



[Vertrouwelijk]  
[Vertrouwelijk]  
[Vertrouwelijk]  
[Vertrouwelijk]

Verstuurd per e-mail (aan [Vertrouwelijk])

Den Haag, 12 januari 2026

Ons kenmerk : ACM/UIT/666555  
Onderwerp : ACM/25/197605 Informele beoordeling palletretoursysteem metselbakstenen

Geachte [Vertrouwelijk],

Binnen de branchevereniging Koninklijke Nederlandse Bouwkeramiek (KNB) heeft een groep van zeven georganiseerde metselbaksteenfabrikanten gezamenlijk een gestandaardiseerde, herbruikbare pallet voor metselbakstenen ontwikkeld. Zij willen die pallets laten produceren en voor die pallets een palletretoursysteem opzetten (het Initiatief). Het doel is de milieu-impact van het gebruik van pallets te verlagen.

U geeft aan dat het Initiatief volgens de concurrentieregels mag. U heeft, namens de KNB, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd of zij die conclusie kan volgen.<sup>1</sup> De ACM heeft het Initiatief informeel beoordeeld in lijn met haar Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (de Beleidsregel).<sup>2</sup> Op basis van de aangeleverde informatie vindt de ACM die conclusie aannemelijk en ziet zij op dit moment geen risico op een merkbare beperking van de concurrentie als gevolg van het Initiatief.

Hierna geeft de ACM eerst een samenvatting van het Initiatief. Daarna legt de ACM haar informele beoordeling van het Initiatief uit.

## Het Initiatief

### ***Doel Initiatief: verduurzaming van palletgebruik***

Volgens de KNB worden metselbakstenen momenteel overwegend vervoerd op houten pallets, die na eenmalig gebruik meestal als afval worden afgevoerd en verbrand. Slechts incidenteel vindt hergebruik of recycling plaats.<sup>3</sup> Om de sector te verduurzamen willen metselbaksteenfabrikanten overstappen op een retoursysteem met stevigere, gestandaardiseerde pallets, gemaakt van 100% gerecycled<sup>4</sup> kunststof en geproduceerd met groene stroom (de retourpallet). Naar verwachting van de KNB zal een retourpallet ongeveer tien jaar of 20 rotaties meegaan.

<sup>1</sup> Eigen beoordeling van de KNB van 29 juli 2025 met kenmerk ACM/IN/1015325, p.1.

<sup>2</sup> ACM, 4 oktober 2023, Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken, zie: <https://www.acm.nl/nl/beleidsregelduurzaamheidsafspraken>.

<sup>3</sup> Zo is er één metselbaksteenfabrikant die een gesloten retoursysteem hanteert met haar klant. De houten pallets in dat retoursysteem gaan ongeveer twee tot drie keer mee. Volgens de KNB is het gesloten systeem van deze metselbaksteenfabrikant niet schaalbaar voor de hele sector. Gespreksverslag KNB van 15 september 2025 met kenmerk ACM/UIT/657920, p.6.

<sup>4</sup> Volgens de KNB wordt de pallet gemaakt van 100% gerecycled kunststof. Gespreksverslag KNB van 15 september 2025 met kenmerk ACM/UIT/657920, p.2.

### **De deelnemers**

De KNB verwacht dat alle metselbaksteenfabrikanten in Nederland zullen deelnemen aan het Initiatief.<sup>5</sup> Het gaat om elf bedrijven die gezamenlijk 27 metselbaksteenfabrieken bezitten. Zij gebruiken gezamenlijk ongeveer [Vertrouwelijk] pallets op jaarbasis.<sup>6</sup>

Uit een oogpunt van beheersbaarheid en om ervaring op te doen, is het Initiatief vooralsnog gericht op Nederland. Zowel Nederlandse als buitenlandse metselbaksteenfabrikanten kunnen de retourpallet gebruiken, maar voor afzet in het buitenland geldt dat de pallets daar niet opgehaald kunnen worden. Daarom verwacht de KNB dat metselbaksteenfabrikanten de retourpallet alleen zullen gebruiken voor hun afzet in Nederland of geleverd in België via gesloten logistieke kanalen. Voor buitenlandse afnemers verandert er met het Initiatief niets. Als het retoursysteem succesvol is in Nederland, wordt het Initiatief uitgebreid naar (in ieder geval) België.

Van uitbreiding naar andere sectoren is geen sprake. Volgens de KNB is de retourpallet alleen geschikt voor metselbakstenen. Onder andere de maatvoering en draagkracht is specifiek afgestemd op metselbakstenen en niet op andere producten, zelfs niet straatbakstenen.<sup>7</sup>

### **De Coöperatie en het retoursysteem**

Het Initiatief houdt concreet in dat een coöperatie wordt opgericht (de Coöperatie). Alle deelnemers van het Initiatief moeten lid zijn van de Coöperatie<sup>8</sup> en de Coöperatie voert alleen activiteiten uit voor haar leden.

De groep van zeven metselbaksteenfabrikanten heeft vooruitlopend op de oprichting van de Coöperatie – in samenwerking met een palletfabrikant – een mal ontwikkeld voor de productie van de retourpallet. De Coöperatie contracteert na haar oprichting een poolingpartner om vertrouwelijkheid te waarborgen en de uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie te voorkomen. De deelnemers maken hun palletbehoefte bekend aan de poolingpartner. De poolingpartner bestelt vervolgens in opdracht van de Coöperatie de retourpallets bij de palletfabrikant. De Coöperatie wordt eigenaar van de palletpool. Voor het hergebruik van de retourpallet wordt een palletretour- en statiegeldsysteem (het retoursysteem) ontwikkeld, dat wordt beheerd door de poolingpartner. De retourpallets worden door de Coöperatie onder bruikleen beschikbaar gesteld aan de poolingpartner. De poolingpartner stelt op haar beurt de retourpallets beschikbaar aan de metselbaksteenfabrikanten tegen betaling van statiegeld. Het statiegeld bestaat uit het saldo van de inkoopprijs van de retourpallet en een opslag. De opslag gaat naar de Coöperatie en kan gebruikt worden voor het verstrekken van een lening aan de poolingpartner voor onder andere financiering van de palletvoorraad (door de poolingpartner namens de Coöperatie). De statiegeldwaarde moet een effectieve retourstroom faciliteren.

De deelnemers betalen aan de Coöperatie een afschrijvingsvergoeding voor de inkoop van nieuwe retourpallets en een bijdrage voor de instandhouding van het retoursysteem. De Coöperatie heeft geen winstoogmerk en heeft slechts inkomsten om de continuïteit van het retoursysteem te waarborgen. Verder zal het juridisch eigendom van retourpallets en het intellectueel eigendom van de palletvorm bij de Coöperatie komen te liggen. Specifiek voor het intellectueel eigendom geldt dat deze in eerste instantie bij de palletfabrikant ligt en zal worden overgedragen naar de Coöperatie onder voorwaarde dat een bepaalde hoeveelheid pallets is afgenomen.<sup>9</sup>

De deelnemers verkopen en leveren metselbakstenen op de retourpallet aan hun afnemers.<sup>10</sup> De afnemers van de metselbakstenen behouden de retourpallet op hun beurt in bruikleen en kunnen de retourpallet terug

<sup>5</sup> Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 9 december 2025 met kenmerk ACM/IN/1059390.

<sup>6</sup> Eigen beoordeling van de KNB van 29 juli 2025 met kenmerk ACM/IN/1015325, p.2.

<sup>7</sup> Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, p.5.

<sup>8</sup> Beslissingen worden genomen met een meerderheid van de stemmen, behalve de herbenoeming van bestuurders waarvoor een drie vierde meerderheid nodig is. Zie: Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, p.4.

<sup>9</sup> E-mail van de KNB van 15 december 2025 met kenmerk ACM/IN/1060722.

<sup>10</sup> Hierover worden geen afspraken gemaakt, zie beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, p.14.

(laten) brengen naar de poolingpartner. De afnemers krijgen dan het statiegeld terug. Een voldoende hoog statiegeld zorgt ervoor dat afnemers een prikkel hebben om gebruikte pallets in te leveren. De poolingpartner neemt de pallets in, inspecteert ze, maakt ze schoon en geeft de pallets opnieuw uit aan de metselbaksteenfabrikanten.

### **Redenen voor samenwerking**

Volgens de KNB is samenwerking tussen metselbaksteenfabrikanten nodig om een retourpallet te ontwikkelen en een retoursysteem op te zetten. Individuele metselbaksteenfabrikanten zouden volgens de KNB niet bereid (kunnen) zijn om de benodigde investeringen te doen en zijn ieder individueel te klein voor opzet en uitvoering van een retoursysteem.<sup>11</sup> Door samen te werken kan het retoursysteem efficiënter worden ingericht: er is onderlinge uitwisselbaarheid van pallets, transportbewegingen worden geoptimaliseerd en schaalvoordeel zorgt voor een lagere inkoopprijs van pallets.<sup>12</sup>

## **Informele beoordeling ACM**

Het Initiatief is een samenwerking tussen concurrenten. Het kartelverbod is daarom van toepassing. Mogelijk is sprake van een potentieel grensoverschrijdend effect. Dan gelden voor het Initiatief ook de Europese concurrentieregels.<sup>13</sup>

De ACM heeft bekeken of het Initiatief een duurzaamheidsafspraken is en of er een risico is op een merkbare beperking van de concurrentie. De ACM baseert zich daarbij op informatie van de KNB en heeft geen eigen onderzoek gedaan.

### **Duurzaamheidsafpraak**

De ACM is het met de KNB eens dat het Initiatief een duurzaamheidsdoel nastreeft zoals bedoeld in de Beleidsregel. Het Initiatief zorgt er volgens de KNB voor dat minder pallets hoeven te worden geproduceerd en verbrand. Volgens de KNB zal de retourpallet voor 100% bestaan uit gerecycled kunststof en wordt de retourpallet zelf ook volledig gerecycled. Daarnaast wordt voor de productie van de retourpallet volledig gebruik gemaakt van groene stroom. Tot slot zijn de retourpallets zo ontwikkeld dat zij leeg in elkaar passen, zodat er grotere aantallen tegelijk in een vrachtwagen kunnen worden vervoerd. Dit alles samen leidt volgens de KNB tot een vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot, wat bijdraagt aan verduurzaming.

### **Geen merkbare beperking van de concurrentie**

De KNB komt in haar eigen beoordeling tot de conclusie dat het Initiatief geen risico's voor de concurrentie met zich brengt. De ACM is het met de KNB eens dat aannemelijk is dat het Initiatief de concurrentie niet merkbaar beperkt. Hierna licht de ACM toe welke omstandigheden zij hiervoor van belang acht.

- i. Het initiatief staat open voor concurrerende metselbaksteenfabrikanten. Alle metselbaksteenfabrikanten die actief zijn in Nederland kunnen meedoen aan het Initiatief. Er zijn geen verdere toetredingsvoorwaarden. Zo is lidmaatschap van de KNB geen verplichting. Uit praktische overwegingen beperkt de KNB het Initiatief in de opzetfase tot Nederland. Dit leidt volgens de ACM niet tot grote risico's op uitsluiting van concurrenten omdat buitenlandse metselbaksteenfabrikanten wel kunnen deelnemen aan het Initiatief voor hun afzet in Nederland.

<sup>11</sup> Eigen beoordeling van de KNB van 29 juli 2025 met kenmerk ACM/IN/1015325, p.7-8 en gespreksverslag KNB van 15 september 2025 met kenmerk ACM/UIT/657920, p.5.

<sup>12</sup> Eigen beoordeling van de KNB van 29 juli 2025 met kenmerk ACM/IN/1015325, p.8 en beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, p.2

<sup>13</sup> Artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie ook paragraaf 9 van de [Richtlijn van de Europese Commissie](#) inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, 17 juli 2023, C/2023/4752 (hierna: Richtlijn).

- ii. Deelname aan het Initiatief is vrijwillig. Niemand is verplicht om deel te nemen. Deelnemers zijn verder vrij om buiten het retoursysteem om andere pallets te kopen en te gebruiken. *Multisourcing* is daarmee mogelijk. Er is ook geen minimale afnameverplichting.
- iii. Er vindt geen uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie plaats tussen concurrenten. Waar informatie-uitwisseling nodig is voor een goede werking van het retoursysteem zijn waarborgen ingebouwd. Zo moet de palletpooler weten hoeveel pallets elke deelnemer nodig heeft. Dit geeft inzicht in volumes per deelnemer. Deze informatie wordt alleen gedeeld tussen de deelnemer en de poolingpartner volgens de KNB. De poolingpartner houdt de informatie geheim. Voor zover nodig wordt de informatie alleen in geaggregeerde vorm met de Coöperatie gedeeld, zodat de Coöperatie alleen de totale palletvolumes ziet en niet per deelnemer. Mocht vertrouwelijke informatie moeten worden gedeeld met de Coöperatie, bijvoorbeeld voor de ledenrekening, dan wordt dit uitsluitend gedeeld met de onafhankelijke ambtelijk secretaris en de onafhankelijke accountant volgens de KNB.
- iv. Het Initiatief lijkt geen andere negatieve gevolgen te hebben voor de concurrentie ten aanzien van pallets. Zo is het aannemelijk dat:
- De gezamenlijke inkoop van retourpallets niet leidt tot inkoopmacht ten opzichte van palletfabrikanten. Deelnemende metselbaksteenfabrikanten hebben een door de KNB geschatte positie bij de inkoop van pallets van (ruim) onder de 15%.<sup>14</sup> Dit geldt zowel voor het eerste jaar, waarin meer pallets zullen moeten worden aangeschaft voor het opzetten van het Initiatief inclusief de voorraad, als voor de jaren daarna. Hiervan uitgaande is de ACM het met de KNB eens dat er geen sprake is van inkoopmacht.<sup>15</sup>
  - Er concurrentie blijft bestaan tussen palletfabrikanten en tussen palletpoolers. Volgens de KNB zal de Coöperatie met de palletproducent en de palletpooler ieder een contract aangaan van waarschijnlijk vijf jaar.<sup>16</sup> Dit is in principe een toegestane termijn,<sup>17</sup> die de ACM ook gelet op de (hoge) investeringen van de palletproducent en palletpooler kan volgen. De palletfabrikant en palletpooler zijn/worden door middel van een tender gekozen. De Coöperatie zal na afloop van het contract nieuwe tenders in de markt zetten voor de productie en voor de rol als pooler, waarop andere palletproducenten en poolingpartners zich kunnen inschrijven.<sup>18</sup> Zo is er om de vijf jaar in ieder geval concurrentie mogelijk. De Coöperatie zal het intellectueel eigendom van de palletvorm verkrijgen nadat een bepaalde hoeveelheid pallets is afgenomen van de palletfabrikant. De nog af te spreken hoeveelheid zal volgens de KNB waarschijnlijk gelijk zijn aan de totale grootte van de palletpool, waardoor het intellectueel eigendom wordt overgedragen zodra de palletpool is opgezet. Dit zorgt ervoor dat de Coöperatie de productie van de retourpallet ook daadwerkelijk opnieuw kan aanbesteden na vijf jaar.
  - Er geen groot risico is op belemmering van innovaties van pallets. Het Initiatief levert duurzaamheidsvoordelen op zoals hiervoor onder het kopje “duurzaamheidsafspraken” beschreven. Het Initiatief moet tegelijkertijd niet worden gezien als het maximaal haalbare in het kader van verduurzaming van pallets. Voorkomen moet daarom worden dat het Initiatief

<sup>14</sup> De deelnemers hebben een geschatte positie van [0-5]% (op basis van omzet) op de inkoop van houtenpallets volgens de KNB. Zie: Eigen beoordeling van de KNB van 29 juli 2025 met kenmerk ACM/IN/1015325, p.7-8. Op de inkoop voor kunststofpallets verwacht de KNB dat de deelnemers in het eerste jaar een positie hebben van [10-15]%, wat in 10 jaar gemiddeld resulteert in een positie van [0-5]% per jaar (op basis van volume). De percentages zijn berekend door de ACM op basis van cijfers aangeleverd door de KNB. Zie: Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, p.10.

<sup>15</sup> Richtsnoeren, randnummer 291 e.v.

<sup>16</sup> Artikel 2 jo. artikel 5 lid 1 a van [Verordening \(EU\) 2022/270 van de Commissie van 10 mei 2022](#) betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

<sup>17</sup> Artikel 2 jo. artikel 5 lid 1 a van [Verordening \(EU\) 2022/270 van de Commissie van 10 mei 2022](#) betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

<sup>18</sup> Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 10 november 2025 met kenmerk ACM/IN/1049463, randnummer 21.

ervoor zorgt dat deelnemende metselbaksteenfabrikanten minder prikkel hebben tot verdere verduurzaming van de retourpallets.

Volgens de KNB is het Initiatief geen belemmering voor duurzame(re) alternatieven. Enerzijds omdat volgens haar de retourpallet op dit moment de meest duurzame optie is. Onder andere omdat de retourpallets volgens de KNB voor 100% uit gerecycled materiaal bestaan en bij de productie volledig gebruik wordt gemaakt van groene stroom. Anderzijds omdat deelnemers vrij zijn om (ook) andere pallets te kopen en te gebruiken. Zoals hiervoor aangegeven is er geen minimumafnameverplichting om deel te nemen aan het Initiatief. Tegelijkertijd verwacht de KNB niet dat deelnemers de investeringen die nodig zijn voor (verdere) verduurzaming van de pallets alleen kunnen en willen dragen.

De ACM geeft daarom als voorwaarde mee om ervoor te zorgen dat het Initiatief (ook in de toekomst) geen negatief effect heeft op investeringen in verduurzaming van pallets. Zo gaat de ACM er vanuit dat ook in de toekomst de pallets voor 100% uit gerecycled materiaal<sup>19</sup> blijven bestaan, worden gerecycled na afschrijving van de levensduur en er bij de productie volledig gebruik wordt gemaakt van groene stroom. Daarnaast verwacht de ACM dat de deelnemers blijven investeren in (verdere) verduurzaming van de retourpallet en bijvoorbeeld bij de periodieke aanbesteding van het productiecontract mede op basis van de op dat moment best beschikbare kennis over duurzaamheid en techniek zullen inkopen.

- d. Zoals hierboven benoemd hebben de deelnemende metselbaksteenfabrikanten een laag marktaandeel op mogelijke inkoopmarkten voor pallets. Palletproducenten zullen dus een prikkel houden om te innoveren (ook voor andere sectoren).
- v. Het Initiatief lijkt geen andere negatieve gevolgen te hebben voor de concurrentie ten aanzien van metselbakstenen. Zo is het aannemelijk dat:
  - a. Er geen sprake is van een kostenstijging voor metselbaksteenfabrikanten. Het Initiatief leidt volgens de KNB zelfs tot een kostenbesparing van [Vertrouwelijk] eurocent per pallet. De berekende kostenbesparingen zijn volgens de KNB afhankelijk van bepaalde aannames, zoals de marktdekking, levensduur van de pallets en inkoopprijs. De KNB voorziet bij de start van het Initiatief voldoende marktdekking voor een kostenbesparing. Daarbij is mede van belang dat de wens er ook is vanuit de keten (aannemers en bouwmaterialenhandelaren) dat gebruik wordt gemaakt van een retourpallet, waardoor metselbaksteenfabrikanten een extra prikkel hebben om zich aan te sluiten bij het Initiatief.
  - b. Er geen sprake is van een prijsstijging voor afnemers van metselbakstenen. De kosten van de pallet zijn normaal gesproken inbegrepen in de prijs van metselbakstenen. De KNB verwacht dan ook dat de kostenbesparing zal worden doorgegeven aan afnemers in de vorm van lagere prijzen voor metselbakstenen vanwege concurrentie tussen metselbaksteenfabrikanten. Metselbaksteenfabrikanten beslissen volgens de KNB ieder voor zich of zij het statiegeld al dan niet doorberekenen aan hun afnemers.<sup>20</sup> Afnemers betalen dus mogelijk wel statiegeld, maar krijgen dat terug bij het retourneren van de pallet. Volgens de KNB zijn verder de retourkosten voor afnemers lager dan de verwijderingskosten voor pallets voor eenmalig gebruik.
  - c. Gezamenlijke inkoop niet leidt tot harmonisatie van de kosten van de metselbaksteenfabrikanten, omdat de pallets slechts een klein deel uitmaken van de totale kosten van een pallet inclusief bakstenen (ongeveer [0-5]% volgens de KNB).<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Volgens de KNB wordt de pallet gemaakt van 100% gerecycled kunststof. Gespreksverslag KNB van 15 september 2025 met kenmerk ACM/UIT/657920, p.2.

<sup>20</sup> Beantwoording van de KNB op aanvullende vragen van 9 december 2025 met kenmerk ACM/IN/1059390.

<sup>21</sup> Richtsnoeren, randnummer 297 e.v.

- d. Er geen sprake is van een kwaliteitsverslechtering van pallets (of metselbakstenen). Volgens de KNB is de retourpallet juist van betere kwaliteit dan de pallets die de deelnemers momenteel overwegend gebruiken. Naar verwachting van de KNB zal de retourpallet ongeveer tien jaar meegaan en twee maal per jaar kunnen worden gebruikt terwijl de pallets die nu worden gebruikt veelal voor eenmalig gebruik zijn. Volgens de KNB zijn ook afnemers van metselbakstenen positief over de vermindering van afval op bouwplaatsen dankzij het Initiatief.
- e. Er innovatie van metselbakstenen mogelijk blijft. Metselbaksteenfabrikanten behouden de prikkel om hun eigen productieproces verder te innoveren en verduurzamen. Het Initiatief heeft geen invloed op (de productie van) de metselbakstenen zelf.

## Conclusie

De ACM komt op basis van de informatie van de KNB tot de conclusie dat het aannemelijk is dat het Initiatief de concurrentie op de Nederlandse markt niet merkbaar beperkt. De ACM doet daarom op dit moment geen (nader) onderzoek naar het Initiatief.

De ACM wijst erop dat de beoordeling een informeel karakter heeft. De ACM gaat ervan uit dat de door de KNB aangeleverde informatie klopt. De ACM heeft geen eigen onderzoek gedaan.

De ACM kan besluiten het Initiatief op een later moment toch nader te onderzoeken, bijvoorbeeld als de ACM een klacht krijgt over het Initiatief. Mogelijk blijkt na een dergelijk onderzoek dat het Initiatief toch in strijd is met de concurrentieregels. De ACM legt dan geen boete op als de KNB de ACM te goeder trouw heeft geïnformeerd en meewerkt aan het bereiken van een aanpassing van het Initiatief om het in lijn te krijgen met die regels. Het is een beleidskeuze vanuit de ACM om in een dergelijke situatie geen boete op te leggen. Andere (mededingings)autoriteiten zijn niet gebonden aan deze beleidskeuze of aan de inhoud van deze informele beoordeling.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

drs. D.I. Bos  
Directeur Directie Mededinging