

## Openbaar Besluit

**Kenmerk:** ACM/DJZ/2015/203971\_OV  
**Zaaknummer:** 14.1300.53.1.01  
**Datum** 16 juli 2015

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op het bezwaar tegen het besluit van 19 februari 2015, kenmerk ACM/DM/2015/200823.

### 1. Verloop van de procedure

1. Op 14 oktober 2014 heeft Autoriteit Consument en Markt (ACM) een klacht van de heer J.S. Jonker, paardendierenarts te Vorden, (hierna: bezwaarde) ontvangen over ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de sector waar hij werkzaam is. In het bijzonder heeft de klacht betrekking op het reglement Erkende Paardendierenarts (EPD) en het reglement Erkende Keuringsdierenarts voor Paarden (EKP) van Stichting Paard en het Centraal Kwaliteitsregister Dierenartsen (CKRD) van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD). Deze klacht is opgevat als een aanvraag om toepassing te geven aan artikel 56 van de Mededingingswet (Mw).
2. Naar aanleiding van deze aanvraag heeft ACM bij Stichting Paard en de KNMvD schriftelijk informatie opgevraagd. Verder is onderzoek gedaan in openbare bronnen.
3. Bij besluit van 19 februari 2015 heeft ACM de aanvraag afgewezen.
4. Bij brief van 2 april 2015 heeft bezwaarde tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Op 19 juni 2015 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Bij die gelegenheid heeft bezwaarde zijn bezwaar toegelicht en hebben Stichting Paard en de KNMvD hun zienswijze gegeven. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan partijen is toegezonden.

### 2. Betrokken partijen en relevante feiten

5. Stichting Paard is in 2007 door de KNMvD opgericht en regelinghouder van de reglementen EPD en EKP<sup>1</sup>. Volgens punt 2 van het reglement EPD wordt beoogd een systeem in het leven te roepen waarmee de kwaliteit van paardendierenartsen geborgd wordt door het volgen van relevante nascholing en het naleven van bepaalde verplichtingen. Volgens punt 2 van het reglement EKP wordt beoogd een systeem in het leven te roepen op

---

<sup>1</sup> <http://www.stichtingpaard.nl>.

## Openbaar Besluit

grond waarvan dierenartsen worden beoordeeld op het leveren van een constante, zeer hoge en uniforme kwaliteit bij het keuren van paarden. Dierenartsen die aan de gestelde eisen voldoen, worden erkend door Stichting Paard en in de registers EPD of EKP ingeschreven, aldus deze reglementen.

6. De KNMvD is de beroepsorganisatie van dierenartsen in Nederland. Zij is onder meer regelinghouder van het CKRD. Volgens artikel 1.1 van het reglement CKRD<sup>2</sup> worden in het CKRD dierenartsen met een geldig dierenartsdiploma geregistreerd, die voldoen aan de door de stuurgroep Kwaliteitsorgaan Dierenartsen gestelde basisnormen zoals neergelegd in dit reglement en de daaruit voortvloeiende eisen.
7. Voor de overige relevante feiten wordt verwezen naar de weergave daarvan in het bestreden besluit.<sup>3</sup>

### 3. Inhoud van het handhavingsverzoek

8. De aan het handhavingsverzoek ten grondslag liggende klacht van bezwaarde strekt ertoe dat paardendierenartsen door de bij de erkenningsregelingen betrokken instanties worden belemmerd in hun vrije veterinaire beroepsuitoefening. Volgens bezwaarde zien de in het kader van de erkenningsregelingen gemaakte afspraken tussen Stichting Paard en de KNMvD niet alleen op de kwaliteit van de dienstverlening van dierenartsen, maar leiden ze ook tot onder meer marktuitsluiting, niet onbevooroordeelde certificering en accreditering alsook tot gedwongen winkelnering wat betreft nascholing, verzekering en arbitrage. Verder zijn aan de erkenningsregelingen voor niet-leden van de KNMvD te hoge kosten voor registratie en nascholing verbonden en hebben niet-leden nauwelijks invloed op de besluitvorming, aldus bezwaarde.

### 4. Bestreden besluit

9. ACM heeft de aanvraag onder verwijzing naar het door haar gevoerde prioriteringsbeleid afgewezen. Hieraan is ten grondslag gelegd dat, samengevat weergegeven, de belangen van consumenten slechts in beperkte mate worden geraakt door een eventuele mededingingsinbreuk en dat met een volledig onderzoek naar de klacht van bezwaarde slechts een beperkt economisch belang is gemoeid. Verder heeft ACM betrokken dat, gelet op de door bezwaarde alsmede Stichting Paard en de KNMvD verstrekte informatie, hoe

---

<sup>2</sup> <http://www.kwaliteitdiergeneeskunde.nl/kwaliteit/ckrd>.

<sup>3</sup> Zie randnummer 5 e.v.

## Openbaar Besluit

dan ook geen sprake zal zijn van een mededingingsinbreuk van ernstige aard. Het belang van nader onderzoek naar aanleiding van de klacht weegt daarom minder zwaar dan het belang van onderzoek in andere zaken, aldus het bestreden besluit.

### 5. Bezwaargronden

10. In bezwaar heeft bezwaarde, samengevat weergegeven, het volgende aangevoerd.
11. Bezwaarde betoogt dat ACM ten onrechte ervan is uitgegaan dat er 650 paardendierenartsen in Nederland werkzaam zijn. Volgens hem zijn het er ongeveer 300. Dit baseert hij op de omstandigheden dat er, naar gesteld, 300.000 paarden en pony's zijn in Nederland, een paard ongeveer EUR 250 en een pony ongeveer EUR 120 per jaar aan geneeskundige zorg behoeft en een paardendierenarts een omzet van EUR 220.000 per jaar moet halen om een acceptabel inkomen te kunnen verdienen.
12. Bezwaarde betoogt verder dat ACM ten onrechte de stelling heeft betrokken dat er geen bewijs is voor marktuitsluiting. Hiertoe voert hij aan dat het Koninklijke Warmbloed Paardenstamboek Nederland (KWPN) en het Nederlands Rijpaarden en Pony Stamboek (NRPS) in het kader van hun beoordelingssystemen eisen dat röntgenfoto's van hengsten en merries alleen gemaakt worden door in het EKP-register geregistreerde dierenartsen. Verder wijst hij erop dat er geen nieuwe dierenartsen tot de markt kunnen toetreden, nu de cursus 'Keuring van het Paard' op dit moment niet wordt gegeven. Daarnaast stelt bezwaarde dat het de bedoeling is dat een aantal ziektekostenverzekeraars alleen nog kosten wil gaan vergoeden, die zijn gemaakt door in de EPD/EKP-registers ingeschreven dierenartsen. Daarbij komt dat de Groep Geneeskunde van het Paard (GGP) van de KNMvD een systeem van de grond wil krijgen waarin alleen nog in de EPD/EKP-registers ingeschreven dierenartsen en specialisten paarden in maneges mogen behandelen, aldus bezwaarde.
13. Voorts betoogt bezwaarde dat ACM ten onrechte heeft gesteld dat er geen bewijs is voor prijsafspraken. Hiertoe wijst hij op e-mailberichten waaruit volgens hem blijkt dat er prijsafspraken zijn gemaakt door vertegenwoordigers van Stichting Paard en/of de GGP van de KNMvD.
14. Daarnaast heeft ACM volgens bezwaarde ten onrechte geen aandacht besteed aan de problemen met de gedwongen winkelnering bij het volgen van nascholing. Volgens hem blijkt niet dat in het bestreden besluit is meegenomen dat de toetsings- en registratiekosten om te voldoen aan het reglement EKD EUR 2.000 bedragen. Verder stelt hij in dit kader dat men zich dient te committeren aan de nascholingseisen die door de KNMvD worden

## Openbaar Besluit

vastgesteld en dat de accreditatie van nascholing plaatsvindt door onderdelen van de KNMvD. De kosten die dit met zich brengt, zullen, zo stelt bezwaarde, uiteindelijk een opwaartse prijsdruk voor consumenten tot gevolg hebben. Daarbij komt volgens bezwaarde dat de kosten van de nascholing in geen enkele verhouding staan tot wat in het buitenland gebruikelijk is. Bezwaarde stelt verder dat ook wat betreft intervisie gedwongen winkelnering plaatsvindt.

15. De door de KNMvD ontwikkelde kwaliteitssystemen voor de veterinaire markt geven volgens bezwaarde geen aantoonbare meerwaarde of kwalitatieve verbetering voor dierenartsen die nascholing volgen en zich aan de wettelijke regels houden. Deze kwaliteitssystemen bevatten een scala aan bovenwettelijke regels die de door de Europese Unie gegarandeerde vrijheid van dierenartsen om te praktiseren ernstig inperkt, aldus bezwaarde.

### 6 Beoordeling

16. In deze procedure staat ter beoordeling of de beslissing in het bestreden besluit om op grond van prioriteringsoverwegingen geen nader onderzoek te doen naar de klacht van bezwaarde, in stand kan blijven.
17. ACM heeft hiertoe de hiervoor weergegeven bezwaargronden bezien in samenhang met de door bezwaarde tijdens de hoorzitting daarop gegeven toelichting. Verder is betrokken de tijdens de hoorzitting door de KNMvD en Stichting Paard gegeven visie op de zaak en hun antwoorden op de door ACM tijdens die zitting gestelde vragen. Beoordeeld is of de in het kader van het prioriteringsbeleid te maken afweging thans anders uitvalt dan in het bestreden besluit.
18. ACM is tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval is en dat geen aanleiding bestaat om het bestreden besluit te herroepen. Hiertoe is het navolgende van belang.
19. Allereerst blijft ACM erbij dat, gelet op het aantal betrokken dierenartsen en de relatief beperkte marktomvang, een eventuele mededingingsinbreuk slechts geringe schade aan de Nederlandse economie met zich zou brengen. In het bestreden besluit is in dit kader gesteld dat de klacht in potentie circa 650 dierenartsen met een aandachtsgebied voor paarden betreft. Het gaat hierbij om hetzij als zelfstandige, hetzij in loondienst opererende dierenartsen, waarvan een deel ook nog niet fulltime paarden behandelt. Bezwaarde heeft betoogd dat het totale aantal van 650 betrokken dierenartsen een te hoog aantal is en dat eerder van een aantal 300 zou moeten worden uitgegaan. Indien bezwaarde hierin zou worden gevolgd, zou dit de economische schade die bij een mededingingsinbreuk zou optreden, nog verder doen verminderen.

## Openbaar Besluit

20. Bezwaarde heeft verder in bezwaar aangevoerd dat de kosten die dierenartsen moeten maken om te kunnen deelnemen aan de erkenningsregelingen, zullen worden doorberekend en zullen leiden tot een opwaartse prijsdruk voor consumenten. Voor zover al van een dergelijke opwaartse prijsdruk sprake zou zijn, volgt uit hetgeen hiervoor onder 19 is overwogen reeds dat consumenten hierdoor niet substantieel zullen worden getroffen. Voor het overige heeft bezwaarde niet met nadere gegevens onderbouwd, en is ACM ook overigens niet gebleken, dat de gedragingen waarop de klacht ziet, dermate schadelijk zijn voor consumenten dat dit een nader onderzoek naar de klacht rechtvaardigt.
21. Voorts acht ACM nader onderzoek naar de klacht evenzeer niet doelmatig, nu uit hetgeen in bezwaar door de betrokken partijen naar voren is gebracht, nog altijd niet blijkt van aanwijzingen dat sprake is van een overtreding. Hiertoe wordt het navolgende in aanmerking genomen.
22. De reglementen EPD, EKP en CKRD moeten worden aangemerkt als erkenningsregelingen als bedoeld in de Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen<sup>4</sup> (hierna: de Richtsnoeren). Zoals in randnummer 81 van de Richtsnoeren is vermeld, worden dergelijke regelingen in beginsel positief beoordeeld, omdat deze kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de productie, dienstverlening en distributie alsmede aan de informatievoorziening en keuzemogelijkheden van de afnemers.
23. Uit voormelde reglementen blijkt dat de regelingen tot doel hebben de kwaliteit van de dienstverlening van (paarden)dierenartsen te waarborgen. Dat deze regelingen op zichzelf tot doel zouden hebben de mededinging te beperken, wordt door bezwaarde niet gesteld en is ook overigens niet gebleken. Vervolgens is de vraag of er indicaties zijn dat de erkenningsregelingen wel zodanige mededingingsbeperkende gevolgen hebben, dat het doelmatig moet worden geacht daarnaar een nader onderzoek in te stellen.
24. Een eerste indicatie voor de waarde die de erkenning in de markt vertegenwoordigt, kan gelegen zijn in het marktaandeel van de dierenartsen die deelnemen aan de erkenningsregelingen. Volgens randnummer 85 van de Richtsnoeren kunnen erkenningsregelingen de concurrentie niet beperken indien de deelnemende ondernemingen slechts een gering deel van de markt vertegenwoordigen. Een laag (gezamenlijk) marktaandeel van de bij de erkenningsregeling betrokken ondernemingen vormt een aanwijzing dat een onderneming ook zonder deelname aan deze regeling in de markt kan opereren dan wel tot de markt kan toetreden.

---

<sup>4</sup> Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen, 7 april 2005, Stcrt. 2005, 67, zoals gewijzigd op 21 april 2008, Stcrt. 2008, 77 en 1 april 2013, Stcrt. 2013/8686.

## Openbaar Besluit

25. In het bestreden besluit is in dit kader betrokken dat het marktaandeel van de in de registers van de EPD, EKP en CKRD ingeschreven dierenartsen, uitgaande van een totaal aantal van 650 dierenartsen met een aandachtsgebied voor paarden, slechts enkele procenten ligt boven de in de Richtsnoeren genoemde drempel van 20%, waaronder wordt aangenomen dat er geen mededingingsbeperkende gevolgen zijn.
26. Bezwaarde heeft het totale aantal van 650 betrokken dierenartsen betwist en op basis van de hiervoor onder 11 weergegeven berekening gesteld dat dit er hoogstens circa 300 zijn. Verder heeft hij, zoals hiervoor onder 12 is weergegeven, gesteld dat er marktpartijen zijn die eisen dat gebruik wordt gemaakt van erkende dierenartsen, dan wel dat daartoe voornemens bestaan. Mede in het licht van de hierna volgende overwegingen, acht ACM het evenwel niet doelmatig om te trachten nauwkeurige informatie over een en ander te achterhalen en om eventuele toekomstige ontwikkelingen daarbij te betrekken.
27. De betogen van bezwaarde leiden namelijk, wat er verder ook van zij, niet tot een ander oordeel dan in het bestreden besluit. Ook immers indien bezwaarde in deze betogen wordt gevolgd en ervan uit wordt gegaan dat deelname aan de erkenningsregelingen voor dierenartsen met een aandachtsgebied voor paarden een factor van belang is als bedoeld in de Richtsnoeren, dan nog is er slechts sprake van merkbare mededingingsbeperkende gevolgen, wanneer (potentiële) toetreders op ongerechtvaardigde gronden van die erkenningsregelingen worden buitengesloten.<sup>5</sup> ACM beschikt na betrokkenen te hebben gehoord over onvoldoende aanwijzingen dat een dergelijke ongerechtvaardigde uitsluiting zich hier zou voordoen.
28. Hierbij is van belang dat gesteld noch gebleken is dat de (toelatings)procedures voor erkenning van de betreffende erkenningsregelingen niet open en transparant zijn. Zo zijn de reglementen openbaar toegankelijk en bevatten ze de eisen waaraan dierenartsen moeten voldoen om deel te kunnen nemen.<sup>6</sup> Verder dragen deze eisen, gelet op de hiervoor onder 5 en 6 weergegeven doelstellingen op het eerste gezicht bij aan het doel van de erkenningsregelingen. Niet in geschil is dat ook niet-leden van de KNMvD aan de erkenningsregelingen kunnen meedoen. Voorts voorzien de reglementen van de erkenningsregelingen in beroepsmogelijkheden bij onafhankelijke entiteiten met betrekking tot beslissingen omtrent deze regelingen.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Zie randnummer 88 van de Richtsnoeren voor de voorwaarden waaraan een erkenningsregeling moet voldoen om te waarborgen dat eenieder die aan de eisen van de erkenningsregeling voldoet, kan deelnemen aan die regeling.

<sup>6</sup> Zie de punten 5 van de EPD/EKP-reglementen en artikel 8 e.v. van het CKRD-reglement.

<sup>7</sup> Zie de punten 7 van de EPD/EKP-reglementen en artikel 18 van het CKRD-reglement.

## Openbaar Besluit

29. Bezwaarde heeft voorts gesteld dat er een te groot verschil is in de kosten van nascholing en in andere aan de erkenningsregeling gerelateerde kosten voor leden en niet-leden van de KNMvD. Tijdens de hoorzitting heeft de KNMvD verklaard dat, voor zover de nascholing en andere diensten door de KNMvD worden verzorgd, inderdaad verschil wordt gemaakt tussen leden en niet-leden, maar dat dit verschil maximaal 25% is. Over de door bezwaarde gestelde gedwongen winkelnering heeft Stichting Paard bij de hoorzitting verklaard dat dit uitsluitend geldt voor een door de KNMvD gegeven actualiseringscursus die eens in de 2,5 jaar moet worden gevolgd, omdat daar nog geen geschikt alternatief voor beschikbaar is. Voor het overige zijn paardendierenartsen volgens Stichting Paard volledig vrij in de keuze bij welke organisatie zij hun nascholingspunten behalen. De KNMvD heeft in dit kader toegelicht dat zij slechts een aanbieder is van cursussen en dat sommige impopulaire cursussen over regelgeving ook bij de KNMvD thuishoren. Volgens de KNMvD is juist beoogd om stapeling van cursussen te voorkomen en zijn de erkenningsregelingen EPD/EKP en de CKRD daarom gekoppeld.
30. Wat betreft de door bezwaarde gestelde prijsafspraken heeft bezwaarde niet gesubstantieerd tussen welke ondernemingen een prijsafpraak zou zijn gemaakt. Stichting Paard heeft bij de hoorzitting verklaard dat op geen enkele manier prijsafspraken worden gemaakt. Wat ook van een en ander zij, naar het oordeel van ACM houdt de gestelde prijsafpraak geen verband met de door bezwaarde aangevochten erkenningsregelingen.
31. In aanmerking genomen hetgeen hiervoor onder 28 tot en met 30 is vermeld, bestaan naar het oordeel van ACM voorshands geen aanwijzingen dat de erkenningsregelingen niet aan de criteria in de Richtsnoeren voldoen en merkbare mededingingsbeperkende gevolgen hebben. Het instellen van een diepgaand onderzoek om nog onbekende feiten te achterhalen die mogelijk met deze eerste bevindingen in tegenspraak zouden zijn, acht ACM niet doelmatig.
32. Ten slotte kan het beroep van bezwaarde op de door hem aangehaalde Europese regelgeving betreffende de vrijheid van dierenartsen om te praktiseren, niet slagen. ACM beschikt dienaangaande niet over bevoegdheden. In de onderhavige procedure staat daarom uitsluitend ter beoordeling of er strijd is met het mededingingsrecht.

### *Conclusie*

33. Gelet op het vorenstaande leidt het in bezwaar aangevoerde er niet toe dat de in het kader van het prioriteringsbeleid te maken afweging anders uitvalt dan in het bestreden besluit. Het belang van nader onderzoek naar de klacht weegt minder zwaar dan het belang van onderzoek in andere zaken.

**Openbaar  
Besluit**

**7 Besluit**

34. Autoriteit Consument en Markt verklaart het bezwaar ongegrond.

Den Haag, **16 juli 2015**

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

W.g.  
mr. M.T.P.J. van Oers  
Directeur Juridische Zaken

**8/8**

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Nadere informatie over de beroepsprocedure is te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).