

## **Belgische Mededingingsautoriteit**

### **Auditoraat**

### **Beslissing n° BMA-2025-RPR-21-AUD van 16 juni 2025**

### **MEDE-RPR-25/0005**

### **Dossche Mills-Ceres**

### **Publieke versie**

---

#### **I. Inleiding**

1. Op 21 januari 2025 heeft de auditeur-generaal van de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna “BMA”), na het advies te hebben ingewonnen van de directeur economische zaken, beslist om ambtshalve een onderzoek in te stellen overeenkomstig artikel IV.39, 2° van het Wetboek van economisch recht (hierna “WER”) in verband met de geplande overname van de artisanale meelhandelsactiviteiten van Ceres door Dossche Mills. Het onderzoek had betrekking op een mogelijke inbreuk op artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “VWEU”) en/of artikel IV.1 WER. De zaak heeft als referentie MEDE-RPR-25/0005.
2. Overeenkomstig artikel IV.27, §2 en §3 WER, heeft de auditeur-generaal mevrouw Adélaïde Nys aangesteld als auditeur belast met de dagelijkse leiding van deze zaak. De heer Julian De Bisschop, mevrouw Celine Tack en de heer Benjamin Dossche, attachés bij de BMA, werden door de auditeur-generaal toegevoegd aan het onderzoeksteam. Bijstand werd verleend door de heren Baptiste Souillard, Jeroen Vander Cruyssen en Bert Willekens, allen economisch expert bij het Chief Economist Team. Overeenkomstig artikel IV.27, §4 WER heeft de auditeur-generaal de heer Bert Stulens aangewezen als auditeur-adviseur.
3. In het kader van haar onderzoek, dat versneld werd uitgevoerd en waarvoor alle nodige middelen werden ingezet, heeft de BMA verschillende spelers uit de sector gecontacteerd en de nodige gegevens verzameld opdat zij de marktposities van Ceres, Dossche Mills en hun concurrenten nauwkeurig kon inschatten alsook de impact kon beoordelen van de Transactie op de concurrentiedynamiek in de betrokken sector.
4. Dossche Mills en Ceres werden op regelmatige basis op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Op 3 en 4 maart 2025 werden ze ingelicht over de voorlopige conclusies van de BMA. Naar aanleiding van de reacties op deze kennisgeving werden bijkomende onderzoeksdaden gesteld, waarvan de resultaten aan Dossche Mills en Ceres kenbaar werden gemaakt op 17 en 18 maart 2025.

5. Op 17 maart 2025 hebben Dossche Mills en Ceres aan de BMA de beëindiging bevestigd van de overeenkomsten die de Transactie hadden geformaliseerd.

6. Op 16 juni 2025 heeft de auditeur, na advies van de auditeur-adviseur, de huidige beslissing aangenomen overeenkomstig artikel IV.45, alinea 1, 3° WER.

## **II. Betrokken ondernemingen**

### **II.1 Dossche Mills NV**

7. Dossche Mills NV (hierna “Dossche” en samen met Ceres SA “de partijen”) is een naamloze vennootschap naar Belgisch recht, met zetel te Clemence Dosschestraat 1, 9800 Deinze en ingeschreven bij de Kruispuntbank van Ondernemingen onder ondernemingsnummer 0400.771.039.

8. Dossche Mills NV is een dochteronderneming van Dossche Invest NV.<sup>1</sup> De onderneming is actief als maalderij in de productie en distributie van meel en meelbijproducten. Dossche Mills levert haar producten aan artisanale<sup>2</sup> klanten (ambachtelijke bakkerijen, ambachtelijke koekjesfabrieken, enz.) en industriële bakkerijen, maar ook aan de banket- en voedingsmiddelenindustrie. De onderneming heeft vijf productiecentra in België en Nederland met maalderijen gevestigd in Rotterdam en Groningen (Nederland) en in Merksem, Deinze en Bossuit (België).<sup>3</sup> Daarnaast nam de onderneming in november 2024 het Duitse Mühle Rünigen over. Mühle Rünigen exploiteert vijf maalderijen gelegen in Gelsenkirchen, Braunschweig, Celle, Ringelheim en Itzehoe.<sup>4</sup> Samen vermalen de tien productielocaties ongeveer twee miljoen ton tarwe per jaar.<sup>5</sup>

### **II.2 Ceres SA**

9. Ceres SA (hierna “Ceres” en samen met Dossche “de partijen”) is een naamloze vennootschap naar Belgisch recht met zetel te Vilvoordselaan 300, 1130 Brussel en ingeschreven bij de Kruispuntbank van Ondernemingen onder ondernemingsnummer 0438.953.506.

10. Als maalderij houdt de onderneming zich hoofdzakelijk bezig met de productie van meel en meelbijproducten. De maalderij is gevestigd langs het kanaal Brussel-Schelde in Haren, een gebied dat onderdeel uitmaakt van de gemeente Brussel.<sup>6</sup>

11. Ceres is de 100% dochteronderneming van Bindewald & Gutting [*Mühlengruppe*] (hierna “Bindewald”)<sup>7</sup>, een Duitse onderneming uit Rijnland-Palts met negen maalderijen die verspreid zijn over heel Duitsland. Daarnaast is het bedrijf actief in België via haar dochteronderneming Ceres en opereert zij in Frankrijk met een maalderij onder haar Duitse dochteronderneming Plange.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Zie <https://consult.cbso.nbb.be/consult-enterprise>.

<sup>2</sup> Voor de doeleinden van deze beslissing zullen de woorden “artisaanaal” en “ambachtelijk” als synoniemen worden gebruikt.

<sup>3</sup> Zie [www.dosschemills.com/nl-be/de-vestigingen-van-dossche-mills-in-belgie-en-nederland](http://www.dosschemills.com/nl-be/de-vestigingen-van-dossche-mills-in-belgie-en-nederland).

<sup>4</sup> Zie [www.dosschemills.com/nl-be/nieuws/dossche-mills-versterkt-marktpositie-met-overname-duitse-sectorgenoot](http://www.dosschemills.com/nl-be/nieuws/dossche-mills-versterkt-marktpositie-met-overname-duitse-sectorgenoot).

<sup>5</sup> Zie [www.dosschemills.com/nl-be/over-dossche-mills](http://www.dosschemills.com/nl-be/over-dossche-mills).

<sup>6</sup> Zie [www.ceres.be/nl/wie/349/historiek](http://www.ceres.be/nl/wie/349/historiek).

<sup>7</sup> Een besloten vennootschap naar Duits recht met zetel te Bernburger Str. 35b, 06425 Alsleben, Duitsland en ingeschreven in het Duits handelsregister onder ondernemingsnummer HRB 10406.

<sup>8</sup> Zie [www.bigu-muehlengruppe.de/en/locations/](http://www.bigu-muehlengruppe.de/en/locations/) en <https://www.bigu-muehlengruppe.de/en/family/>.

### **III. Overname van de artisanale activiteiten van Ceres door Dossche**

#### **III.1 De aangekondigde overname door Dossche van de artisanale activiteiten van Ceres**

12. Op 17 januari 2025 kondigde Dossche de ondertekening van een overeenkomst aan om de artisanale activiteiten van concurrent Ceres over te nemen, [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*], voor [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de waarde van de transactie*] (hierna “de Transactie” of “de Transactie”).<sup>9</sup> De auditeur-generaal werd op 15 januari 2025 voor het eerst op de hoogte gebracht van de Transactie en de aankondiging daarvan.

13. De sluiting van deze overeenkomst was het resultaat van gesprekken tussen Bindewald en Dossche die reeds [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de timing van de transactie*] werden opgestart.<sup>10</sup>

14. Na een niet-bindend bod van Dossche [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de timing van de transactie*]<sup>11</sup> werd de Transactie op 13 december 2024 ondertekend, met geplande uitvoering op 13 februari 2025.<sup>12</sup>

15. Het openen van het onderzoek in deze zaak op 21 januari 2025 heeft dus weken voor de geplande uitvoering van de Transactie plaatsgevonden. Deze geplande uitvoering werd door partijen met één maand (tot 13 maart 2025) uitgesteld om te vermijden dat de effectiviteit van het onderzoek zou worden belemmerd.

#### **III.2 Betrokken sector: maalterijactiviteiten en meel van zachte tarwe**

16. De Transactie betreft de ondernemingen Dossche en Ceres, twee maalderijen voornamelijk actief in de productie en distributie van meel van zachte tarwe.

17. Alvorens de omvang van de Transactie te bespreken en de gevolgen daarvan te analyseren, acht het auditoraat het van belang eerst een overzicht te geven van de betrokken activiteiten. Voor de duidelijkheid, en om redenen die verder zullen worden toegelicht in sectie IV.2, wordt bijzondere aandacht besteed aan tarwemeel. Activiteiten met betrekking tot andere soorten meel (zoals speltmeel en roggemeel) worden niet verder besproken.

18. In principe kan tarwemeel zowel *zacht* als *hard* zijn. De eerste soort is fijner van structuur en bevat minder eiwit en meer zetmeel. Deze soort wordt gebruikt om brood, gebak, mout, diervoeder en zetmeel te maken. Meel van harde tarwe daarentegen, heeft een hoger eiwitgehalte en wordt voornamelijk gebruikt voor de productie van pasta. Verder wordt, om redenen die nader worden toegelicht in sectie IV.2, meel van harde tarwe niet verder besproken.

19. Meel van zachte tarwe wordt bekomen door het fijn vermalen van het endosperm van tarwekorrels.<sup>13</sup> Het productieproces kan kort worden samengevat als volgt.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Dossche Mills, Persbericht van 17 januari 2025, *Dossche Mills neemt de commerciële activiteiten ambacht over van Ceres*. Het persbericht is ondertussen niet meer raadpleegbaar op de website van Dossche.

<sup>10</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Geconsolideerde nota bij het antwoord op VOI 1, rns. 42 e.v.

<sup>11</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Bijlagen 9 en 9.1.

<sup>12</sup> Dossche Mills, Persbericht van 17 januari 2025, *Dossche Mills neemt de commerciële activiteiten ambacht over van Ceres*. Het persbericht is ondertussen niet meer raadpleegbaar op de website van Dossche.

<sup>13</sup> Een tarwekorrel bestaat uit de zemel, de kiem en het endosperm. Deze drie delen worden gescheiden tijdens het maalproces.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.goodmills.com/flour-production-process-evolution-and-perspectives/> en <https://www.acciomate.com/en/post/wheat-flour-production-process-from-grain-to-home>.

- a. Eenmaal de tarwe toekomt bij de maalderij, wordt het gecontroleerd op onzuiverheden, vochtigheidsgraad, de aanwezigheid van insecten, etc. Een test bepaalt het eiwitgehalte. De tarwe wordt vervolgens gereinigd en bewaard in verschillende silo's afhankelijk van het eiwitgehalte.
- b. Daarna wordt de tarwe een tweede maal gereinigd en bevochtigd alvorens het vermalen wordt. Het graan wordt gebroken door middel van molens om de zetmeelrijke kern van de zemelen te scheiden. Vervolgens wordt het omgezet in fijn meel nadat het door de cilinders van de molens is gegaan. Het meel wordt gezeefd en daarna verschillende keren vermalen. Een reinigingsmachine scheidt het fijne griesmeel (dat alleen bloem bevat) van het zwaardere griesmeel (dat nog zemelen bevat). Na deze stap wordt het meel bewaard in silo's om verder te rijpen.
- c. Het meel wordt daarna bereid en samengevoegd, om vervolgens te worden verzonden in zakken (meestal van 25 kilo) of in bulk naar verschillende soorten klanten (bijvoorbeeld ambachtelijke klanten, industriële bakkerijen, klanten uit de voedingsindustrie).

20. Zacht tarwemeel wordt hoofdzakelijk gebruikt voor de productie van brood en gebak, voedingsmiddelen die een belangrijke plaats innemen in de eetgewoonten van de Belg: Belgen eten gemiddeld 39 kilogram brood per persoon per jaar, en 85% beschouwt brood als onderdeel van het cultureel erfgoed van het land. Samen vertegenwoordigen brood en gebak maar liefst 15% van de gezinsuitgaven voor voeding in België.<sup>15</sup>

21. De maalindustrie voor zacht tarwemeel in België vertoont verschillende kenmerken die relevant zijn in de context van deze beoordeling.

22. De industrie is zeer geconcentreerd, waarbij volgens rapporten van derden, de drie belangrijkste maalderijen, namelijk Dossche, Ceres, en Paniflower, gezamenlijk ongeveer 75% vertegenwoordigen van de jaarlijkse productie van meel van zachte tarwe in België.<sup>16</sup>

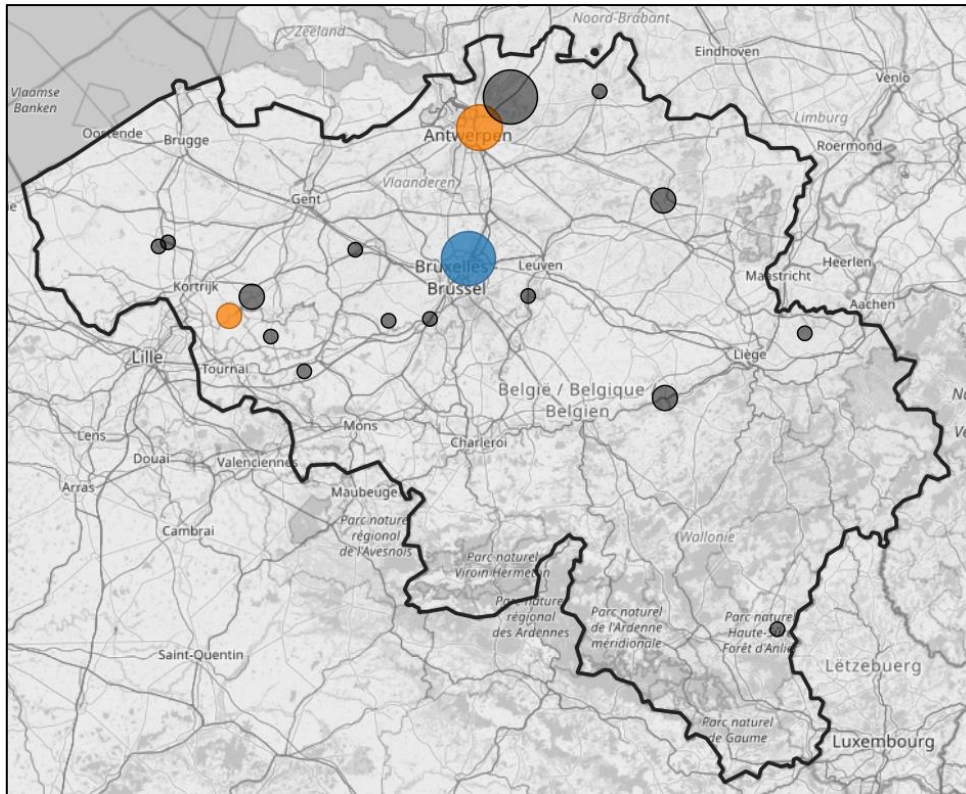
23. De voornaamste in België gevestigde maalderijen die meel van zachte tarwe produceren, worden afgebeeld op onderstaande kaart.<sup>17</sup> De site van Ceres wordt voorgesteld in het blauw, de sites van Dossche in oranje,<sup>18</sup> en de overige maalderijen in het grijs. De omvang van de cirkels staat in verhouding met de totale capaciteit van elke afzonderlijke maalderij, namelijk het maximale volume van meel van zachte tarwe die de maalderij op een jaarlijkse basis kan produceren met de huidige infrastructuur en personeelsleden.

<sup>15</sup> Zie <https://www.apaqw.be/fr/informations-generales-sur-le-pain>, <https://www.rtb.be/article/il-y-a-du-pain-sur-la-planche-pour-travailler-en-boulangerie-un-metier-en-pleine-mutation-11442161> en <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/huishoudbudget#figures>.

<sup>16</sup> Zie [https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE\\_GRAIN\\_PAIN\\_BELGIQUE.pdf](https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE_GRAIN_PAIN_BELGIQUE.pdf), <https://collegedesproducteurs.be/filiere/grandes-cultures/2023/de-la-graine-au-pain-etat-des-lieux-de-la-cereale-wallonne/> en <https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/Fili%C3%A8re%20c%C3%A9r%C3%A9ales.pdf>, onder anderen.

<sup>17</sup> Maalderijen worden soms in twee categorieën ingedeeld, als "industriële" of als "ambachtelijk". Ambachtelijke maalderijen zijn erg klein in omvang en capaciteit, aangezien ze meestal niet meer dan 250 ton meel van zachte tarwe per jaar kunnen produceren. Deze maalderijen zijn vooral te vinden in Wallonië. Industriële maalderijen daarentegen bevinden zich voornamelijk in Vlaanderen. Er zijn in totaal ongeveer 30 industriële maalderijen in België. Zie bijvoorbeeld <https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/Fili%C3%A8re%20c%C3%A9r%C3%A9ales.pdf> en [https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE\\_GRAIN\\_PAIN\\_BELGIQUE.pdf](https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE_GRAIN_PAIN_BELGIQUE.pdf).

<sup>18</sup> Deze sites omvatten de site van Dossche in Merksem en Avelgem, beide momenteel actief. Morreels-Limbourg en Deinze zijn niet vertegenwoordigd, aangezien de eerste gesloten werd en de tweede voornamelijk dient als centrum voor O&O.



*Bron:* Gegevens over de locatie van maalderijen in België, verzameld door het auditoraat.

*Opmerkingen:* Ruimtelijke analyse uitgevoerd door het auditoraat, gebaseerd op de locatie van de maalderijen van partijen en van hun belangrijkste concurrenten (die momenteel actief zijn). De omvang van de stippen staat in verhouding met de (vertrouwelijke) capaciteit van elke maalderij. De maalderijen van Dossche die momenteel actief zijn, worden voorgesteld in het oranje. De maalderij van Ceres is voorgesteld in het blauw. Maalderijen van de belangrijkste concurrenten zijn voorgesteld in het grijs. Dit zijn de maalderijen die deelgenomen hebben aan het marktonderzoek van het auditoraat. De sites van Dossche omvatten de sites in Merksem en in Avelgem. De eerste is zeer dicht gelegen bij de enige site van Paniflower (minder dan 500m van elkaar), vandaar de overlap tussen de twee stippen. Zie sectie IV.3.2 voor meer details over deze maalderijen en hun capaciteiten. Maalderijen die niet hebben deelgenomen aan het onderzoek van het auditoraat worden niet getoond; maar zoals besproken in sectie IV.3.1, wordt niet verwacht dat deze maalderijen een aanzienlijk deel van de relevante activiteiten voor hun rekening zullen nemen.

24. Aan de ene kant van het spectrum is er een beperkt aantal zeer grote maalderijen, die deel uitmaken van multinationale groepen en/of van verticaal geïntegreerde entiteiten. Dit is onder meer het geval voor de betrokken ondernemingen. Dossche bezit verschillende andere maalderijen in Nederland en Duitsland, terwijl Ceres eigendom is van Bindewald, waarvan de kernactiviteiten in Duitsland liggen. De derde grote Belgische speler, Paniflower, is verticaal geïntegreerd en maakt deel uit van La Lorraine Bakery Group. Aan de andere kant van het spectrum zijn er de verschillende maalderijen die opereren op een veel kleinere schaal. Deze maalderijen beschikken doorgaans over een beperkt personeelsbestand en beperkte financiële middelen, maken geen deel uit van een groep en/of opereren hoofdzakelijk op een regionaal tot lokaal niveau.

25. De heterogeniteit tussen maalderijen betreft niet alleen de omvang, maar ook andere aspecten, zoals verschillen in klantenbasis. In dit verband valt op dat sommige maalderijen zacht tarwemeel uitsluitend produceren en verkopen aan een specifiek type klanten. Zo bedient Paniflower hoofdzakelijk klanten uit de voedingsindustrie, in tegenstelling tot andere maalderijen zoals Dossche en Ceres, die zacht tarwemeel leveren aan een meer diverse klantenportefeuille. Deze configuraties worden nader beschreven in sectie IV.2.

### **III.3 Een context van consolidatie in de sector van maalterijactiviteiten**

26. De Transactie vindt plaats in een context van consolidatie in de sector van maalterijactiviteiten. In dit verband is ook de voorgeschiedenis tussen de twee partijen bij de Transactie van belang voor de beoordeling van deze zaak.

27. Dossche heeft in het verleden al meerdere pogingen ondernomen om Ceres in haar geheel of gedeeltelijk over te nemen. In 2019 deed Dossche een eerste poging om Ceres in haar geheel over te nemen, inclusief de activiteiten gericht op industriële klanten. Deze voorgenomen overname werd aangemeld bij de BMA in het kader van haar concentratietoezicht. De transactie werd in 2020 stopgezet nadat de BMA ernstige twijfels had geuit omtrent de verenigbaarheid van de transactie met het behoud van een daadwerkelijke mededinging op de betrokken markten.<sup>19</sup>

28. Ceres was sinds 1989 in handen van Soufflet, een Franse maalterijgroep. Na de stopzetting van de voorgenomen overname van Ceres door Dossche, werd Soufflet eind 2021 overgenomen door de InVivo Group (hierna "InVivo"), een Frans landbouwcoöperatie die actief is in verschillende sectoren, waaronder de maalterijsector. Deze concentratie werd goedgekeurd in november 2021 door de Europese Commissie.<sup>20</sup>

29. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>21</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>22</sup>

30. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>23</sup>

31. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>24</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*]<sup>25</sup> [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*].<sup>26</sup>

32. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Ceres en InVivo*].<sup>27</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Ceres en InVivo*].<sup>28</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Ceres en InVivo*].<sup>29</sup>

33. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie*].<sup>30</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie*].<sup>31</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie*].<sup>32</sup>

---

<sup>19</sup> Belgische Mededingingsautoriteit, Beslissing n°ABC-2020-C/C-02 van 15 januari 2020.

<sup>20</sup> Europese Commissie, Beslissing M.10251 van 19 november 2021.

<sup>21</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Geconsolideerde begeleidende nota bij het antwoord op VOI 1 van 11 februari 2025, rn. 10.

<sup>22</sup> *Ibid.*, rns. 10 en 12.

<sup>23</sup> *Ibid.*, rns. 12-15.

<sup>24</sup> *Ibid.*, rn. 25.

<sup>25</sup> Antwoord VOI 1 Ceres, Bijlage Q III.1.

<sup>26</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Geconsolideerde begeleidende nota bij het antwoord op VOI 1 van 11 februari 2025, rn. 26.

<sup>27</sup> Antwoord VOI 1 Ceres, Bijlage Q III.1.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Geconsolideerde begeleidende nota bij het antwoord op VOI 1 van 11 februari 2025, rn. 27.

<sup>30</sup> Antwoord VOI 1 Dossche, Geconsolideerde begeleidende nota bij het antwoord op VOI 1 van 11 februari 2025, rn. 22.

<sup>31</sup> *Ibid.*, rn. 23.

<sup>32</sup> *Ibid.*, rns. 22-24.

34. [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>33</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>34</sup> [VERTROUWELIJK: *Bedrijfsstrategie - bevat vertrouwelijke bedrijfscommunicatie tussen Dossche en InVivo*].<sup>35</sup>

35. InVivo heeft uiteindelijk gekozen om het geheel van Ceres aan Bindewald te verkopen. Op 28 juni 2024 werd een *Share Purchase Agreement* tussen Moulins Soufflet SA (dochteronderneming van InVivo) en Bindewald und Gutting [*Mühlengruppe*] ondertekend voor de overname van 100% van de aandelen van Ceres.<sup>36</sup>

36. Zoals *supra* vermeld, zijn Bindewald en Dossche over een mogelijke overname van de artisanale activiteiten van Ceres door Dossche beginnen onderhandelen [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de timing van de transactie*].

## IV. Onderzoek

### IV.1 Juridisch kader: artikelen IV.1 WER en 101 VWEU

37. Aangezien de omzet van de overgenomen ambachtelijke activiteiten van Ceres onder de aanmeldingsdrempels viel, was de Transactie niet aanmeldingsplichtig in het kader van het concentratietoezicht. Om deze redenen, werd het onderzoek in deze zaak uitgevoerd op basis van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU") en artikel IV.1 WER, in overeenstemming met het *Towercast*-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze bepalingen leggen een verbod op concurrentiebeperkende overeenkomsten tussen ondernemingen.

38. Volgens het *Towercast*-arrest van het Hof van Justitie is het inderdaad zo dat een concentratie van ondernemingen die geen EU dimensie heeft, die onder de in het nationale recht vastgestelde drempels voor een verplichte ex-antecontrole blijft en die geen aanleiding heeft gegeven tot verwijzing naar de EU Commissie overeenkomstig artikel 22 van de EU Concentratieverordening, vatbaar is voor een controle achteraf op grond van de artikelen 101 VWEU en IV.1 WER.<sup>37</sup>

39. In het bijzonder heeft het Hof van Justitie in het arrest *Towercast* geoordeeld dat de EU Concentratieverordening een procedureel instrument is dat "er niet aan in de weg staat dat een concentratie van ondernemingen die geen communautaire dimensie heeft in de zin van artikel 1 van deze verordening, die onder de in het nationale recht vastgestelde drempels voor een verplichte ex-antecontrole blijft en die geen aanleiding heeft gegeven tot verwijzing naar de Commissie overeenkomstig artikel 22 van die verordening, na analyse door een nationale mededingingsautoriteit in het licht van de mededingingsstructuur op een markt met een nationale dimensie wordt aangemerkt als een krachtens artikel 102 VWEU verboden misbruik van een machtspositie."<sup>38</sup>

40. Deze conclusie van het Hof ten aanzien van ex-postcontrole met betrekking tot niet-aanmeldingsplichtige concentraties krachtens artikel 102 VWEU volgt uit overwegingen die naar hun aard onvermijdelijk leiden tot een identieke conclusie betreffende de geldigheid van een ex-postcontrole op niet-aanmeldingsplichtige concentraties krachtens artikel 101 VWEU.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, rn. 28.

<sup>34</sup> *Ibid.*, rns. 29-31.

<sup>35</sup> *Ibid.*, rns. 39-40.

<sup>36</sup> Antwoord VOI 1 Ceres, Bijlage Q V.2.

<sup>37</sup> Autorité de la concurrence (FR), beslissing n°24-D-05 van 2 mei 2024 in de zaak « équarrissage », rn. 139, met verwijzing naar Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HJEU"), Arrest van 16 maart 2023, *Towercast*, C-449/21, rn. 53.

<sup>38</sup> HJEU, Arrest van 16 maart 2023, *Towercast*, C-449/21, rn. 53.

41. Ten eerste verduidelijkt het Hof dat “[de EU Concentratieverordening] de bevoegde autoriteiten van de lidstaten geenszins de mogelijkheid ontnemt om de Verdragsbepalingen inzake mededinging toe te passen op de in artikel 3 van die verordening gedefinieerde concentraties, maar deel uitmaakt van een wetgevingspakket waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan de artikelen 101 en 102 VWEU, alsook een controlesysteem tot stand te brengen dat waarborgt dat de mededinging op de interne markt van de Unie kan worden vervalst.”<sup>39</sup> Het Hof komt tot deze verduidelijking mede op grond van de overweging 7 van de Concentratieverordening waarin wordt gepreciseerd dat “[d]e artikelen 101 en 102 VWEU weliswaar [gelden] voor bepaalde concentraties, maar [...] toch niet voldoende [zijn] om alle transacties te toetsen die onverenigbaar zijn met het door het Verdrag gewenste regime van niet-vervalste mededinging” (onderlijning toegevoegd). Op grond van de opzet van de Concentratieverordening concludeert het Hof dat “er bij deze verordening weliswaar een ex-antecontrole op concentraties met een communautaire dimensie wordt ingevoerd, maar dat zij niet in de weg staat aan een ex-postcontrole op concentraties die deze drempel niet bereiken.”<sup>40</sup> Het Hof maakt hiermee duidelijk dat de mogelijkheid om beide verdragsbepalingen, zowel artikel 101 VWEU als artikel 102 VWEU, toe te passen als ex-postcontrole onverlet wordt gelaten door de Concentratieverordening.

42. Ten tweede oordeelde het Hof dat de door artikel 21(1) Concentratieverordening bepaalde niet-toepasselijkheid van verordening nr. 1/2003 op concentraties die vallen binnen het toepassingsgebied van deze verordening, geen antwoord geeft op de vraag of de bepalingen van primair recht – zoals artikelen 101 of 102 VWEU – van toepassing blijven op een concentratie van ondernemingen.<sup>41</sup> Het Hof voegt er uitdrukkelijk aan toe dat de niet-toepasselijkheid van de verordening nr. 1/2003 (met name artikel 5 ervan) geenszins ertoe leidt dat het een nationale mededingingsautoriteit verboden wordt om de relevante bepalingen van het VWEU, *in casu* artikel 102 VWEU (maar hetzelfde geldt voor artikel 101 VWEU), toe te passen op concentraties.<sup>42</sup> Artikel 5 van verordening nr. 1/2003 voorziet weliswaar in de bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten om de artikelen 101 en 102 VWEU toe te passen maar beide bepalingen, behorend tot het primair EU recht, zijn rechtstreeks toepasselijk.<sup>43</sup> Volgens het Hof behoort het dan aan de nationale mededingingsautoriteit om op grond van de nationale procedureregels deze Verdragsartikelen toe te passen op concentraties met een niet-communautaire dimensie.<sup>44</sup> De overwegingen van het Hof maken bijgevolg duidelijk dat zowel artikel 102 VWEU als artikel 101 VWEU kunnen worden toegepast op concentraties met een niet-communautaire dimensie door een nationale mededingingsautoriteit. Het Wetboek van economisch recht bepaalt evenwel dat “[d]e Belgische Mededingingsautoriteit oefent haar taken en bevoegdheden [...] in het belang van een doeltreffende toepassing van [...] de artikelen 101 en 102 VWEU”.<sup>45</sup>

43. Uit het bovenstaande volgt dat een nationale mededingingsautoriteit artikel 101 VWEU kan toepassen op een concentratie die de in verordening nr. 139/2004 en het toepasselijke nationale recht

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, rn. 39.

<sup>40</sup> *Ibid.*, rn. 41.

<sup>41</sup> *Ibid.*, rn. 34.

<sup>42</sup> *Ibid.*, rn. 47.

<sup>43</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal J. Kokott van 13 oktober 2022 in de zaak Towercast, rn. 29. Daar aangehaalde rechtspraak: Zie bijvoorbeeld HJEU, arrest van 27 maart 1974, BRT en Belgische Vereniging van auteurs, componisten en uitgevers, 127/73, rns 15 en 16; HJEU, arrest van 5 juni 2014, Kone e.a., C-557/12, rn. 20, en HJUE, arrest van 14 maart 2019, Skanska Industrial Solutions e.a., C-724/17, rn. 24.

<sup>44</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “HJEU”), Arrest van 16 maart 2023, Towercast, C-449/21, rns 48 en 50.

<sup>45</sup> Zie artikel IV.16, §2/1 WER.

vastgestelde drempels voor ex-antecontrole niet bereikt, wanneer is voldaan aan de in dat artikel neergelegde voorwaarden.<sup>46</sup>

44. Voor de beoordeling van de gevolgen van een overeenkomst in het licht van artikel 101 VWEU moet de mededinging worden onderzocht binnen het feitelijke kader waarin zij zich zonder de litigieuze overeenkomst zou afspelen.<sup>47</sup>

45. Een dergelijke beoordeling is niet enkel beperkt tot de werkelijke gevolgen, maar zij moet eveneens rekening houden met de potentiële gevolgen van de betrokken overeenkomst voor de mededinging.<sup>48</sup> Deze gevolgen moeten hoe dan ook voldoende merkbaar zijn.<sup>49</sup>

46. De beoordeling van de gevolgen van een niet-aanmeldingsplichtige concentratie, ongeacht of deze valt onder artikel 101 of 102 VWEU en artikel IV.1 of IV.2 WER, kan op haar beurt gebruikmaken van het bekende en stabiele analytische kader ontwikkeld voor de beoordeling van horizontale concentraties in het kader van het EU-concentratietoezichtscontrole, met name om redenen van rechtszekerheid.<sup>50</sup> Het auditoraat zal dit kader dan ook gebruiken voor de beoordeling van de Transactie.

## **IV.2 Betrokken product- en geografische markt**

47. In de concentratiezaak *Dossche/Ceres* uit 2020 weerhield het Mededingingscollege van de BMA, aan het eind van de voorlopige analyse (Fase I), een markt voor de productie van zachte tarwebloem in België, maar erkende dat (i) de productmarkt mogelijk verder zou kunnen worden gesegmenteerd naargelang het type klant, en dat (ii) de geografische marktdefinitie nader moest worden onderzocht.<sup>51</sup>

48. Om de Transactie te beoordelen, voerde het auditoraat in dit dossier een versneld marktonderzoek uit bij andere Belgische maalderijen. Deze omvatten Paniflower, Molens Geyskens, Molens T'Kindt, Moulins de Statte, Molens Dedobbeleer, Molens Nova, Soubry, Joosen-Luyckx en andere kleinere maalderijen.<sup>52</sup> In totaal vertegenwoordigen de partijen, samen met de andere Belgische maalderijen die aan het marktonderzoek hebben deelgenomen, ongeveer 95% van de totale productie van zachte tarwebloem in België.<sup>53</sup>

49. Het auditoraat verzamelde ook kwalitatieve input van verschillende sectorverenigingen.

---

<sup>46</sup> Zoals eerder gemeld is artikel 101 VWEU – behorend tot het primair EU recht – rechtstreeks van toepassing en is de BMA bevoegd om artikel 101 VWEU toe te passen op een doeltreffende manier. Bovendien is het de nationale mededingingsautoriteiten op grond van artikel 104 VWEU toegelaten om artikel 101 VWEU toe te passen op concentraties van nationale dimensie zolang de Raad geen verordening of richtlijn heeft vastgesteld om de handhaving van artikel 101 VWEU te regelen op concentraties die geen EU-dimensie hebben. De EU concentratieverordening geldt immers enkel voor concentraties met communautaire dimensie. Zie onder meer HJEU, arrest van 11 november 2021, Stichting Cartel Compensation e.a./Koninklijke Luchtvaart Maatschappij e.a., C-819/19, rns 41-42; HJEU, arrest van 11 april 1989, 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e.a./Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, rns 20-21 en HJEU, arrest van 30 april 1986, 209-213/84, Tribunal de police te Parijjes/Asjes e.a., rns 60-62.

<sup>47</sup> HJEU, arrest van 11 september 2014, MasterCard e.a./Commissie, C-382/12 P, rn. 161; HJEU, arrest van 30 januari 2020, Generics (UK), C-307/18, rn. 118.

<sup>48</sup> HJEU, arrest van 28 mei 1991, John Deere/Commissie, C7/95 P, rn. 77; HJEU, arrest van 26 november 2015, C345/14, SIA 'Maxima Latvija'/Konkurences padome, rn. 30.

<sup>49</sup> HJEU, arresten van 9 juli 1969, Völk, 5/69, rn. 7, en HJEU, arrest van 23 november 2006, Asnef-Equifax en Administración del Estado, C-238/05.

<sup>50</sup> Zie naar analogie Belgische Mededingingsautoriteit, Beslissing n°ABC-2023-RPR-17 van 21 juni 2023 in de zaak Proximus/Edpnet, rn. 89.

<sup>51</sup> Belgische Mededingingsautoriteit, Beslissing n°ABC-2020-C/C-02 van 15 januari 2020 in de zaak Dossche/Ceres, rns. 21-28.

<sup>52</sup> Deze zijn de volgende maalderijen: Moulins du Val Dieu, Molens Joye, Molens Van Ramsdonk, Molens Van Sande, Molens Vanden Bempt, Molens Vandenschrieck, Moulin de Hollange, en Moulin de Moulbaix.

<sup>53</sup> Berekeningen van het auditoraat gebaseerd op (i) inlichtingen gekregen van partijen en hun concurrenten gedurende het marktonderzoek, en (ii) nationale productiecijfers berekend en gepubliceerd door Statbel op: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/industriële-productie#figures> (product code 10612100 for "Meel van tarwe of van mengkoren").

### **IV.2.1 Afbakening van de productmarkt**

50. De beoordeling van vraag- en aanbodsubstitutie helpt bij het identificeren van de producten op de relevante markt, en daarmee van de leveranciers die actief zijn op de markt. Vraagsubstitutie is de belangrijkste overweging bij het bepalen van de relevante markt.<sup>54</sup> Het identificeren van de afnemers die waarschijnlijk soortgelijke effecten van de gedraging of concentratie in kwestie zullen ondervinden, kan ook een belangrijk element zijn voor de bepaling van de relevante markt.<sup>55</sup>

51. Het onderzoek van het auditoraat bracht een aantal feiten aan het licht over zowel de vraag als het aanbod van zacht tarwemeel.

52. Aan de vraagzijde hebben ambachtelijke klanten zoals artisanale bakkerijen, koekjesfabrieken, enz. verschillende eisen op het gebied van (i) volumes, (ii) productassortiment en (iii) kwaliteit. Meer specifiek, en in vergelijking met industriële klanten zoals industriële bakkerijen of klanten uit de voedingsindustrie, kopen artisanale klanten gewoonlijk kleinere volumes van zacht tarwemeel. Deze volumes worden meestal geleverd in zakken (bijvoorbeeld zakken van 25 kg). Bovendien hebben ze een breder assortiment meelmengsels nodig, hechten ze meer belang aan persoonlijke begeleiding en dienst op maat, en zijn ze minder veeleisend op het vlak van kwaliteitscertificaten en kwaliteitsstabiliteit.<sup>56</sup>

53. Aan de aanbodzijde zijn er maalderijen die alleen zacht tarwemeel leveren aan bepaalde afnemers. Vooral kleinere maalderijen zijn vaak niet in staat om industriële afnemers te bedienen omdat ze (i) een beperkte productiecapaciteit hebben en/of beperkte volumes produceren, en (ii) niet beschikken over de vereiste certificaten en *knowhow* om zacht tarwemeel te produceren die voldoet aan de kwaliteitsnormen van industriële afnemers. Dit betekent echter niet dat grote maalderijen die zacht tarwemeel kunnen produceren voor alle types van klanten noodzakelijkerwijs actief zijn bij de productie van meel van zachte tarwe bestemd voor ambachtelijke klanten.

54. In het algemeen blijkt dat de Belgische maalderijen die zacht tarwemeel produceren in drie groepen kunnen worden onderverdeeld: (i) maalderijen die uitsluitend of hoofdzakelijk ambachtelijke klanten bedienen, zoals Molens Dedobbeleer en Moulins du Val Dieu, (ii) maalderijen die uitsluitend of hoofdzakelijk klanten uit de voedingsindustrie bedienen, zoals Paniflower en Molens Geyskens, en ten slotte (iii) maalderijen die verschillende soorten klanten bedienen, waaronder, onder andere, Dossche, Ceres alsook Molens Nova en Joosen-Luyckx.<sup>57</sup>

### **IV.2.2 Geografische marktafbakening**

55. Geografische markten kunnen variëren van lokaal tot wereldwijd, afhankelijk van de feiten van de zaak. Een gebruikelijk uitgangspunt is het vaststellen van de gebieden waar de relevante gedraging of concentratie waarschijnlijk gevolgen zal hebben, door de locatie van de betrokken onderneming(en) en van hun afnemers te bepalen. Vervolgens is het van belang na te gaan of de mededingingsvoorwaarden in een bepaald gebied voldoende homogeen zijn om de gevolgen van de gedraging of concentratie te

---

<sup>54</sup> Mededeling van de Commissie, Bekendmaking van de Commissie betreffende de afbakening van de relevante markt ten behoeve van het mededingingsrecht van de Unie (C/2024/1645), rns. 23-24.

<sup>55</sup> *Ibid.*, rn. 24.

<sup>56</sup> Industriële klanten hebben constante kwaliteitsniveaus nodig om hun productieprocessen optimaal te laten verlopen.

<sup>57</sup> Het auditoraat benadrukt dat substitutie aan de aanbodzijde niet noodzakelijkerwijs betekent dat alle klanten tot dezelfde markt behoren, zelfs niet vanuit het perspectief van de aanbodzijde. Het productassortiment moet niet tot dezelfde relevante markt gerekend worden als slechts enkele van de leveranciers de mogelijkheid of de prikkel hebben om de productie om te schakelen en de producten op korte termijn effectief aan te bieden, met slechts verwaarloosbare extra verzonken kosten en risico's. In de context van de Transactie heeft het auditoraat geen aanwijzingen gevonden dat maalderijen die hoofdzakelijk zacht tarwemeel voor industriële afnemers produceren prikkels zouden hebben om over te schakelen op zacht tarwemeel voor ambachtelijke klanten.

kunnen beoordelen en of dat gebied van andere gebieden kan worden onderscheiden omdat de mededingingsvoorwaarden in die gebieden merkbaar verschillen.<sup>58</sup>

56. Om de mededingingsvoorwaarden te beoordelen, wordt een reeks factoren gebruikt. Deze omvatten, maar zijn niet beperkt tot, de aanwezigheid van dezelfde of verschillende aanbieders in verschillende geografische gebieden, overeenkomsten of verschillen in hun marktaandeelen en prijzen, overeenkomsten of verschillen in voorkeuren en inkoopgedrag van afnemers, hinderpalen en kosten verbonden aan het leveren aan afnemers in een ander gebied, afstandsfactoren die van invloed zijn op de kosten, beschikbare hoeveelheden of betrouwbaarheid van leveringen, en handelsstromen en leveringspatronen.<sup>59</sup>

57. Het onderzoek van het auditoraat bracht in dit verband verschillende feiten aan het licht.

58. De meeste verkopen van zacht tarwemeel door de partijen aan ambachtelijke klanten vinden plaats binnen België. Meer dan [90-100%] van alle verkopen van zacht tarwemeel door Ceres aan ambachtelijke klanten in 2022-2024 werden geleverd aan *Belgische* ambachtelijke klanten. Wat Dossche betreft, was meer dan [70-80%] van de verkoop van zacht tarwemeel door haar Belgische vestigingen aan artisanale klanten in 2022-2024 bestemd voor *Belgische* artisanale klanten. De verkopen van de vestigingen van Dossche buiten België die bestemd waren voor artisanale klanten in België waren daarentegen zeer laag.<sup>60</sup> Het marktonderzoek van het auditoraat bevestigde dat andere Belgische maalderijen die zachte tarwebloem produceren bestemd voor artisanale klanten, ook voornamelijk verkopen aan *Belgische* artisanale klanten. De onderzochte maalderijen gaven verder aan voornamelijk te concurreren met andere Belgische maalderijen.

59. Daarnaast kopen artisanale klanten in België voornamelijk zacht tarwemeel van *Belgische* leveranciers. Volgens de maalderijen en de sectorverenigingen komt dit omdat de transportkosten en de kleine volumes het voor de maalderijen (respectievelijk artisanale klanten) interessanter maken om lokaal, regionaal of nationaal te werken en te verkopen (respectievelijk aan te kopen). In het algemeen wordt de markt aan de aanbodzijde gekenmerkt door het bestaan van twee soorten maalderijen: enerzijds maalderijen die op lokaal of regionaal niveau opereren en anderzijds maalderijen die ambachtelijke klanten op nationale schaal (inclusief Dossche en Ceres) kunnen bedienen.

#### **IV.2.3 Beoordeling van het auditoraat**

60. In het licht van de hierboven uiteengezette elementen concludeert het auditoraat na voorlopige analyse dat er voldoende argumenten zijn om uit te gaan van het bestaan van een afzonderlijke markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten. Deze markt is hoogstens nationaal van omvang en mogelijk zelfs lokaal of regionaal.

61. Deze markt kan worden onderscheiden van de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor industriële bakkerijen en/of de voedingsmiddelenindustrie – waarvan de exacte definitie kan worden opengelaten, zowel vanuit product- als geografisch oogpunt, aangezien deze markt niet betrokken is bij de Transactie.

---

<sup>58</sup> Mededeling van de Commissie, Bekendmaking van de Commissie betreffende de afbakening van de relevante markt ten behoeve van het mededingingsrecht van de Unie, (C/2024/1645), rn. 38.

<sup>59</sup> *Ibid.*, rn. 39.

<sup>60</sup> De verkoop van zachte tarwemeel aan artisanale klanten in België door Dossche via haar vestigingen in Nederland en Duitsland vertegenwoordigde minder dan [0-10%] van de totale verkoop van zachte tarwemeel door Dossche aan artisanale klanten in België in 2022-2024.

### **IV.3 Beoordeling van de Transactie en de mogelijke gevolgen ervan**

62. De Transactie bestond uit de overname door Dossche van de commerciële activiteiten ambacht van Ceres, [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*]. In ruil daarvoor had Ceres zich ertoe verbonden [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*].

63. Zoals hierboven uiteengezet, waren er voldoende argumenten om uit te gaan van het bestaan van een afzonderlijke markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België. Hoewel de ambachtelijke activiteiten van Ceres een omzet vertegenwoordigen die onder de drempels ligt voor voorafgaande aanmelding bij de BMA in het kader van de concentratiecontrole, speelt Ceres een significante rol op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België.

64. In dit deel wordt in detail beschreven waarom het auditoraat van oordeel was dat de Transactie de mededinging op de relevante markt merkbaar zou kunnen hebben belemmerd als gevolg van het wegvallen van de concurrentiedruk tussen Dossche en Ceres op deze markt. Het auditoraat stelt dat de hieronder aangegeven elementen in combinatie moeten worden geanalyseerd in het licht van de feiten en specifieke omstandigheden van de Transactie.

#### **IV.3.1 De partijen hebben aanzienlijke marktaandelen op de relevante markt**

65. Overeenkomstig de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale concentraties van de Europese Commissie is het auditoraat van mening dat marktaandelen en concentratieniveaus nuttige eerste aanwijzingen geven over de marktstructuur en het concurrentiebelang van zowel de partijen als hun concurrenten.<sup>61</sup>

66. Voorlopig stelde het auditoraat vast dat er geen publiek beschikbare gegevens zijn aangaande de totale verkoop van zacht tarwemeel aan ambachtelijke klanten in België. Om toch een voldoende accuraat beeld te krijgen van de marktaandelen van de afzonderlijke spelers, heeft het auditoraat ten behoeve van haar voorlopig onderzoek gegevens ingezameld betreffende de verkoop van zacht tarwemeel aan ambachtelijke klanten in België op het niveau van elke afzonderlijke maalderij, zowel bij de partijen als bij hun belangrijkste concurrenten, en dit voor de afgelopen drie jaar, namelijk 2022, 2023 en 2024.

67. Het auditoraat heeft hierboven vermeld dat de partijen en de concurrenten die deelnamen aan het marktonderzoek in totaal ongeveer 95% van de productie van zacht tarwemeel in België vertegenwoordigen. De verzamelde en voor het marktaandeelonderzoek gebruikte inlichtingen geven bijgevolg een zeer accuraat beeld van de relevante markt.

68. De (nationale) marktaandelen van de partijen worden gedefinieerd als de verhouding tussen (i) de verkoop van zacht tarwemeel door de partijen aan ambachtelijke klanten in België, en (ii) de totale verkoop van zacht tarwemeel aan ambachtelijke klanten in België. Deze laatste is “bottom-up” berekend, d.w.z. door de som te nemen van de verkoopcijfers van alle onderzochte marktspelers. De (nationale) marktaandelen van de concurrenten zijn volgens dezelfde methode berekend.

69. In situaties waarin het onduidelijk was of de verkopen van zacht tarwemeel door concurrenten gericht waren aan ambachtelijke klanten in België of op andere klanten, worden deze verkopen meegenomen in de berekeningen om een overschatting van de marktaandelen van de partijen te

---

<sup>61</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rn. 14.

voorkomen. Indien er sprake is van verkopen voor eigen gebruik, of “interne verkopen”, zijn deze verkopen daarentegen niet meegenomen in de marktaandeelberekening.<sup>62</sup>

70. Belangrijk is dat de marktaandelen zijn berekend vertrekkend vanuit de productiezijde. Dit heeft als gevolg dat het auditoraat bij de marktaandeelberekening niet alleen rekening houdt met de rechtstreekse verkoop van zacht tarwemeel door Belgische maalderijen aan ambachtelijke klanten in België, maar ook met de onrechtstreekse verkoop van zacht tarwemeel aan ambachtelijke klanten in België, met name via groothandelaars.<sup>63</sup>

71. De marktaandelen van de partijen en hun belangrijkste concurrenten op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België worden in de onderstaande tabel uitgesplitst naar verkoopvolume:<sup>64</sup>

Jaar	2022		2023		2024	
	Duizend tons	%	Duizend tons	%	Duizend tons	%
Dossche	[45-55]	[25-35]%	[45-55]	[25-35]%	[45-55]	[25-35]%
Ceres	[35-45]	[15-25]%	[35-45]	[15-25]%	[35-45]	[15-25]%
<b>Gecombineerd</b>	<b>[85-95]</b>	<b>[45-55]%</b>	<b>[85-95]</b>	<b>[45-55]%</b>	<b>[85-95]</b>	<b>[45-55]%</b>
Paniflower	[10-20]	[5-10]%	[10-20]	[5-10]%	[10-20]	[5-10]%
Molens Dedobbeleer	[10-20]	[5-10]%	[10-20]	[5-10]%	[10-20]	[5-10]%
Molens Nova	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[5-10]%	[10-20]	[5-10]%
Molens T'Kindt	[0-10]	[5-10]%	[0-10]	[0-5]%	[10-20]	[5-10]%
Molens Joye	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Moulins du Val Dieu	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Moulins de Statte	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Molens Van Sande	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Molens Vandenschrieck	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Joosen-Luyckx	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Molens Geyskens	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%	[0-10]	[0-5]%
Andere	elk [0-10]	elk [0-5]%	elk [0-10]	elk [0-5]%	elk [0-10]	elk [0-5]%
<b>Totaal</b>	<b>[175-185]</b>	<b>100%</b>	<b>[175-185]</b>	<b>100%</b>	<b>[175-185]</b>	<b>100%</b>

<sup>62</sup> Het auditoraat merkte bijvoorbeeld op dat Soubry een deel van haar productie van zachte tarwemeel intern gebruikt en dat een deel van de verkoop van Paniflower plaatsvindt binnen La Lorraine Bakery Group. Deze verkopen zijn verwijderd op basis van de informatie die het auditoraat heeft verzameld over dergelijke interne verkopen.

<sup>63</sup> Het auditoraat nam contact op met de belangrijkste groothandelaars die actief zijn in België (bijvoorbeeld Luna Stella, ETLS La Chapelloise en Phanasem) om een beter inzicht te krijgen in de reikwijdte van hun activiteiten. Uit hun antwoorden bleek dat groothandelaars slechts tussenpersonen zijn en zichzelf als zodanig beschouwen, in die zin dat ze alleen zachte tarwemeel kopen van maalderijen en deze als zodanig doorverkopen. Ze verkopen een verscheidenheid aan producten (bijvoorbeeld room, boter, melk, eieren) om een “one-stop-shop” voor ambachtelijke klanten te vormen. Groothandelaars verstrekten informatie over (i) hun verkoop van zachte tarwemeel aan artisanale klanten in België, en (ii) de oorsprong van de zachte tarwemeel die verkocht werd aan artisanale klanten in België (leverancier en locatie). In overeenstemming met een brede waaier van bewijsstukken die het auditoraat reeds verzamelde tijdens zijn onderzoek, bevestigden deze gegevens dat de volumes van zacht tarwemeel die groothandelaars verkochten aan artisanale klanten in België minder dan 10% vertegenwoordigen van alle verkopen van zachte tarwemeel aan artisanale klanten in België, en dat de volumes zacht tarwemeel die artisanale klanten in België kochten van buitenlandse leveranciers klein zijn.

<sup>64</sup> Voor de volledigheid heeft het auditoraat deze analyse ook herhaald op basis van verkoopwaarden. De resultaten zijn vergelijkbaar.

*Bron: Verkoopsgegevens gecommuniceerd aan het auditoraat.*

*Opmerkingen: Marktaandeelen uitgedrukt in volumes, bottom-up berekend door het auditoraat, voor de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België. De methodologie is in detail beschreven in sectie IV.3.1. "Andere" omvat (i) rechtstreekse verkoop van tarwebloem aan ambachtelijke klanten in België door bevroegde maalderijen die niet expliciet in de tabel zijn opgenomen, en (ii) indirecte verkoop van tarwebloem aan ambachtelijke klanten in België door concurrerende maalderijen via de bevroegde groothandelaars door concurrenten (waaronder zowel Belgische als buitenlandse maalderijen).*

72. Uit de tabel blijkt dat de partijen over het algemeen de twee belangrijkste spelers zijn. Dossche heeft een marktaandeel tussen 25% en 35% en Ceres heeft een marktaandeel tussen 15% en 25%, afhankelijk van het jaar in kwestie. Het gecombineerde marktaandeel ligt dus tussen 45% en 55%. De vier belangrijkste concurrenten zijn Paniflower, Molens Dedobbeleer, Molens Nova en Molens T'Kindt. Geen van hen heeft een marktaandeel van meer dan 10%.

73. Dit patroon wordt ook weerspiegeld in de concentratieniveaus. Om het algemene concentratieniveau in een markt te meten, wordt gewoonlijk de Herfindahl-Hirschman Index (hierna "HHI") berekend. Deze wordt berekend door de som te nemen van de kwadraten van de individuele marktaandelen van alle bedrijven die actief zijn op de markt.<sup>65</sup> Hoe hoger de HHI, hoe hoger het concentratieniveau op de betreffende markt. In het bijzonder is de verandering in de HHI (de "delta") een nuttige indicator voor de verandering in concentratie die direct wordt veroorzaakt door een transactie.<sup>66</sup>

74. De onderstaande tabel geeft de HHI weer voor de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België, zowel vóór als na de Transactie, samen met het bijbehorende verschil (delta).

<b>Jaar</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
HHI voor de Transactie	[1.100-1.300]	[1.100-1.300]	[1.100-1.300]
HHI na de Transactie	[2.100-2.300]	[2.100-2.300]	[1.900-2.100]
<b>Delta</b>	<b>[800-1.000]</b>	<b>[800-1.000]</b>	<b>[800-1.000]</b>

*Bron: Verkoopsgegevens gecommuniceerd aan het auditoraat.*

*Opmerkingen: Berekeningen van de HHI op basis van marktaandelen uitgedrukt in omzet, bottom-up berekend door het auditoraat, voor de markt voor de voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België. De methodologie is in detail beschreven in sectie IV.3.1.*

75. Vóór de Transactie bedraagt de HHI op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België [1.100-1.300]. Als gevolg van de Transactie had de HHI kunnen oplopen tot [2.100-2.300], met een delta van [800-1.000]. Deze waarden zijn zeer hoog vergeleken met de veilige havenniveaus die de Europese Commissie aanhoudt.<sup>67</sup> Zoals recent academisch werk heeft aangetoond, wijzen deze waarden er bovendien op dat de Transactie aanzienlijke unilaterale effecten met zich mee zou kunnen brengen.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> De HHI geeft relatief meer gewicht aan de marktaandelen van grotere ondernemingen. Hoewel het nauwkeuriger is om alle bedrijven mee te nemen in de berekening, is een gebrek aan informatie over zeer kleine bedrijven niet belangrijk, omdat deze bedrijven de HHI niet significant beïnvloeden. Zie Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rn. 16.

<sup>66</sup> In het bijzonder heeft de academische literatuur bevestigd dat er een sterke theoretische basis is om te kijken naar veranderingen in HHI's om de waarschijnlijkheid en omvang van unilaterale effecten na de concentratie te beoordelen. Zie bijvoorbeeld Nocke, V., & Whinston, M. D. (2022). Concentration thresholds for horizontal mergers. *American Economic Review*, 112(6), 1915-1948.

<sup>67</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rns. 19-21.

<sup>68</sup> Zie Nocke, V., & Whinston, M. D. (2022). Concentration thresholds for horizontal mergers. *American Economic Review*, 112(6), 1915-1948.

76. Hoe hoger het marktaandeel van de partijen is, hoe groter de kans is dat de fuserende partijen de prijzen na de Transactie zullen verhogen.<sup>69</sup> In deze context van de geplande transactie merkte het auditoraat op dat Dossche de verkopen van Ceres aan artisanale klanten zou hebben overgenomen zonder een concurrentieproces te moeten ondergaan. Dossche zou bijgevolg na de Transactie een marktaandeel van [45-55]% hebben gehad op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke klanten in België.

77. Bovendien benadrukt het auditoraat dat de eerstvolgende concurrent op de markt na de transactie een marktaandeel zou hebben gehad dat aanzienlijk lager zou zijn dan het marktaandeel van Dossche na de integratie van het ambachtelijke klantenbestand van Ceres. De individuele marktaandelen van de concurrenten zijn zeer beperkt, met (i) geen enkele concurrent met een marktaandeel van meer dan 10%, (ii) een klein aantal maalderijen met een marktaandeel tussen 5% en 10%, en (iii) de meerderheid van de maalderijen met een marktaandeel van minder dan 5%.

78. De sterke toename van de marktpositie van Dossche zou haar marktmacht aanzienlijk hebben versterkt. Deze redenering wordt bevestigd door een reeks economische modellen waarbij ondernemingen homogene goederen produceren die aantonen dat, *ceteris paribus*, hoe groter de toename van het marktaandeel van de gefuseerde entiteit ten gevolge van de concentratie, des te groter het prijseffect dat veroorzaakt wordt door de concentratie. Dit geldt des te meer wanneer schaalgrootte ook belangrijk is en wanneer de transactie betrekking heeft op de grootste spelers op de markt (zoals het geval was in de Transactie).<sup>70</sup>

#### **IV.3.2 Het is onwaarschijnlijk dat concurrenten hun aanbod aanzienlijk zullen vergroten als de prijzen stijgen**

79. De kans op prijsverhogingen na een concentratie is groter als het onwaarschijnlijk is dat concurrenten hun aanbod aanzienlijk zullen vergroten. Dit is met name het geval als concurrenten te maken hebben met bindende capaciteitsbeperkingen en de uitbreiding van capaciteit duur is.<sup>71</sup>

80. Om deze mogelijkheid in het kader van de Transactie te onderzoeken, verzamelde het auditoraat niet alleen cijfers over de verkoop, maar ook over de capaciteit van de Belgische maalderijen. De volgende tabel toont de nominale productiecapaciteit van de partijen en hun belangrijkste concurrenten. De nominale productiecapaciteit is gedefinieerd als de maximale hoeveelheid zacht tarwemeel die een leverancier theoretisch op jaarbasis kan produceren en vervolgens kan verkopen aan elk type afnemer, met inbegrip van ambachtelijke klanten, industriële bakkerijen en afnemers in de voedingsindustrie.

---

<sup>69</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rn. 27.

<sup>70</sup> Zie bijvoorbeeld afdelingen 3 en 15 in Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). *Industrial organization: Markets and strategies*. Cambridge University Press; en Reisinger, M., & Zenger, H. (2024). *The competitive effects of mergers with Cournot competition*. SSRN Working Papers, 3881145.

<sup>71</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rns. 32-35.

<b>Maalderij</b>	<b>Duizend tons</b>	<b>% van totale capaciteiten</b>
Dossche	[300-400]	[20-30]%
Ceres	[300-400]	[20-30]%
<b>Gecombineerd</b>	<b>[600-700]</b>	<b>[40-50]%</b>
Paniflower	[400-500]	[20-30]%
Moulins de Statte	[50-100]	[0-5]%
Molens T'Kindt	[50-100]	[0-5]%
Molens Geyskens	[50-100]	[0-5]%
Soubry	[0-50]	[0-5]%
Molens Nova	[0-50]	[0-5]%
Joosen-Luyckx	[0-50]	[0-5]%
Molens Dedobbeleer	[0-50]	[0-5]%
Molens Joye	[0-50]	[0-5]%
Molens Vandenschrieck	[0-50]	[0-5]%
Moulins du Val Dieu	[0-50]	[0-5]%
Andere	[0-50]	[0-5]%
<b>Totaal</b>	<b>[1.400-1.500]</b>	<b>100%</b>

*Bron: Capaciteitsgegevens gecommuniceerd aan het auditoraat.*

*Opmerkingen: Marktaandeelen in termen van nominale productiecapaciteit bottom-up berekend door het auditoraat. Nominale productiecapaciteit verwijst naar het maximale volume aan meel van zachte tarwe die een maalderij theoretisch kan produceren op jaarlijkse basis en vervolgens kan verkopen aan elk type klant (namelijk ambachtelijke klanten, industriële bakkerijen, klanten actief in de voedingsindustrie), zowel in het binnen- als het buitenland. De methodologie wordt in detail beschreven in sectie IV.3.2.*

81. In lijn met de bevindingen in afdeling IV.3.1 gebaseerd op de verkoop, zijn de partijen in termen van nominale productiecapaciteit aanzienlijk groter dan hun concurrenten. Het auditoraat merkt verder op dat, rekening houdend met zowel de nominale productiecapaciteit als de huidige bezettingsgraad van de capaciteit, elke partij vóór de beoogde transactie over voldoende capaciteit beschikt om aan meer dan 80% van de totale marktvraag van ambachtelijke klanten in België te voldoen.<sup>72</sup>

82. De enige uitzondering is Paniflower, met een nominale productiecapaciteit van [400-500] duizend ton. Volgens rapporten van derden zijn Dossche, Ceres en Paniflower veruit de drie grootste maalderijen die zacht tarwemeel produceren in België, met ongeveer 75% van de nationale productie.<sup>73</sup> De resultaten in de bovenstaande tabel komen overeen met deze schatting. Als Paniflower buiten beschouwing wordt gelaten, is er geen enkele concurrent met een aandeel in de totale capaciteit van meer dan 5%.

83. Niettemin merkt het auditoraat op dat de capaciteit van Paniflower in perspectief moet worden geplaatst. Hoewel de capaciteit van Paniflower zeer groot is en van vergelijkbare omvang als die van de partijen, tonen de resultaten van het voorlopige onderzoek van het auditoraat aan dat deze capaciteit niet (of minder) van belang is voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke klanten in België. Paniflower verkoopt zacht tarwemeel voornamelijk aan industriële klanten, binnen of buiten de La Lorraine Bakery Group.

84. Andere concurrenten zijn gefragmenteerd. Naast Paniflower hebben slechts drie andere concurrenten een nominale productiecapaciteit van meer dan 50.000 ton, namelijk Moulins de Statte,

<sup>72</sup> Dit cijfer werd verkregen door voor elke partij (i) de som van de totale verkoop van zachte tarwemeel aan ambachtelijke klanten (inclusief uitvoer) en (ii) de reservecapaciteit (d.w.z. de capaciteit die niet wordt gebruikt voor de productie van zachte tarwemeel bestemd voor ambachtelijke klanten, noch voor de productie van zachte tarwemeel bestemd voor industriële bakkerijen en/of afnemers in de levensmiddelenindustrie) met elkaar te vergelijken.

<sup>73</sup> Zie [https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE\\_GRAIN\\_PAIN\\_BELGIQUE.pdf](https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/FILIERE_GRAIN_PAIN_BELGIQUE.pdf), <https://collegedesproducteurs.be/filiere/grandes-cultures/2023/de-la-graine-au-pain-etat-des-lieux-de-la-cereale-wallonne/>, en <https://goodfood.brussels/sites/default/files/inline-files/Fili%C3%A8re%20c%C3%A9r%C3%A9ales.pdf>, onder anderen.

Molens T'Kindt en Molens Geyskens. Ten aanzien van elk van deze spelers afzonderlijk is Dossche ten minste vijf keer groter in termen van nominale productiecapaciteit, waarbij verder moet worden benadrukt dat zowel Molens T'Kindt als Molens Geyskens voornamelijk zacht tarwemeel aan industriële afnemers verkopen.

85. Uit het onderzoek blijkt verder dat de concurrenten een hoge bezettingsgraad hebben.<sup>74</sup> Ongeveer 85% van de capaciteit van de concurrenten wordt nu al gebruikt, wat betekent dat er weinig capaciteit (opnieuw) kan worden ingezet voor de productie van zacht tarwemeel voor ambachtelijke klanten in België.

86. Ten slotte benadrukt het auditoraat dat er op basis van haar voorlopig onderzoek geen aanwijzingen zijn dat de capaciteit van de concurrenten voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België in de toekomst zou toenemen.

87. In het licht van de elementen van haar voorlopig onderzoek is het auditoraat derhalve van mening dat de concurrenten van de partijen niet in staat zouden zijn geweest hun productie aanzienlijk te verhogen, mocht de prijs op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België zijn gestegen als gevolg van de Transactie.

### **IV.3.3 De partijen zijn naaste concurrenten**

88. De nauwe concurrentie tussen de partijen is een andere factor waarmee rekening moet worden gehouden om het risico op unilaterale effecten te beoordelen. Hoe groter de substitueerbaarheid van de producten van de fuserende ondernemingen, hoe waarschijnlijker het is dat de fuserende ondernemingen hun prijzen aanzienlijk zullen verhogen. Zo zou bijvoorbeeld een concentratie tussen twee producenten die producten aanbieden die door een aanzienlijk aantal afnemers als hun eerste en tweede keuze worden beschouwd, tot een aanzienlijke prijsverhoging kunnen leiden. Het feit dat de rivaliteit tussen de partijen een belangrijke bron van concurrentie was op de markt, kan bijgevolg een cruciale factor zijn in de analyse.<sup>75</sup>

89. In de context van de Transactie heeft het auditoraat sterke gelijkenissen tussen Dossche en Ceres vastgesteld. Ten eerste hebben de partijen een vergelijkbare omvang en zijn ze de twee grootste spelers die actief zijn op de relevante markt. Uit het voorlopige onderzoek van het auditoraat blijkt verder dat de partijen over aanzienlijke reservecapaciteit beschikken en zacht tarwemeel verkopen aan ambachtelijke klanten in het hele land. De meeste concurrenten opereren daarentegen op een veel kleinere schaal. Ze leveren voornamelijk aan industriële klanten of hebben een aanzienlijk lagere productiecapaciteit (met beperkte reservecapaciteit). Bovendien zijn verscheidene concurrenten slechts lokaal actief.

90. Het auditoraat voert aan dat indien de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten lokaal in plaats van nationaal zou zijn, de hierboven beschreven patronen nog meer uitgesproken zouden zijn. Indien de concurrenten waarvan de grootste concurrentiedruk uitgaat enkel op lokaal niveau actief zijn – wat sommige elementen van het marktonderzoek duidelijk suggereren – dan zouden de hierboven vermelde nationale marktaandelen van de partijen in werkelijkheid een onderschatting kunnen zijn van de nauwe concurrentie tussen Dossche en Ceres. Om dit te illustreren, blijkt uit elementen die door Ceres zijn aangeleverd dat Dossche in staat was om de

---

<sup>74</sup> In deze context moet de bezettingsgraad worden begrepen als de verhouding tussen de totale verkoop in 2024 en de nominale capaciteit.

<sup>75</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rn. 28.

meerderheid van de klanten van Ceres terug te winnen nadat Ceres haar marketingaanwezigheid in een specifieke regio in België had verminderd.<sup>76</sup>

#### **IV.3.4 Ambachtelijke klanten hebben beperkte mogelijkheden om van leverancier(s) te veranderen**

91. In het geval er slechts een beperkt aantal alternatieve leveranciers actief zijn op de relevante markt, of indien er grote overstapkosten zijn om van de ene naar de andere leverancier over te stappen, hebben afnemers van de partijen potentieel moeilijkheden om over te stappen naar andere leveranciers post-transactie. In dit geval zijn afnemers bijzonder kwetsbaar voor prijsstijgingen en kan een concentratie van invloed zijn op het vermogen van deze afnemers om zich tegen prijsstijgingen te beschermen.<sup>77</sup>

92. Ten behoeve van haar analyse onderzocht het auditoraat in hoeverre de afnemers op de relevante markt, in dit geval ambachtelijke klanten in België, over voldoende compenserende afnemersmacht beschikken om de prikkel van leveranciers om de prijzen te verhogen tegen te gaan. In deze context moet compenserende afnemersmacht worden begrepen als de onderhandelingsmacht van de afnemer in commerciële onderhandelingen met de verkoper, die hij dankt aan zijn omvang, zijn commerciële betekenis voor de verkoper en zijn vermogen om van leverancier te veranderen.<sup>78</sup>

93. Ten eerste herhaalt het auditoraat dat er weliswaar veel maalterijen actief zijn op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België, maar dat de meeste van hen kleine leveranciers zijn die regionaal of zelfs lokaal actief zijn. De partijen daargelaten, zijn slechts een handvol leveranciers actief op nationaal niveau, waardoor de toegang van ambachtelijke klanten in België tot alternatieve leveranciers wordt beperkt.

94. Ten tweede blijkt uit de inlichtingen die het auditoraat in haar voorlopig onderzoek heeft ontvangen, dat ambachtelijke klanten op individuele basis en via kleine transacties zacht tarwemeel kopen van leveranciers. Tussen 2022 en 2024 heeft elk van de partijen zacht tarwebloem verkocht aan honderden verschillende Belgische artisanale klanten. Het auditoraat verwijst ook naar de aard van ambachtelijke klanten (artisanale bakkerijen, koekjesfabrieken, enz.), die kleine hoeveelheden zacht tarwemeel kopen.

#### **IV.3.5 De toetreding en uitbreiding van concurrenten is onwaarschijnlijk**

95. Een andere mogelijke compenserende kracht heeft te maken met toetredingsdrempels. Wanneer het voldoende eenvoudig is om een markt te betreden of uit te breiden, is het onwaarschijnlijk dat een concentratie een significant concurrentiebeperkend risico met zich meebrengt. Om te kunnen spreken van voldoende concurrentiedruk op de fuserende partijen, moet worden aangetoond dat markttoetreding waarschijnlijk, tijdig en voldoende is om mogelijke concurrentiebeperkende effecten van de concurrentie tegen te gaan of te neutraliseren.<sup>79</sup>

96. Bij de beoordeling of markttoetreding al dan niet winstgevend en dus waarschijnlijk is, kan rekening worden gehouden met de verwachte ontwikkeling van de markt. Toetreding is waarschijnlijker op een markt die naar verwachting in de toekomst sterk zal groeien dan op een markt die volgroeid is of naar verwachting zal krimpen.<sup>80</sup> In dit verband wees de voorlopige analyse van het auditoraat niet uit dat de vraag naar zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België in de toekomst aanzienlijk zou groeien. Uit de elementen waarover het auditoraat beschikt, blijkt dat de vraag zich in het beste

---

<sup>76</sup> Antwoord VOI 2 Ceres, vraag 2.4.3

<sup>77</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, rn. 31.

<sup>78</sup> *Ibid.*, rn. 64.

<sup>79</sup> *Ibid.*, rns. 65, 68, 72.

<sup>80</sup> *Ibid.*, rn. 72.

geval zou stabiliseren. Sommige aanwijzingen duiden zelfs op een daling, door de tendens van bepaalde Belgische ambachtelijke spelers om over te schakelen op industriële methoden en processen.

97. Het auditoraat merkt verder op dat de Transactie in principe zeer weinig ruimte liet voor Ceres om in de nabije toekomst opnieuw tot de markt toe te treden aangezien het de overheveling omvatte van [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*]. Het auditoraat acht een dergelijke herintrede daarentegen echter bijzonder onwaarschijnlijk, en zelfs uitgesloten op korte termijn omwille van een niet-concurrentiebeding.<sup>81</sup> Bovendien lijken er voor Ceres geen economische redenen te zijn om de markt te verlaten om daarna in de nabije toekomst opnieuw tot dezelfde markt toe te treden.

98. Wat de uitbreiding van bestaande concurrenten betreft, bevestigt het voorlopig onderzoek van het auditoraat opnieuw dat er geen enkel verzameld bewijs suggereert dat concurrenten de prikkels hebben om toe te treden tot de relevante markt en de nodige investeringen te doen om de productiecapaciteit uit te breiden om ambachtelijke klanten in België te kunnen beleveren.

#### **IV.3.6 De Transactie zou plaatsvinden in een context van "seriële acquisities"**

99. In situaties waarin een grote onderneming over zeer grote capaciteiten beschikt en haar concurrenten daarentegen over veel kleinere capaciteiten beschikken, voorspelt de economische theorie dat een grote onderneming een hoge mate van marktmacht zou kunnen uitoefenen. Dit komt doordat concurrenten mogelijk niet in staat zijn om de productieniveaus snel en aanzienlijk genoeg te verhogen om de prikkel van de grote onderneming om haar prijzen te verhogen, af te zwakken.<sup>82</sup>

100. Een dergelijk mechanisme kan nuttige inzichten verschaffen wanneer een serie van overnames plaatsvindt. In het bijzonder meent het auditoraat op basis van zijn voorlopig onderzoek dat dit licht zou kunnen werpen op de algemene strategie van Dossche.

101. Dossche heeft de afgelopen jaren verschillende overnames gedaan, waaronder Molens Morreels-Limbourg en Molen Van Der Velpen in België, Meneba en Waddenmolen in Nederland en Mühle Rüningen in Duitsland. Sommige van de overgenomen maalderijen werden opmerkelijk genoeg kort na hun overname gesloten.<sup>83</sup>

102. Na de overname van Meneba, dat op dat moment de grootste producent van zacht tarwemeel in Nederland was,<sup>84</sup> verklaarde de CEO van Dossche, Kristof Dossche, het volgende:

*"Meneba had ik natuurlijk al langere tijd op het oog. [...] Het bedrijf is een stevige concurrent voor ons geweest; op de Nederlandse markt is het zelfs sterker dan Dossche Mills. Juist daarom past dit bedrijf zo goed bij ons."*<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Het niet-concurrentiebeding heeft geen betrekking op groothandelaars. Het auditoraat heeft echter geen aanwijzingen gezien dat de redenering in de hoofdttekst niet van toepassing is op het specifieke geval van groothandelaars.

<sup>82</sup> *Supra*, afdeling IV.3.2.

<sup>83</sup> Zie bijvoorbeeld Bloemmolens van Geel in België en Krijger Molenaars in Nederland: <https://www.nderox.be/lezen/verdwenen-industrie/het-einde-van-de-bloemmolens-van-geel-234714/>, <https://www.made-in.be/kempen/dossche-mills-sluit-bloemmolens-van-geel/>, en <https://www.wereldregio.nl/nieuws/actueel-sd/32506/krijger-molenaars-sluit-de-deuren>

<sup>84</sup> Autoriteit Consument en Markt, Goedkeuring van de concentratie tussen Dossche Mills Nederland B.V. en Meneba Holding B.V., zaak nr. ACM/17/019799, rn. 9.

<sup>85</sup> Zie <https://www.bakkersinbedrijf.nl/bedrijfsinformatie/overname-van-meneba-stemt-kristof-dossche-fier>.

103. De heer Kristof Dossche legde in een recenter interview uit dat de vraag naar zacht tarwemeel in Europa stabiel is en dat, tegen deze achtergrond, de toekomstige groei van zijn maalterij afhankelijk is van overnames:<sup>86</sup>

*“Het groeiparcours is allesbehalve vanzelfsprekend, want de verkoop van bloem groeit niet. In de stabiele markt groeit Dossche vooral door overnames. Ook nu blijft Dossche op zoek naar nieuwe overnames. [...] “Er komt een enorme consolidatiegolf en wij zijn daar als enige in Europa nu al mee bezig.””*

104. Uit het voorlopige onderzoek van het auditoraat is gebleken dat Dossche onlangs andere Belgische maalterijen heeft benaderd, als deel van wat een strategie van “seriële acquisities” of “kralen rijgen” lijkt. Indien Dossche deze concurrenten zou overnemen, zal de overblijvende capaciteit van de concurrenten op de relevante markt aanzienlijk worden verminderd, waardoor Dossche meer mogelijkheden zou hebben om marktmacht uit te oefenen en de prijzen te verhogen. Het is inderdaad zo dat een aantal kleine overnames tot dezelfde belemmering van de mededinging kan leiden als één grote overname. Als de Transactie onderdeel is van een strategie van “seriële overnames”, zouden toekomstige overnames samen met eerdere concentraties betrokken moeten worden bij de beoordeling van de huidige marktpositie van Dossche, om een volledige overzicht van zijn marktpositie te kunnen beseffen.<sup>87</sup>

105. Indien de relevante markt veeleer lokaal dan nationaal is, zou een mogelijke strategie er zelfs in kunnen bestaan zich te richten op maalterijen in zeer specifieke gebieden, teneinde alternatieve bevoorradingsbronnen voor ambachtelijke klanten in deze gebieden uit te schakelen. In de veronderstelling dat de marktvraag afneemt – wat volgens het marktonderzoek mogelijk is – worden overnames bovendien potentieel des te relevanter, aangezien de capaciteit van concurrenten anders een groter deel van de marktvraag zou dekken. In dit verband merkt het auditoraat op dat de maalterijen die Dossche benaderd heeft in verband met een overname, in specifieke gebieden gevestigd zijn.

106. Alles in acht genomen, is het auditoraat op dit punt van het voorlopige onderzoek van oordeel dat de andere overnamepogingen van Dossche, in combinatie met de Transactie waarbij Dossche het klantenbestand van Ceres zou overnemen in ruil voor [VERTROUWELIJK: *Transactiegerelateerde informatie - concrete informatie over de omvang van de transactie*], enkel haar intentie aantoont om geleidelijk de concurrentiedruk op de markt voor de productie van zacht tarwemeel bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België te verminderen, ten nadele van ambachtelijke klanten en uiteindelijk de consument.

### **IV.3.7 Beoordeling van de auditeur**

107. Op basis van de hierboven voorlopige bevindingen meent de auditeur dat de Transactie mededingingsbeperkende gevolgen met zich had kunnen meebrengen op de markt voor de productie van meel van zachte tarwe bestemd voor ambachtelijke activiteiten in België, in strijd met de artikelen IV.1 WER en artikel 101 VWEU. Door het stopzetten van de transactie zijn de mogelijke concurrentiebeperkende effecten echter in principe weggevallen. Bijgevolg is een analyse van de

---

<sup>86</sup> De Tijd, interview van Kristof Dossche van 24 November 2024, beschikbaar hier: <https://www.tijd.be/ondernemen/voeding-drink/ceo-van-bloemgigant-brood-zal-niet-goedkoper-worden-nu-de-graangeprijzen-zijn-gedaald/10508705.html#:~:text=Voeding%20%26%20Drank-CEO%20van%20bloemgigant%3A%20%27Brood%20zal%20niet%20goedkoper%20worden,nu%20de%20graangeprijzen%20zijn%20gedaald%27&text=Met%20bloem%20een%20Europees%20miljardenbedrijf,familie%20Dossche%20aan%20het%20slage>

<sup>87</sup> Autoriteit Consument en Markt, besluit van 20 februari 2025 in zaak nr. ACM/24/190046, Foresco/DWP-Vierhouten, rn. 47.

voorwaarden van artikel IV.1, §3 WER en artikel 101, §3 VWEU eveneens overbodig, temeer daar deze bepaling door de betrokken partijen in dit stadium van het onderzoek niet werd ingeroepen.

## **V. Motivering van de stopzetting van het onderzoek**

108. Zoals vermeld in de nota van de BMA omtrent haar jaarlijks prioriteitenbeleid, concentreert de BMA, met het oog op een optimaal gebruik van haar middelen, haar interventies op die zaken waar het verwachte positieve effect van haar acties het grootst is, rekening houdend met de middelen die nodig zijn om de acties met succes uit te voeren.<sup>88</sup>

109. Na de aankondiging van de beëindiging van de overeenkomsten die de Transactie zouden hebben geformaliseerd, heeft het auditoraat de uit de transactie voortvloeiende verplichtingen nagekeken en geconcludeerd dat oorspronkelijke bezorgdheden van mogelijke concurrentiebeperkende effecten verdwenen waren. In het algemeen, gezien het onderzoek van de BMA zonder voorwerp is geworden, is de auditeur van mening dat het onderzoek kan gesloten worden op basis van het feit dat de zaak geen handhavingsprioriteit meer vormt of geen diepgaande onderzoek rechtvaardigt gelet op de beschikbare middelen.

110. In overeenstemming met artikel IV.45, alinea 1, 3° WER beslist de auditeur, na advies van de auditeur-adviseur, het ambtshalve onderzoek stop te zetten. Deze beslissing neemt geen standpunt in over de vraag of Dossche of Ceres door de Transactie een inbreuk zou hebben gepleegd op artikel IV.1 WER en/of artikel 101 VWEU.

111. De beslissing om het onderzoek stop te zetten, belet niet dat de auditeur-generaal kan beslissen om een nieuw onderzoek in te stellen op grond van nieuwe elementen of ontwikkelingen.

## **VI. Beslissing**

112. De auditeur neemt, op grond van de bovenvermelde redenen, de volgende beslissing:

Zij beslist het ambtshalve onderzoek in zaak MEDE-RPR-25/0005 stop te zetten op grond van artikel IV.45, alinea 1, 3° WER.

Gedaan te Brussel, op 16 juni 2025

Adélaïde Nys  
Auditeur

---

<sup>88</sup> Zie Nota "Prioriteitennota – 2025", te raadplegen via de website van de BMA: <https://www.bma-abc.be/sites/default/files/content/download/files/Prioriteitennota2025.pdf>.