europese Commissie rekening te worden gehouden met de prijseffecten van het op de markt brengen van extra productie en de mogelijke reacties van de gevestigde marktspelers.<sup>59</sup> Bij het beoordelen van de vraag of markttoetreding al dan niet winstgevend is, dient ook rekening te worden gehouden met de verwachte marktontwikkelingen.<sup>60</sup> Op een markt waar voor de toekomst een sterke groei wordt verwacht<sup>61</sup>, zal toetreding waarschijnlijker zijn dan op een markt die verzadigd is of naar verwachting zal krimpen.<sup>62</sup> Uitbreiding door bestaande producenten en toetreding zullen eveneens waarschijnlijker zijn op een markt waar overcapaciteit gering is.

114. Uit het onderzoek volgt dat de omvang van de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal op basis van afgezet volume niet groeit. Daarnaast blijkt, zoals partijen stellen, dat er sprake is van overcapaciteit<sup>63</sup> op deze markt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het overgrote deel van de overcapaciteit ter beschikking staat van partijen. Zo hebben partijen gezamenlijk ongeveer [70-80]% van de totale overcapaciteit op de markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal.

115. Op voorhand zijn uitbreiding door bestaande producenten en toetreding, gegeven de stabiele marktsituatie en de aanzienlijke overcapaciteit in de markt, onaantrekkelijk. Het is voor bestaande producenten en toetreders gegeven deze marktsituatie risicovol om te investeren in nieuwe productiecapaciteit omdat als zij eenmaal hebben geïnvesteerd er een reëel risico is dat zij de investering niet kunnen terugverdienen.

116. Tevens zijn er zeer omvangrijke investeringen benodigd voor zowel uitbreiding door bestaande producenten als toetreding. Partijen geven, zoals eerder beschreven, aan dat een investering in een nieuwe productielijn voor beschuit minimaal EUR [...] bedraagt. Marktpartijen hebben in het marktonderzoek aangegeven dat een beschuitlijn een investering van enkele

---

<sup>59</sup> Zie 'Richtsnoeren beoordeling horizontale fusies', eerder aangehaald, punt 69.

<sup>60</sup> Idem, paragraaf 72.

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Europese Commissie van 29 september 1998 in zaak IV/M.896 – *Agfa-Gevaert/Dupont*, PB L 211, blz. 22, punten 84 en 85.

<sup>62</sup> Zie zaak T-102/96, *Gencor/Commissie*, Jur. 1999, blz. II-753, punt 237.

<sup>63</sup> Onder overcapaciteit wordt in dit verband verstaan de beschikbare productiecapaciteit minus de productiecapaciteit die minimaal nodig is om de daadwerkelijk gerealiseerde afzet te produceren.

miljoenen Euro's vergt, los van aanvullende uitgaven, zoals het verkrijgen, verbouwen en/of inrichten van een bedrijfsruimte en de aanvraag van vergunningen. Uit stukken van partijen blijkt dat A.A. ter Beek de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in een nieuwe beschuitlijn. Hiermee was een investering gemoeid van ongeveer EUR [...].<sup>64</sup> Ook Continental Bakeries heeft in 2002 geïnvesteerd in een nieuwe beschuitlijn die destijds EUR [...] kostte.

117. Uit het marktonderzoek volgt naast het voorgaande dat er in de afgelopen jaren, met uitzondering van Bergbanket, geen producenten zijn toegetreden tot de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit in het *retail*kanaal. Zoals in punt 96 is beschreven, is het niet aannemelijk dat Bergbanket tegen een concurrerende prijs op grote schaal beschuit kan produceren en verkopen aan *retailers* en partijen in voldoende mate kan disciplineren.

118. Uit het marktonderzoek van de NMa blijkt voorts dat, indien als gevolg van de voorgenomen concentratie de prijs voor beschuit 5% tot 10% zou stijgen, het niet waarschijnlijk is dat producenten die momenteel beschuit produceren, maar niet actief zijn op de Nederlandse markt, zullen toetreden tot de Nederlandse markt. Ook andere mogelijke toetreders, die niet actief zijn op het gebied van de productie van beschuit, hebben aangegeven niet te zullen toetreden tot de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit, indien als gevolg van de voorgenomen concentratie de prijs voor beschuit 5% tot 10% zou stijgen (zie ook de punten 72 en 73).<sup>65 66</sup>

### B.1.2.3 Conclusie

119. Aangezien de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal een stabiele marktomvang heeft en er sprake is van overcapaciteit zijn investeringen in nieuwe productiecapaciteit door bestaande producenten en toetreders risicovol en niet aannemelijk. In de afgelopen jaren zijn er, met uitzondering van Bergbanket, geen producenten toegetreden. Tevens heeft het marktonderzoek uitgewezen dat het niet waarschijnlijk is dat buitenlandse producenten van beschuit die niet actief zijn op de Nederlandse markt, zullen toetreden tot de Nederlandse markt in geval van een prijsstijging voor beschuit van 5% tot 10%. Ditzelfde geldt voor

---

<sup>64</sup> Zie de antwoorden van partijen van 3 april 2012 op vragen van de NMa van 2 februari 2012, en sheet 25 van het rapport "*Second opinion meerjarenplan Bolletje breekt door*" van 6 mei 2011 van Roland Berger Strategy Consultants, bijlage 16 van bij de vergunningsaanvraag van 5 juni 2012 (7321/103).

<sup>65</sup> Zie gespreksverslagen producent 7, 9 en 11.

<sup>66</sup> Zo laat een producent weten dat "(...) het niet aannemelijk is dat zij de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit zal betreden ingeval de prijzen van beschuit met 5-10% zouden stijgen als gevolg van de voorgenomen concentratie. De markt voor Nederlands beschuit is klein en het zal moeilijk worden om de gedane investeringen terug te verdienen (...)" (zie gespreksverslag producent 9). Daarnaast geeft deze producent aan dat het productievolume van grote omvang zou moeten zijn om een dergelijke investering winstgevend te maken.

producenten die niet actief zijn op het gebied van beschuit. Gelet hierop is het niet aannemelijk dat uitbreiding door bestaande producenten en toetreding in voldoende mate concurrentiedruk op partijen zullen uitoefenen na de voorgenomen concentratie om de concurrentiebeperkende gevolgen van de concentratie tegen te gaan.

### **B.1.3 Compenserende afnemersmacht**

120. Een andere mogelijke relativerende factor voor de positie van partijen op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal zou kunnen bestaan uit compenserende afnemersmacht van *retailers*. In de Richtsnoeren van de Europese Commissie<sup>67</sup> is opgenomen dat een vorm van compenserende afnemersmacht er onder meer in zou kunnen bestaan dat een afnemer op geloofwaardige wijze kan dreigen om binnen een redelijke termijn zijn toevlucht te nemen tot andere bevoorradingsbronnen indien de aanbieder zou besluiten de prijzen te verhogen dan wel de kwaliteit of de leveringsvoorwaarden anderszins te verslechteren. Dit zou het geval zijn wanneer de afnemer onmiddellijk kan overschakelen naar andere leveranciers, of er geloofwaardig mee kan kunnen dreigen om verticaal te integreren of om uitbreiding of toetreding op de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal te ondersteunen. Een afnemer kan compenserende afnemersmacht ook uitoefenen door te weigeren andere producten van de leverancier dan beschuit te kopen of aankopen uit te stellen.

#### *B.1.3.1 Opvattingen van partijen*

121. Partijen stellen dat *retailers* een bijzondere en sterke inkooppositie hebben en partijen afhankelijk zijn van *retailers*. Partijen betogen dat de sterke inkooppositie van *retailers* het gevolg is van de aanbestedingen voor *private label* beschuit en de beperkte alternatieve afzetkanalen van partijen.

#### *B.1.3.2 Opvattingen marktpartijen*

122. Een aantal *retailers* geeft aan dat door het wegvallen van alternatieve onderhandelingsopties als gevolg van de voorgenomen concentratie de prijs voor *private label* beschuit omhoog zal gaan<sup>68</sup> en de kwaliteit zal afnemen<sup>69</sup>. Daarnaast geeft een *retailer* aan dat zich situaties hebben voorgedaan waarin de prijs voor beschuit van een producent volgens eigen berekening te hoog was in verband met een daling van grondstofprijzen, maar zij uiteindelijk geen betere prijs kon krijgen.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Zie 'Richtsnoeren beoordeling horizontale fusies', eerder aangehaald, punt 65.

<sup>68</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 2 en 7.

<sup>69</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 5.

<sup>70</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 2.

### B.1.3.3 Beoordeling

123. Alle retailers hebben beschuit in het schap liggen. Uit het marktonderzoek blijkt dat *retailers* beschuit als een product zien dat niet in het schap mag ontbreken.<sup>71</sup> Zo geeft een retailer aan dat beschuit een must stock artikel is.<sup>72</sup> Het feit dat beschuit door retailers wordt gezien als een product dat in het schap moet liggen, betekent dat een producent van beschuit van commerciële betekenis is voor retailers. Dit maakt dat *retailers* in belangrijke mate afhankelijk zijn van producenten van beschuit. Een retailer benadrukt dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen producenten van beschuit en *retailers*.<sup>73</sup> Deze retailer geeft aan dat er uit moet worden gekomen met een producent van beschuit, omdat er weinig alternatieven zijn en beschuit moet worden aangeboden. Een andere retailer geeft voorts aan dat de krachtsverhouding tussen een producent en een *retailer* in grote mate afhangt van de hoeveelheid spelers die actief is in de markt en hoeveel alternatieven er zijn.<sup>74</sup>

124. Voor de vraag of *retailers* beschikken over voldoende compenserende afnemersmacht is naast de commerciële betekenis van producenten van beschuit ook van belang het vermogen van retailers om over te schakelen op andere producenten van beschuit. Het aantal alternatieve producenten van beschuit actief op de markt voor de productie en verkoop van beschuit via het retailkanaal is, zoals uiteengezet in punt 84, beperkt. Het vermogen van een retailer om over te schakelen naar een andere producent van beschuit is dus nu al beperkt en zal als gevolg van de voorgenomen concentratie verder afnemen. Zo is er voor merkbeschuit geen alternatief merk met dezelfde naamsbekendheid. Voor private label beschuit brengen uitsluitend Continental Bakeries, A.A. ter Beek en Van der Meulen een bod uit. Als gevolg van de voorgenomen overname valt dan ook een alternatief weg en blijven slechts twee spelers over.

125. Ook zijn er uit het marktonderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen dat *retailers* mogelijkheden zien om (potentiële) producenten van beschuit te ondersteunen. Er zijn ook geen voorbeelden naar voren gekomen waarbij producenten van beschuit zijn ondersteund door retailers om toe te treden. Evenmin is gebleken dat *retailers* bij een prijsstijging na de voorgenomen concentratie verticaal kunnen en willen integreren met een producent.<sup>75</sup> Ook hier zijn geen voorbeelden van naar voren gekomen uit het marktonderzoek. Dit betekent dat retailers niet op geloofwaardige wijze kunnen dreigen om binnen een redelijke termijn toevlucht te nemen

---

<sup>71</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 3, 5 en 6.

<sup>72</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 5.

<sup>73</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 6.

<sup>74</sup> Zie gespreksverslag *retailer* 2.

<sup>75</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 2 en 4.



tot andere producenten van beschuit indien partijen de prijs voor beschuit zouden verhogen dan wel de kwaliteit of de leveringsvoorwaarden anderszins zouden verslechteren.

126. Voorts geldt dat uit het marktonderzoek noch uit de informatie van partijen voorbeelden volgen van een situatie waarbij een *retailer* maatregelen, zoals een boycot, tegen een producent van beschuit heeft getroffen, dan wel het afgenomen volume (tijdelijk) heeft beperkt.<sup>76</sup> Een producent geeft bovendien aan dat het dreigen met het treffen van maatregelen door *retailers* ook geen rol speelt, omdat *retailers* zuinig zijn op hun private label.<sup>77</sup> Dit bevestigt dat het niet aannemelijk is dat *retailers* bij een prijsverhoging als gevolg van de voorgenomen concentratie beschuit (tijdelijk) niet zullen inkopen.

127. De inkoop van beschuit door *retailers* staat bovendien los van de inkoop van andere producten door *retailers*, zodat niet aannemelijk is dat *retailers* compenserende afnemersmacht kunnen uitoefenen door te weigeren andere producten van producenten van beschuit te kopen. Zo komt uit het marktonderzoek naar voren dat *retailers* producenten op productniveau benaderen en onderhandelen per product met een producent.<sup>78</sup> Een aantal *retailers* geeft aan dat het feit dat zij naast beschuit mogelijk ook nog andere producten afnemen van partijen geen of nauwelijks een rol speelt bij de inkoop van beschuit.<sup>79</sup> Het is vervolgens evenmin aannemelijk dat *retailers* compenserende afnemersmacht kunnen uitoefenen door inkopen van beschuit uit te stellen. Immers, beschuit moet in het schap van *retailers* liggen.

### B.1.3.4 Conclusie

128. Uit het voorgaande volgt dat het niet aannemelijk is dat na de voorgenomen concentratie *retailers* over voldoende compenserende afnemersmacht beschikken aangezien (i) beschuit in het schap van *retailers* moet liggen, (ii) *retailers* onvoldoende kunnen dreigen om over te schakelen naar een andere producent van beschuit, (iii) er geen aanwijzingen zijn dat *retailers* mogelijkheden zien om (potentiële) producenten van beschuit te ondersteunen, (iv) niet is gebleken dat *retailers* bij een prijsstijging na de voorgenomen concentratie verticaal kunnen en willen integreren met een producent en (v) het niet aannemelijk is dat *retailers* zullen weigeren andere producten van een producent van beschuit te kopen of de inkoop van beschuit zullen uitstellen.

## B.14 CONCLUSIE NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN BESCHUIT VIA HET RETAILKANAAL

---

<sup>76</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 3, 6 en 7.

<sup>77</sup> Zie gespreksverslag producent 8.

<sup>78</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 3, 5 en 6.

<sup>79</sup> Zie gespreksverslagen *retailer* 1, 3, 4, en 5.

129. Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat het voldoende aannemelijk is dat de daadwerkelijke mededinging als gevolg van de voorgenomen concentratie op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal op significante wijze zou worden belemmerd.

### **B.2 NEDERLANDSE MARKT VOOR DE PRODUCTIE EN VERKOOP VAN ONTBIJTKOEK VIA HET *RETAIL*KANAAL**

130. In het besluit d.d. 17 april 2012 is opgemerkt dat partijen op basis van retailomzet downstream een gezamenlijk marktaandeel hebben van circa [20-30]% indien geen onderscheid wordt gemaakt tussen *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek. In het onderhavige besluit wordt uitgegaan van de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail*kanaal in Nederland.

#### *B.2.1 Opvattingen van partijen*

131. Partijen stellen dat er voldoende concurrentie blijft bestaan op het gebied van *private label* ontbijtkoek en merkontbijtkoek. Naast Peijnenburg en Modderman zijn er diverse middelgrote en kleinere partijen actief op de markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek. Zo geven partijen aan dat kleine partijen, zoals Nanning, Molkwar en Knol's Koek, in staat zijn om binnen korte tijd hun productie op te schalen en deel te nemen aan verzoeken voor landelijk aan te bieden *private label* producten door bijvoorbeeld de productietijd uit te breiden. Lokale producenten zouden daarnaast hun productiecapaciteit kunnen verhogen door bestaande lijnen uit te breiden of nieuwe lijnen op te zetten.

132. Partijen geven aan dat het uitbreiden van de productiecapaciteit een investering van circa EUR [...] vereist. Een geheel nieuwe ontbijtkoeklijn vereist investeringen vanaf EUR [...]. Voor beide opties geldt een doorlooptijd van circa negen tot twaalf maanden. Partijen stellen tevens dat, gelet op de ontwikkelingen op de markt voor ontbijtkoek, het in de lijn der verwachting ligt dat de concurrentie op deze markt zal toenemen en dat nieuwe spelers tot deze markt zullen toetreden.

#### *B.2.2 Beoordeling*

133. Partijen hebben op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail*kanaal na de voorgenomen concentratie een gezamenlijk marktaandeel van [20%-30%]% op basis van afgezet volume in 2011 (zie tabel 2).<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de omzet van partijen en concurrenten upstream. Dit maakt dat het niet mogelijk is om op basis van omzet upstream de positie van partijen weer te geven. Op basis van vertrouwelijke cijfers

**Tabel 2: Marktaandelen op basis van afgezet volume upstream \***

Ontbijtkoek	2009	2010	2011
Peijnenburg	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%
Continental Bakeries	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%
Modderman	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
A.A. ter Beek	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
Overig	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
<b>A.A. ter Beek/Continental Bakeries</b>	<b>[20-30]%</b>	<b>[20-30]%</b>	<b>[20-30]%</b>

\* Op basis van cijfers verstrekt door partijen, concurrenten en afnemers

134. De positie van partijen op de markt is gemeten naar marktaandeel relatief beperkt. Partijen produceren zowel merkontbijtkoek als *private label* ontbijtkoek. Continental Bakeries en A.A. ter Beek zijn met name actief op het gebied van *private label* en hebben beide een beperkte positie op het gebied van merkontbijtkoek. Naast partijen zijn er diverse andere producenten actief op de markt, waaronder Peijnenburg, Modderman en diverse kleine producenten.

135. Peijnenburg produceert eveneens zowel merkontbijtkoek als *private label* ontbijtkoek en is de grootste producent op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retail*kanaal met een marktaandeel van [50-60]% in 2011. Peijnenburg is de belangrijkste producent van merkontbijtkoek op de markt. Peijnenburg geeft aan dat de focus ligt op de productie en verkoop van merkontbijtkoek. Een beperkt deel van de productiecapaciteit wordt aangewend voor de productie en verkoop van *private label* ontbijtkoek. Zo produceerde Peijnenburg in 2011 een deel van het *private label* ontbijtkoek assortiment voor Ahold en Bijen.

136. Modderman produceert voornamelijk *private label* ontbijtkoek voor de Nederlandse markt en heeft in 2011 een marktaandeel van [10-20]%. Modderman levert *private label* ontbijtkoek aan verschillende *retailers*.

137. Daarnaast zijn er diverse kleine producenten actief op de markt. Deze groep kleine producenten bestaat onder meer uit (i) regionale producenten, (ii) producenten van ambachtelijke ontbijtkoek en (iii) producenten die niet of nauwelijks meedoen aan tenders voor *private label* ontbijtkoek. Deze aanbieders vormen geen reëel alternatief voor partijen.

138. De actuele concurrentiedruk van (i) met name Peijnenburg en (ii) Modderman is van voldoende omvang om partijen na de voorgenomen concentratie te disciplineren.

---

en informatie verstrekt door partijen, concurrenten en *retailers* zijn de marktaandelen van partijen en concurrenten op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek in het *retail*kanaal op grond van afgezet volume upstream weergegeven.

### B.2.3 Conclusie

139. Uit het voorgaande volgt dat (i) de positie van partijen gemeten naar marktomvang relatief beperkt is en (iii) de actuele concurrentiedruk van (a) met name Peijnenburg en (b) Modderman van voldoende omvang is om partijen na de voorgenomen concentratie te kunnen disciplineren op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retai*kanaal.

### **B.3 Conclusie Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retai*kanaal**

140. Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat het aannemelijk is dat de daadwerkelijke mededinging als gevolg van de onderhavige voorgenomen concentratie op de Nederlandse markt voor de productie en verkoop van ontbijtkoek via het *retai*kanaal niet op significante wijze zou worden belemmerd.

## **VI. VOORSTEL VOOR VERGUNNING ONDER VOORSCHRIFTEN**

141. Partijen hebben op 11 december 2012 een definitief voorstel gedaan voor aan de vergunning te verbinden voorschriften. Eerder zijn diverse concepten van dit voorstel overgelegd.<sup>81</sup> In het navolgende worden de hoofdlijnen van het voorstel van partijen weergegeven.

142. Het door partijen gedane definitieve voorstel ziet op de afstoting, na het tot stand brengen van de voorgenomen concentratie, van uitsluitend productiecapaciteit, namelijk een productielijn<sup>82</sup> voor beschuit van A.A. ter Beek, voor een koopsom van EUR [...]. Op grond van het voorstel zal de productielijn worden geïnstalleerd op de locatie van de koper en gereed worden gemaakt voor de productie. Daarnaast zal het personeel van de koper zodanig worden opgeleid dat de productielijn kan worden bediend. Partijen geven in het voorstel aan dat zij tot 6 maanden na de overdracht technische en technologische ondersteuning bieden aan de koper.

143. Het voorstel voorziet voorts in de mogelijkheid voor de koper om gedurende een jaar na de overdracht van de productiecapaciteit maximaal [...] beschuit te kunnen produceren door het plaatsen van orders voor de productie van beschuit bij de koper door Continental Bakeries. De

---

<sup>81</sup> Op 29 oktober 2012, 8 november 2012 en 19 november 2012 zijn concepten aangeleverd.

<sup>82</sup> Naar opgave van partijen bestaande uit een opbolmachine (2 stuks), voorrijsbaan (2 stuks), invet-, plet- en inlegmachine (2 stuks), platenkeermachine, narijsbaan, bakoven, platenkeermachine, prikmaschine, beschuitbollenkoelband, snijmachine, kleuroven, inpakmachine en een koelbaan (hierna gezamenlijk: productielijn).

koper zal een vergoeding van [...] per rol beschuit ontvangen. De voorstellen voorzien niet in de overdracht van lopende contracten van partijen met *retailers* aan de koper.

144. In het voorstel is opgenomen dat een door de NMa goedgekeurde onafhankelijke *monitoring trustee* toeziet op het uitvoeren van het voorstel.

145. In het definitieve voorstel dragen partijen [...] als koper van de productielijn voor. In de begeleidende brief bij het definitieve voorstel wordt [...] voorgedragen als alternatieve koper. Partijen geven aan dat [...] zal moeten investeren om met de productielijn daadwerkelijk beschuit te produceren. De investering die hiervoor benodigd is, schatten partijen op in totaal EUR [...].

146. Partijen hebben opgemerkt dat met dit voorstel naar hun oordeel alle mogelijke mededingingsbezwaren die als gevolg van de voorgenomen concentratie redelijkerwijs kunnen rijzen, worden weggenomen.

### *Beoordeling definitief voorstel*

147. Een voorgestelde remedie dient passend en effectief te zijn.<sup>83</sup> Een remedie is passend en effectief als zij het geconstateerde mededingingsprobleem zonder twijfel en volledig wegneemt.<sup>84</sup> Indien geen passende remedie wordt aangeboden die het mededingingsprobleem oplost, zal een vergunning worden geweigerd.

148. In geval van afstoting van een bedrijfsonderdeel dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Zo zal dit bedrijfsonderdeel in staat moeten zijn om daadwerkelijk, effectief en op duurzame wijze te concurreren met de bij de voorgenomen concentratie betrokken partijen.<sup>85</sup> In uitzonderlijke gevallen is afstoting van productiecapaciteit in plaats van een bedrijfsonderdeel mogelijk.<sup>86</sup> In dat geval is vereist dat de koper de beschikking heeft over die zaken die benodigd zijn om in combinatie met de af te stoten productiecapaciteit direct op de markt te opereren.

149. Om tegemoet te komen aan de in dit besluit geconstateerde mededingingsbezwaren zal de koper van de productiecapaciteit de mogelijkheid en de prikkel moeten hebben om daadwerkelijk en duurzaam actief te zijn op de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal. [...] is op dit moment niet actief op de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail*kanaal. Het huidige voorstel biedt onvoldoende zekerheid dat [...] daadwerkelijk de benodigde investeringen van EUR [...] zal doen. In het geval dat [...] de

---

<sup>83</sup> Zie de Richtsnoeren Remedies 2007, Richtsnoeren voor de inhoud, indiening van remedies bij concentraties, punt 12.

<sup>84</sup> Zie de Richtsnoeren Remedies, reeds aangehaald, punt 12.

<sup>85</sup> Zie de Richtsnoeren Remedies, reeds aangehaald, punt 19.

<sup>86</sup> Zie de Richtsnoeren Remedies, reeds aangehaald, punt 23.

investerings wel doet, kan hij deze binnen één jaar terugverdienen. Voor de periode daarna biedt het voorstel niet voldoende zekerheid dat [...] beschuit zal blijven produceren, aangezien de uittreetskosten laag zijn. Er is met andere woorden niet sprake van een substantiële investering die voldoende prikkels oplevert om duurzaam actief te blijven op de markt. Gelet op het voorgaande biedt het definitieve voorstel van partijen onvoldoende zekerheid dat [...] na de voorgenomen concentratie daadwerkelijk en duurzaam zal concurreren met partijen.

150. Partijen hebben zoals aangegeven in punt 145 [...] aangedragen als alternatief voor [...]. [...] is al actief op de markt voor productie en verkoop van beschuit via het *retail* kanaal. Ook in het geval dat [...] de koper zou zijn van de productielijn is er niet sprake van een substantiële investering die voldoende prikkels oplevert om deze productielijn duurzaam te blijven inzetten. Dit alternatief biedt derhalve eveneens onvoldoende zekerheid dat de capaciteit van de productielijn na de voorgenomen concentratie daadwerkelijk en duurzaam zal worden ingezet om met partijen concurreren.

### *Conclusie*

151. Gelet op het voorgaande biedt het definitieve voorstel van partijen voor aan de vergunning te verbinden voorschriften naar het oordeel van de Raad niet in voldoende mate de zekerheid dat het geconstateerde mededingingsprobleem zonder twijfel en volledig wordt weggenomen.

## **VII. CONCLUSIE**

152. Op grond van het voorgaande is de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de operatie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit is van oordeel dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd.

153. Gelet op het bovenstaande deelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor de concentratie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft, een vergunning wordt geweigerd.

Datum: 14 december 2012

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,  
namens deze,

## Openbare versie

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 bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam.