



Beslissing op de bezwaren tegen de last onder dwangsom opgelegd aan Royal Lactalis Leerdammer B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/646398
Zaaknummers : ACM/24/192151 en ACM/24/192175
Datum : **27 maart 2025**

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) legde op 4 september 2024 een last onder dwangsom op aan kaasfabrikant Royal Lactalis Leerdammer B.V. (Lactalis) wegens overtreding van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (Wet OHP Landbouw) bij het inkopen van melk. Op grond van de leveringsvoorwaarden die Lactalis met haar melkveehouders overeenkomt, bepaalt Lactalis maandelijks eenzijdig de melkprijs. De ACM merkte deze regeling aan als een overtreding van het verbod op het eenzijdig wijzigen van de prijsvoorwaarden voor landbouwproducten van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw. Op grond van de last moet Lactalis uiterlijk op 4 april 2025 de leveringsvoorwaarden aanpassen voor zover die betrekking hebben op de prijs.

Lactalis is het niet eens met het besluit van de ACM en ging hier tegen in bezwaar. Zij betoogt onder andere dat de Wet OHP Landbouw niet op haar van toepassing zou zijn, dat haar manier van prijsbepaling niet verboden zou zijn en dat de manier van handhaving door de ACM onevenredig zou zijn.

Ook de partij die bij de ACM een handhavingverzoek indiende tegen Lactalis – Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief (LVLC) – ging in bezwaar tegen het besluit. Zij vindt dat Lactalis ook op andere manieren de Wet OHP Landbouw overtreedt en dat de ACM daartegen had moeten handhaven. Daarnaast vindt zij dat de ACM ten onrechte meer tijd heeft gegeven aan Lactalis om de last na te leven.

In dit besluit beoordeelt de ACM de bezwaren van Lactalis en LVLC. Zij concludeert dat deze bezwaren geen aanleiding vormen om terug te komen op haar besluit.

Anders dan Lactalis betoogt, is de Wet OHP Landbouw wel op haar van toepassing. De toepasselijkheid van deze wet wordt bepaald door omzetverhoudingen en niet door andere (markt)omstandigheden. Daarnaast concludeert de ACM dat de manier waarop Lactalis haar melkprijs bepaalt – waarbij melkveehouders van tevoren niet weten welke prijs zij krijgen of hoe Lactalis de prijs bepaalt, terwijl er ook geen ruimte is voor onderhandeling – terecht is aangemerkt als een overtreding van het verbod op het eenzijdig wijzigen van de prijsvoorwaarden voor landbouwproducten. Tot slot vindt de ACM ook na heroverweging dat een last onder dwangsom een passend middel is om die overtreding te beëindigen en dat de last niet verder gaat dan hiervoor noodzakelijk is.

De bezwaren van LVLC slagen ook niet. LVLC klaagde onder andere over de toepassing door Lactalis van bepaalde aanvullende heffingen en over de verwerking van (bedrijfs)gegevens van melkveehouders, maar hierin zag de ACM terecht geen schending van de Wet OHP Landbouw. De ACM had daarnaast goede redenen om de begunstigingstermijn te verlengen. Lactalis had een plan gepresenteerd om in overleg met de melkveehouders tot een nieuw prijssysteem te komen. De ACM oordeelde terecht dat het uitvoeren van dat plan meer tijd zou kosten dan zij aanvankelijk aan Lactalis had gegeven.

1. Inleiding

1.1. De kern van het handhavingsverzoek en de beslissing daarop

1. **Royal Lactalis Leerdammer B.V. (Lactalis)** is een kaasproducent. Zij koopt ten behoeve van haar kaasproductie melk in. Lactalis sluit hiertoe leveringsovereenkomsten met melkveehouders, hierna ook wel genoemd: de leveranciers, op grond waarvan zij hun melk exclusief aan Lactalis leveren.¹
2. **Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief (LVLC)** behartigt en bevordert de economische en maatschappelijke belangen van de melkveehouders die melk leveren aan Lactalis. Zij heeft meer dan [vertrouwelijk] leden, die tezamen ongeveer de helft van de totale melkafname van Lactalis vertegenwoordigen.²
3. LVLC diende in 2022 een handhavingsverzoek in bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) tegen Lactalis. Volgens LVLC zijn verschillende voorwaarden uit de leveringsovereenkomsten van Lactalis in strijd met de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna: Wet OHP Landbouw).³ De ACM deed onderzoek naar aanleiding van het handhavingsverzoek en nam op 4 september 2024 een besluit op dat verzoek (hierna: het bestreden besluit).⁴
4. In het bestreden besluit stelde de ACM een overtreding vast van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw. Die bepaling verbiedt onder meer het eenzijdig wijzigen van de voorwaarden van een leveringsovereenkomst voor landbouwproducten die verband houden met de prijzen. Volgens het bestreden besluit overtrad Lactalis dit verbod door maandelijks eenzijdig de vet- en eiwitprijzen (en daarmee de melkprijs) te bepalen, zonder dat daarvoor een transparant en objectief systeem met de melkveehouders was overeengekomen.⁵ Ter beëindiging van deze overtreding legde de ACM aan Lactalis een last onder dwangsom op, op grond waarvan Lactalis binnen drie maanden na bekendmaking van het bestreden besluit de leveringsvoorwaarden diende aan te passen voor zover die betrekking hebben op de prijs en aan de melkveehouders voor diende te leggen. Zou deze last niet (tijdig) worden uitgevoerd, dan zou Lactalis een dwangsom verbeuren van € 175.000,- per maand met een maximum van € 1.050.000,-.⁶
5. LVLC vond dat ook andere onderdelen van de leveringsovereenkomsten van Lactalis in strijd waren met de Wet OHP Landbouw. Zo zou Lactalis ten onrechte betalingen verlangen die geen verband houden met de verkoop van melk; zou zij de leveringsvoorwaarden voor 2022⁷ en 2023⁸ eenzijdig hebben gewijzigd; en zou zij bedrijfsgeheimen van melkveehouders onrechtmatig gebruiken en verkrijgen. In het bestreden besluit wees de ACM deze andere klachten af.⁹
6. Na de vaststelling van de last onder dwangsom lichtte Lactalis aan de ACM toe hoe zij in overleg met de melkveehouders een nieuw prijssysteem wilde gaan opstellen. De acties die in dit kader vereist zijn, zouden volgens Lactalis niet binnen de in het bestreden besluit vastgestelde begunstigingstermijn van drie maanden kunnen worden uitgevoerd. Omdat de ACM zich in de

¹ Dossiernr. 127, ACM/UIT/629936 (hierna: bestreden besluit), rnr. 22 en 28.

² Bestreden besluit, nr. 21.

³ Dossiernr. 3, ACM/IN/707270, aangevuld bij dossiernrs. 8, 11-14 en 19. Een deel van het handhavingsverzoek zag op artikel 6 van de Mededingingswet. LVLC heeft dit deel ingetrokken (bestreden besluit, nr. 11).

⁴ Op het onderdeel van het handhavingsverzoek over de contributie voor ZuivelNL, die Lactalis bij haar melkveehouders in rekening brengt, werd nog niet beslist (bestreden besluit, nr. 6). Ten aanzien hiervan werden op 17 oktober 2024 twee aparte besluiten genomen. De bezwaren van LVLC tegen deze besluiten worden in een aparte procedure behandeld, met zaaknummer ACM/24/193061.

⁵ Bestreden besluit, rnr. 47 en 57-58.

⁶ Bestreden besluit, dictum.

⁷ Dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 4.

⁸ Dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6.

⁹ Bestreden besluit, onderdelen 5.2-5.5.

aanpak van Lactalis kon vinden, verlengde zij de begunstigingstermijn van de last bij besluit van 28 oktober 2024 van drie naar zeven maanden (hierna: het wijzigingsbesluit).¹⁰

7. Lactalis en LVLC (hierna tezamen: partijen) hebben beide bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hebben deze bezwaren van rechtswege ook betrekking op het wijzigingsbesluit. In dit besluit neemt de ACM een beslissing op de bezwaren van partijen.

1.2. De opbouw van dit besluit op bezwaar

8. Eerst geeft de ACM een overzicht van het verloop van de bezwaarprocedure (onderdeel 2). Daarna bespreekt de ACM de bezwaren van partijen per onderwerp. Achtereenvolgens komen hierbij aan de orde:
 - de omvang van het geding (onderdeel 3);
 - de toegang tot het dossier en de rechten van verdediging (onderdeel 4);
 - de toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw (onderdeel 5);
 - de overtreding door Lactalis van het verbod op het eenzijdig wijzigen van de prijsvoorwaarden (onderdeel 6);
 - de bevoegdheid van de ACM om handhavend op te treden tegen deze overtreding door een last onder dwangsom op te leggen (onderdeel 7);
 - de inhoud en strekking van de last onder dwangsom (onderdeel 8); en
 - de afgewezen delen van het handhavingverzoek van LVLC (onderdeel 9).
9. Ten aanzien van elk onderwerp geeft de ACM een samenvatting van de bezwaren van partijen, gevolgd door de beoordeling hiervan door de ACM. Bij die beoordeling betreft de ACM ook de zienswijzen die partijen op elkaars bezwaren hebben gegeven. Waar nodig voor de begrijpelijkheid van de beoordeling leidt de ACM het onderwerp in door een korte samenvatting te geven van hetgeen in het bestreden besluit is overwogen.
10. Aan het einde van het besluit komt de ACM tot een overkoepelende conclusie ten aanzien van de bezwaren van partijen (onderdeel 10). Vervolgens bespreekt de ACM de verzoeken van partijen om vergoeding van hun proceskosten (onderdeel 11). Tot slot volgt het dictum (onderdeel 12).

2. Het verloop van de procedure

11. Bij besluit van 4 september 2024 heeft de ACM aan Lactalis een last onder dwangsom opgelegd en de overige klachten van LVLC afgewezen (hierna: het bestreden besluit).¹¹ Lactalis en LVLC hebben hier beide bezwaar tegen gemaakt, bij brieven van respectievelijk 15 oktober 2024¹² en 16 oktober 2024.¹³
12. Bij besluit van 28 oktober 2024 heeft de ACM de begunstigingstermijn gewijzigd van de aan Lactalis opgelegde last onder dwangsom (hierna: het wijzigingsbesluit).¹⁴ Bij brief van 8 november 2024 heeft LVLC bezwaar gemaakt tegen het wijzigingsbesluit.¹⁵
13. Bij brieven van 21 november 2024 heeft de ACM de op het bestreden besluit betrekking hebbende stukken aan Lactalis en LVLC verstrekt.¹⁶ Vervolgens heeft de ACM het dossier aangevuld, bij e-

¹⁰ ACM/UIT/632375.

¹¹ Dossiernr. 127, ACM/UIT/629936.

¹² ACM/IN/918746.

¹³ ACM/IN/919361.

¹⁴ ACM/UIT/632375.

¹⁵ ACM/IN/927300.

¹⁶ ACM/UIT/633014 en ACM/UIT/633022.

mails van 6 december 2024¹⁷ en 13 januari 2025,¹⁸ met de op het wijzigingsbesluit betrekking hebbende stukken en met enkele aanvullende stukken waar Lactalis de ACM om had verzocht.¹⁹

14. Bij brieven van 18 en 24 december 2024 hebben Lactalis en LVLC hun bezwaren aangevuld.²⁰
15. Bij brieven van 31 januari 2025 hebben Lactalis en LVLC schriftelijke zienswijzen gegeven op elkaars bezwaren.²¹
16. Bij brief van 20 februari 2025 heeft Lactalis haar bezwaren nogmaals aangevuld²² en bij e-mail van 21 februari 2025 heeft LVLC enkele aanvullende stukken overgelegd.²³
17. Op 6 maart 2025 heeft ten kantore van de ACM een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij Lactalis en LVLC hun bezwaren en zienswijzen hebben toegelicht. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.²⁴
18. Bij e-mail van 11 maart 2025 heeft Lactalis geantwoord op een tijdens de hoorzitting door de ACM gestelde vraag.²⁵ Bij e-mail van 14 maart 2025 heeft LVLC hierop een reactie gegeven.²⁶
19. Bij e-mail van 17 maart 2025 heeft de ACM het hoorzittingsverslag aan Lactalis en LVLC toegestuurd.²⁷ Hierop hebben zij bij e-mails van 21 maart 2025 gereageerd.²⁸

3. De omvang van het geding

20. LVLC voert in haar bezwaar verschillende argumenten aan, die naar het oordeel van de ACM buiten de reikwijdte van de bezwaarprocedure vallen. Dit betreft (1) klachten over de manier waarop Lactalis mogelijk aan de last onder dwangsom zal voldoen, (2) klachten tegen Lactalis die geen onderdeel uitmaken van het oorspronkelijke handhavingsverzoek van LVLC en (3) bezwaren die betrekking hebben op andere besluiten van de ACM dan het bestreden besluit of het wijzigingsbesluit. Zoals de ACM hierna zal toelichten, is het bezwaar van LVLC op deze onderdelen niet-ontvankelijk.

3.1. Klachten over de manier waarop Lactalis mogelijk aan de last onder dwangsom zal voldoen

De bezwaren van LVLC

21. Lactalis moet op grond van de last onder dwangsom haar leveringsvoorwaarden aanpassen voor zover die betrekking hebben op de prijs.²⁹ LVLC stelt dat dit er mogelijk toe zal leiden dat Lactalis een referentieprijis zal vaststellen, die gebaseerd is op prijsnoteringen van de Commissie Officiële Nederlandse Zuivelnotering.³⁰ LVLC plaatst vraagtekens bij de samenstelling en werkwijze van deze commissie.³¹

¹⁷ ACM/UIT/636284 en ACM/UIT/636285.

¹⁸ ACM/IN/947096.

¹⁹ ACM/IN/932945 en ACM/IN/947096.

²⁰ ACM/IN/941036 en ACM/IN/943875.

²¹ ACM/IN/954615 en ACM/IN/954620.

²² ACM/IN/961799.

²³ ACM/IN/962283.

²⁴ ACM/UIT/643706.

²⁵ ACM/IN/968139.

²⁶ ACM/IN/969583.

²⁷ ACM/UIT/643907.

²⁸ ACM/IN/971983 en ACM/IN/971991.

²⁹ Zie voor meer informatie over de strekking van de last en de bezwaren hiertegen onderdeel 7 van dit besluit.

³⁰ Als bedoeld in artikel 22 van de Regeling interventie 2017.

³¹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/919361, mnr. 11 en aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943877, mrs. 10-16.

Beoordeling door de ACM

22. Deze bezwaarprocedure draait om de vraag of de ACM terecht een last onder dwangsom heeft opgelegd aan Lactalis, niet om de vraag of Lactalis op de juiste manier aan die last voldoan heeft. Lactalis heeft tot en met 4 april 2025 de tijd om aan de last te voldoen. De ACM beoordeelt in een afzonderlijke procedure of Lactalis met de maatregelen die zij neemt tijdig aan de last voldoet. Nu de kritiek van LVLC op de Commissie Officiële Nederlandse Zuivelnotering geen betrekking heeft op de last zelf, maar op de (mogelijke) naleving daarvan, valt die kritiek naar zijn aard buiten het bereik van deze bezwaarprocedure. Het bezwaar van LVLC is op dit punt daarom niet-ontvankelijk.

3.2. Nieuwe klachten tegen Lactalis

De bezwaren van LVLC

23. LVLC stelt dat Lactalis haar leveringsvoorwaarden na het bestreden besluit opnieuw – in strijd met de Wet OHP Landbouw – eenzijdig zou hebben gewijzigd. LVLC wijst in dit kader onder meer op de invoering van een zogenoemde continuïteitsvergoeding.³²

Beoordeling door de ACM

24. Het oorspronkelijke handhavingsverzoek van LVLC omvat klachten die betrekking hebben op onderdelen van de leveringsvoorwaarden van Lactalis voor de jaren 2022 en 2023 en op de wijze waarop die leveringsvoorwaarden tot stand zijn gekomen. Het zijn deze klachten waarover de ACM in het bestreden besluit een oordeel heeft gegeven.³³ Volgens vaste jurisprudentie kan de reikwijdte van een handhavingsverzoek niet meer worden uitgebreid nadat het primaire besluit genomen is.³⁴ Nu LVLC klaagt over wijzigingen in de leveringsvoorwaarden van Lactalis die zich na het bestreden besluit hebben voorgedaan, vallen de hiermee samenhangende argumenten buiten het bereik van deze bezwaarprocedure. Ook in zoverre is het bezwaar van LVLC niet-ontvankelijk. Mocht LVLC willen dat de ACM onderzoek doet naar de continuïteitsvergoeding, dan staat het haar vrij om hierover een nieuw handhavingsverzoek in te dienen.

3.3. Bezwaren over de contributie voor ZuivelNL

De bezwaren van LVLC

25. Volgens LVLC is de ACM in het bestreden besluit ten onrechte niet ingegaan op haar klacht over het inhouden van melkgeld door Lactalis ten behoeve van het betalen van contributie aan ketenorganisatie ZuivelNL. De ACM had die omstandigheid volgens LVLC moeten meenemen in de beoordeling of Lactalis bijdragen verlangt die geen verband houden met de verkoop van melk, en had een overtreding moeten constateren van artikel 2, tweede lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.³⁵

Beoordeling door de ACM

26. Het bestreden besluit vermeldt dat de ACM de klacht van LVLC over de contributie voor ZuivelNL niet in dat besluit, maar in een separaat besluit zou behandelen.³⁶ Vervolgens heeft de ACM naar aanleiding van deze klacht op 17 oktober 2024 twee besluiten genomen: een besluit waarbij zij een toezegging van ZuivelNL bindend heeft verklaard (Toezeggingsbesluit)³⁷ en een besluit waarbij zij de klacht van LVLC om prioriteringsredenen heeft afgewezen (Prioriteringsbesluit).³⁸

³² Aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943877, mrs. 3-6.

³³ Zie onderdeel 5 van het bestreden besluit.

³⁴ Zie bijv. ABRvS, 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:621, r.o. 4.1. en 4.2.

³⁵ ACM/IN/919361, mrs. 3-4 en ACM/IN/943877, mrs. 22-29.

³⁶ Bestreden besluit, mnr. 6.

³⁷ Besluit van de ACM van 17 oktober 2024, ACM/UIT/623856.

³⁸ Besluit van de ACM van 17 oktober 2024, ACM/UIT/624097.

27. Zoals de ACM al aan het begin van de bezwaarprocedure aan partijen heeft medegedeeld,³⁹ volgt zij LVLC niet in haar betoog dat de ACM de klacht over de contributie voor ZuivelNL in het bestreden besluit had moeten beoordelen. De afsplitsing van de ZuivelNL-klacht betreft een louter procedurele beslissing, die is ingegeven door het feit dat ZuivelNL geen betrokkenheid heeft bij de andere klachten van LVLC tegen Lactalis. Een dergelijke beslissing valt binnen de ruimte die de ACM heeft om haar (handhavings)procedures vorm te geven. Om deze redenen behandelt de ACM ook de bezwaren van LVLC tegen het Toezeggingsbesluit en het Prioriteringsbesluit in een aparte procedure,⁴⁰ waarin zij een aparte beslissing op bezwaar zal nemen.
28. De gescheiden behandeling doet overigens niet af aan de rechten van LVLC en is niet van invloed op de inhoudelijke besluitvorming over de verschillende onderdelen van haar handhavingsverzoek.
29. De argumenten die LVLC in deze procedure aanvoert inzake de contributie voor ZuivelNL zijn gelet op het voorgaande niet-ontvankelijk.

3.4. Tussenconclusie

30. Het bezwaar van LVLC is niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op (1) de manier waarop Lactalis mogelijk aan de last onder dwangsom zal voldoen, (2) wijzigingen in de leveringsvoorwaarden waarover LVLC niet heeft geklaagd in het oorspronkelijke handhavingsverzoek en (3) het inhouden van melkgeld door Lactalis ten behoeve van de contributie voor ZuivelNL.

4. Toegang tot het dossier en de rechten van verdediging

4.1. Het bezwaar van Lactalis

31. Lactalis betoogt dat de ACM haar te laat en onzorgvuldig toegang tot het dossier heeft geboden.⁴¹ Specifiek is het Lactalis te doen om correspondentie die de ACM met de Europese Commissie gevoerd heeft over de uitleg van Richtlijn 2019/633⁴² (hierna: de Richtlijn OHP Landbouw). De ACM verwijst in het bestreden besluit naar een brief van de Europese Commissie van 15 februari 2023,⁴³ die als onderdeel van het dossier is overgelegd.⁴⁴ Er is echter meer correspondentie geweest tussen de ACM en de Europese Commissie, die pas later in de bezwaarprocedure aan partijen is verstrekt. Ook heeft de ACM gesprekken gevoerd met de Europese Commissie, waarvan zij volgens Lactalis in twee gevallen ten onrechte geen verslagen heeft opgesteld. Lactalis betoogt dat zij hierdoor niet kan verifiëren of de Europese Commissie van de juiste relevante informatie is voorzien. Zij vindt dat haar rechten van verdediging hierdoor zijn geschonden. Het bestreden besluit zou genomen zijn in strijd met de artikelen 2:4, 3:2 en 3:46 van de Awb en zou om die reden vernietigd moeten worden.

4.2. De beoordeling door de ACM

32. De ACM heeft het bezwaardossier op 21 november 2024 aan partijen verstrekt.⁴⁵ Vervolgens heeft de ACM dat dossier op 6 december 2024⁴⁶ en 29 januari 2025⁴⁷ aangevuld met stukken ten aanzien

³⁹ Zie ook de e-mail van de ACM aan LVLC van 5 december 2024, ACM/UIT/636001.

⁴⁰ Zaaknummer ACM/24/193061.

⁴¹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis II, ACM/IN/961799, mrs. 1-11.

⁴² Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen.

⁴³ Bestreden besluit, mnr. 53.

⁴⁴ Dossiernr. 35, ACM/IN/780754.

⁴⁵ ACM/UIT/633014 en ACM/UIT/633022.

⁴⁶ ACM/UIT/636284 en ACM/UIT/636285.

⁴⁷ ACM/UIT/640368.

van contacten tussen de ACM en de Europese Commissie. Hierbij heeft de ACM toegelicht hoe zij deze stukken heeft geselecteerd en waarom deze stukken (alsnog) aan het dossier zijn toegevoegd.

33. Artikel 7:4, tweede lid, van de Awb verplicht de ACM ertoe om alle op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen in bezwaar ter inzage te leggen of te verstrekken. Hoewel de betreffende stukken later aan het dossier zijn toegevoegd, zijn zij (ruim) voor de hoorzitting en dus tijdig aan partijen verstrekt. Lactalis heeft hierdoor voldoende gelegenheid gehad om haar visie daarop te geven, zowel schriftelijk als mondeling. Dit heeft zij ook gedaan.
34. Het klopt dat van twee tussen de ACM en de Europese Commissie gevoerde gesprekken geen verslagen zijn opgesteld. Los van de vraag of dit had gemoeten, stelt de ACM vast dat uit andere dossierstukken die aan partijen zijn verstrekt – e-mails en brieven die in dezelfde periode zijn verstuurd⁴⁸ – kan worden opgemaakt dat tijdens deze gesprekken geen andere of aanvullende informatie is verstrekt aan de Europese Commissie dan de ACM reeds schriftelijk gedaan had. Beide gesprekken vonden plaats in de context van verzoeken van de ACM over de interpretatie van de Richtlijn OHP Landbouw, welke verzoeken (eerst) schriftelijk aan de Europese Commissie zijn toegelicht.⁴⁹ Deze verzoeken waren ingegeven door de onderhavige zaak, maar hadden naar hun aard een bredere strekking. In beide gevallen heeft de Europese Commissie op de verzoeken gereageerd met brieven waarin zij *guidance* geeft aan de ACM over de uitleg van de Richtlijn.⁵⁰ Aan het begin van beide brieven geeft de Europese Commissie de relevante context weer zoals de ACM die aan haar heeft geschetst. Het slot van beide brieven vermeldt dat het standpunt van de Europese Commissie gebaseerd is op de informatie die de ACM schriftelijk aangeleverd heeft.
35. Lactalis heeft gelet op het voorgaande dus volledig kennis kunnen nemen van de zienswijze van de Commissie, van het verzoek daartoe van de ACM, en van de feitelijke en juridische context waarop de Commissie zich baseert. De rechten van verdediging van Lactalis zijn daarom niet geschonden door het ontbreken van verslagen van deze gesprekken.

4.3. Tussenconclusie

36. De bezwaren van Lactalis ten aanzien van de toegang tot het dossier en de rechten van verdediging slagen niet.

5. De toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw

5.1. Het bezwaar van Lactalis

37. In het bestreden besluit oordeelde de ACM aan de hand van de omzetrempels van artikel 5 van de Wet OHP Landbouw dat die wet van toepassing is tussen Lactalis en al de melkveehouders die melk aan haar leveren, gelet op het omzetverschil tussen Lactalis (€ 28,3 miljard) en haar grootste leverancier (€ 5,5 miljoen).⁵¹ Volgens Lactalis past de ACM de Wet OHP Landbouw echter ten onrechte op haar toe.⁵² Lactalis voert verschillende argumenten aan, waaruit volgens haar zou blijken dat zij geen onderhandelingsmacht heeft. Hieraan zou de ACM ten onrechte voorbij zijn gegaan. Dat de wetgever ervoor gekozen heeft om de oneerlijke verhouding in onderhandelingsmacht te objectiveren op basis van jaaromzetten, zoals het bestreden besluit vermeldt, betekent volgens Lactalis niet dat de ACM ermee kan volstaan alleen naar die jaaromzetten te kijken. Zij ziet steun voor dit standpunt in de considerans en de wetsgeschiedenis bij de Richtlijn OHP Landbouw. De Wet OHP Landbouw is primair bedoeld om onevenwichtige

⁴⁸ Bijlagen bij ACM/UIT/640368.

⁴⁹ E-mail van 20 februari 2023, ACM/UIT/635814; e-mail van 5 april 2024, ACM/UIT/637116; aanvraagformulier van 11 april 2024, ACM/UIT/640279.

⁵⁰ Brief van 11 april 2023, ACM/IN/935882 en brief van 26 september 2024, ACM/IN/939801.

⁵¹ Bestreden besluit, onderdeel 4.

⁵² Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IV.4.

verhoudingen tussen producenten en afnemers te adresseren, aldus Lactalis, terwijl van een onevenwichtige verhouding in dit geval geen sprake is. Met die omstandigheid had de ACM in ieder geval bij haar handhaving rekening moeten houden.

5.2. De beoordeling door de ACM

38. Naar het oordeel van de ACM is in het bestreden besluit terecht geoordeeld dat de Wet OHP Landbouw van toepassing is tussen Lactalis en de melkveehouders die melk aan haar leveren. Daartoe overweegt zij het volgende.
39. Artikel 5, eerste lid, van de Wet OHP Landbouw bepaalt dat de artikelen 2 tot en met 4 van die wet uitsluitend van toepassing zijn tussen afnemers en leveranciers die in een bepaalde omzetverhouding tot elkaar staan. Lactalis betwist niet (langer) dat de ACM de omzetten van Lactalis en de melkveehouders die melk aan haar leveren in het bestreden besluit op de juiste wijze bepaald heeft, en dat daarmee aan de omzetrempels van artikel 5, eerste lid, van de Wet OHP Landbouw is voldaan.
40. Het standpunt van Lactalis komt er in de kern op neer dat de omzetrempels van artikel 5, eerste lid, van de Wet OHP Landbouw niet bepalend zouden zijn voor de toepasselijkheid van die wet in een concreet geval, maar daarvoor slechts een weerlegbaar vermoeden zouden opleveren. De tekst van die bepaling biedt geen ruimte voor deze uitleg. Ook artikel 1, tweede lid, van de Richtlijn OHP Landbouw – waarvan artikel 5, eerste lid, van de Wet OHP Landbouw de implementatie vormt – bepaalt imperatief dat de Richtlijn van toepassing is op leveranciers en afnemers die in een bepaalde omzetverhouding tot elkaar staan. De Uniewetgever heeft daarbij bewust gekozen voor een omzetcriterium, zo blijkt uit considerans 14 bij de Richtlijn, om marktdeelnemers voorspelbaarheid te bieden.⁵³ De uitleg van Lactalis stuit daarom niet alleen af op de tekst van de betreffende bepaling, maar strookt ook niet met het doel ervan.
41. Het betoog van Lactalis dat haar gestelde gebrek aan onderhandelingsmacht aanleiding voor de ACM had moeten vormen om af te zien van handhaving, beoordeelt de ACM in onderdeel 7 van dit besluit.

5.3. Tussenconclusie

42. De bezwaren van Lactalis ten aanzien van de toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw slagen niet.

6. De overtreding door Lactalis van het verbod op het eenzijdig wijzigen van de prijsvoorwaarden

6.1. De inhoud van het bestreden besluit

43. Het bestreden besluit vermeldt het volgende ten aanzien van de contractuele relatie tussen Lactalis en haar melkveehouders⁵⁴ en de kwalificatie hiervan op grond van de Wet OHP Landbouw.⁵⁵

Leveringsvoorwaarden en melkprijsbepaling

⁵³ Richtlijn OHP Landbouw, ov. 14: “Een passende benadering van de relatieve onderhandelingspositie is de jaarlijkse omzet van de verschillende marktdeelnemers. Hoewel het een benadering is, biedt dit criterium marktdeelnemers voorspelbaarheid wat betreft hun rechten en verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn. (...) Daarom voorziet deze richtlijn in op omzet gebaseerde categorieën van marktdeelnemers volgens welke bescherming wordt geboden.” [nadruk ACM].

⁵⁴ Bestreden besluit, onderdelen 3.3 en 5.1.2.

⁵⁵ Bestreden besluit, onderdeel 5.1.5.

44. Lactalis sluit leveringsovereenkomsten met haar melkveehouders. Deze overeenkomsten worden beheerst door een samenstel van voorwaarden, hierna ook wel de Leveringsvoorwaarden genoemd. De Leveringsvoorwaarden gelden in principe voor onbepaalde tijd, maar worden jaarlijks op een aantal punten gewijzigd of aangevuld. Zowel Lactalis als de melkveehouder heeft een opzegtermijn van [vertrouwelijk].
45. Op grond van de Leveringsvoorwaarden verbindt de melkveehouder zich ertoe om zijn melk exclusief aan Lactalis te leveren. In ruil hiervoor betaalt Lactalis de melkveehouder het zogeheten 'melkgeld' uit. Lactalis bepaalt de hoogte van het melkgeld maandelijks op basis van de hoeveelheden kilogrammen vet en eiwit die de geleverde melk bevat. Lactalis bepaalt eveneens maandelijks de prijzen die zij per kilogram vet en per kilogram eiwit betaalt. Deze prijzen, vermenigvuldigd met de aantallen kilogrammen vet en eiwit die een melkveehouder geleverd heeft, vormen de basis voor het melkgeld. Vervolgens brengt Lactalis hierop verschillende heffingen in mindering en telt zij hier toeslagen bij op, die in de Leveringsvoorwaarden beschreven staan.
46. Voor het maandelijks bepalen van de vet- en eiwitprijzen hanteert Lactalis geen prijssysteem of vaste rekenformule. De hoogte hiervan is volgens haar afhankelijk van een veelheid van factoren, waaronder [vertrouwelijk].

Kwalificatie van het gedrag van Lactalis onder de Wet OHP Landbouw

47. In het bestreden besluit stelde de ACM op basis van de Leveringsvoorwaarden van Lactalis vast dat de melkprijs – die bepaald wordt door de vet- en eiwitprijzen – niet vastligt. Ook is niet transparant op welke wijze de vet- en eiwitprijzen tot stand komen. Lactalis en de melkveehouders zijn dus geen prijs of prijsmechanisme overeengekomen, terwijl zij daar evenmin over kunnen onderhandelen met Lactalis. Melkveehouders van Lactalis krijgen maandelijks van hun afnemer te horen welke prijs deze de komende maand betaalt voor de te leveren melk. Nu de Leveringsvoorwaarden bepalen dat de melkveehouders exclusief aan Lactalis leveren, en dat zij een opzegtermijn hebben van [vertrouwelijk], kan een melkveehouder niet op korte termijn beslissen te stoppen met het leveren van melk. In wezen heeft de melkveehouder geen andere keus dan de door Lactalis bepaalde prijs te accepteren. De Wet OHP Landbouw beoogt juist zulke situaties te voorkomen. Het op deze wijze maandelijks eenzijdig bepalen van de vet- en eiwitprijzen (en daarmee de melkprijs) dient daarom te worden aangemerkt als het eenzijdig wijzigen van de leveringsvoorwaarden. Daarmee overtreedt Lactalis artikel 2, eerste lid, sub c, van de Wet OHP Landbouw.
48. Volgens het bestreden besluit is dit oordeel in lijn met de Richtlijn OHP Landbouw, die door middel van de Wet OHP Landbouw in Nederland is geïmplementeerd. De huidige handelwijze, waarbij Lactalis op niet-transparante wijze de prijs eenzijdig en maandelijks wijzigt, is onverenigbaar met het doel van de Richtlijn en de Wet OHP Landbouw. Het bestreden besluit verwijst ter ondersteuning van dit oordeel naar een brief van de Europese Commissie van 15 februari 2023⁵⁶ over de interpretatie van artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw.

6.2. Het bezwaar van Lactalis

49. Lactalis betwist dat de manier waarop zij de melkprijs bepaalt een overtreding oplevert van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw. Zij betoogt dat de interpretatie van deze norm door de ACM niet zou aansluiten bij de Richtlijn OHP Landbouw en de manier waarop die richtlijn in Nederland is geïmplementeerd.⁵⁷ Ook betoogt zij dat de interpretatie van de ACM in strijd zou zijn met het principe van vrijheid van contracteren en het vrij verkeer van goederen.⁵⁸ Ter ondersteuning hiervan voert zij, samengevat weergegeven, de volgende argumenten aan.

⁵⁶ Dossiernr. 35, ACM/IN/780754.

⁵⁷ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IV.1; aanvullend bezwaarschrift Lactalis II, ACM/IN/961799, nrns. 12-16.

⁵⁸ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IV.2.

De relevante feiten en marktcontext

50. De ACM heeft in het bestreden besluit een beschrijving gegeven van de manier waarop Lactalis haar melkprijs bepaalt, die in de randnummers 44-46 hierboven samengevat is weergegeven. Hoewel Lactalis die beschrijving op zichzelf niet bestrijdt, vindt zij dat de ACM onvoldoende aandacht heeft gehad voor de context en achterliggende ratio van haar melkprijsbepaling.⁵⁹ Zij stelt dat de Nederlandse melkproductie dalende is, terwijl zij zelf een kleine speler op de melkmarkt is. Hierdoor zou geen sprake zijn van een onevenwichtige handelsrelatie tussen haar en haar melkveehouders. Voorts stelt zij dat dynamische melkprijzen eigen zouden zijn aan de sector. Daarnaast stelt zij dat het in haar eigen belang zou zijn om een marktconforme melkprijs te bepalen en dat zij dit ook altijd zou doen. Dit zou als gevolg van de transparantie van de markt ook continue voor de melkveehouders inzichtelijk zijn.

De Richtlijn OHP Landbouw en de Nederlandse implementatie daarvan

51. Artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw verbiedt het wijzigen van overeengekomen contractuele voorwaarden, maar staat volgens Lactalis toe dat contractuele voorwaarden – waaronder de prijs – in een later stadium worden bepaald. Lactalis is sinds 2016 met haar melkveehouders overeengekomen dat zij maandelijks de vet- en eiwitprijzen bepaalt. Die (overeengekomen) contractuele voorwaarde is sindsdien volgens haar niet gewijzigd. Had Nederland het op een later moment bepalen van de prijs willen verbieden, of had zij willen regelen dat prijsmechanismen transparant moeten zijn, dan had zij volgens Lactalis de lijst van verboden handelspraktijken uit de Richtlijn OHP Landbouw moeten uitbreiden in de nationale implementatiewetgeving. Nederland heeft echter gekozen voor één-op-één-implementatie. De interpretatie van de ACM zou daarom in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van Unietrouw.
52. Dat haar wijze van prijsbepaling zou zijn toegestaan, zou volgens Lactalis blijken uit considerans 21 van de Richtlijn OHP Landbouw. Deze interpretatie zou voorts worden bevestigd in de wetsgeschiedenis bij die Richtlijn en in de literatuur daarover. Ook wijst Lactalis op de beslissing van de Zweedse mededingingsautoriteit in de zaak *Dava Foods*,⁶⁰ waarin die autoriteit tot een ander oordeel zou zijn gekomen dan de ACM. Hieraan zou de ACM onvoldoende gemotiveerd voorbij gaan. Daarnaast verwijst Lactalis naar een recent voorgestelde wijziging van Verordening 1308/2013 (hierna: de GMO-Verordening),⁶¹ waarmee beoogd wordt te regelen dat contracten voor de levering van rauwe melk een prijs of objectief en transparant prijsmechanisme bevatten. Dat voorgesteld wordt om dit via de GMO-Verordening te regelen, bevestigt volgens Lactalis dat haar gedrag is toegestaan onder de Richtlijn en Wet OHP Landbouw.
53. De ACM beroept zich in het bestreden besluit ter ondersteuning van haar interpretatie op de brief van de Europese Commissie van 15 februari 2023, maar zou dat volgens Lactalis ten onrechte doen. De brief zou niet zijn toegespitst op de specifieke casus van Lactalis. Uit het verzoek dat de ACM aan de Commissie gestuurd heeft,⁶² en uit het verslag van een gesprek daarover,⁶³ blijkt volgens Lactalis dat de context en inhoud van de afspraken tussen haar en de melkveehouders niet volledig en juist naar voren zijn gebracht. Daarnaast zou de inbreng van de ACM sturend zijn geweest. Verder zou de brief van de Europese Commissie ook inhoudelijk onvoldoende steun bieden voor de interpretatie van de ACM. Zo zou de Commissie verwijzen naar artikelleden van de GMO-Verordening die niet gelden in Nederland en zou de Commissie beoordelingscriteria noemen die de ACM niet heeft toegepast.

Het principe van contractvrijheid en het vrije verkeer van goederen

⁵⁹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel III.

⁶⁰ Beslissing Zweedse mededingingsautoriteit d.d. 7 juli 2023, nr. 739/2022 (*Dava Foods*).

⁶¹ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, zoals sindsdien gewijzigd.

⁶² Dossiernr. 33, ACM/UIT/633315.

⁶³ ACM/UIT/636283, Aanvullende stukken EC en GC, bijlage 2 (ACM/INT/463255).

54. Lactalis betoogt verder dat de interpretatie van de ACM het principe van contractsvrijheid ondermijnt, dat zowel onder de Wet OHP Landbouw als onder de GMO-Verordening⁶⁴ de standaard vormt. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) inzake *E.ON Biofor Sverige*⁶⁵ betoogt Lactalis dat maatregelen die de contractvrijheid beperken zijn voorbehouden aan de wetgever en de proportionaliteitstoets moeten kunnen doorstaan. De ACM zou met het bestreden besluit daarom op de stoel van de wetgever zijn gaan zitten en zou ten onrechte de proportionaliteit niet motiveren.

6.3. De beoordeling door de ACM

55. De ACM komt ook na heroverweging in bezwaar tot de conclusie dat Lactalis met haar melkprijsbepaling artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw overtreedt. Dit oordeel licht de ACM hierna toe. Eerst beoordeelt zij de bezwaren tegen het toegepaste beoordelingskader. Daarna gaat zij in op de overige bezwaren tegen de toepassing van dit kader op het prijsmechanisme van Lactalis.

Het beoordelingskader voor het eenzijdig wijzigen van prijsvoorwaarden

56. Artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw verbiedt het eenzijdig wijzigen van de voorwaarden van een leveringsovereenkomst voor landbouw- en voedingsproducten die verband houden met de prijzen. Dit verbod moet worden begrepen tegen de achtergrond van artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw. Bij het interpreteren van die bepaling, waarvan de inhoud gelijkloend is, moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de richtlijn waarvan zij deel uitmaakt.⁶⁶ Die richtlijn moet op zijn beurt weer worden gezien en geïnterpreteerd in de bredere context van de EU-Verdragen.⁶⁷
57. De Richtlijn OHP Landbouw maakt onderdeel uit van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).⁶⁸ Het GLB is een bijzonder regime dat (gedeeltelijk) afwijkt van de algemene regels voor de interne markt en het EU-mededingingsbeleid.⁶⁹ Contractvrijheid – ook wel het beginsel van vrije onderhandeling genoemd⁷⁰ – vormt een van de uitgangspunten van het GLB.⁷¹ Uit dit beginsel volgt, aldus het HvJEU, “...dat partijen de mogelijkheid moeten hebben om de verkoopprijs van rauwe melk te bepalen na daarover vrij te hebben onderhandeld en met name vraag en aanbod op de betrokken markt te hebben vergeleken.”⁷²
58. De Richtlijn OHP Landbouw heeft als voornaamste doel, in lijn met artikel 31, eerste lid en onder b van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), om oneerlijke handelspraktijken terug te dringen die waarschijnlijk een negatieve invloed hebben op de levensstandaard van de landbouwbevolking.⁷³ Het verbieden van oneerlijke handelspraktijken vormt een beperking van het hiervoor benoemde uitgangspunt van contractvrijheid.⁷⁴ Voor zo’n beperking kan aanleiding bestaan in situaties waarin de mededinging zich onvoldoende ontwikkelt als gevolg van het feit dat (bepaalde) leveranciers een (veel) zwakkere positie op de markt innemen. Een dergelijk verbod dient daarmee zowel de mededinging in de landbouwsector, als het waarborgen van een billijke levensstandaard voor (melk)producenten.⁷⁵ Van mededinging is in het bijzonder geen

⁶⁴ Artikel 148, vierde lid, van de GMO-Verordening.

⁶⁵ HvJEU C-549/15, ECLI:EU:C:2017:490 (*E.ON Biofor Sverige*), r.o. 90.

⁶⁶ HvJEU C-65/14, EU:C:2015:339 (*Rosselle*), r.o. 43.

⁶⁷ Elke Uniehandeling dient immers “in overeenstemming met het gehele primaire recht te worden uitgelegd”; HvJEU C-402/07 en C-432/07, ECLI:EU:C:2009:716 (*Sturgeon*), r.o. 48. Zie ook M.P. Maduro, ‘Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism’, *European Journal of Legal Studies* 1 2007, pp. 137–152.

⁶⁸ Deel 3, Titel III, van het VWEU.

⁶⁹ Zie artikel 38, tweede lid, en 40, eerste en tweede lid, van het VWEU.

⁷⁰ HvJEU C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962 (*Litouwse Wet OHP Landbouw*), r.o. 69.

⁷¹ Artikel 148, vierde lid, van de GMO-Verordening.

⁷² HvJEU C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962 (*Litouwse Wet OHP Landbouw*), r.o. 36.

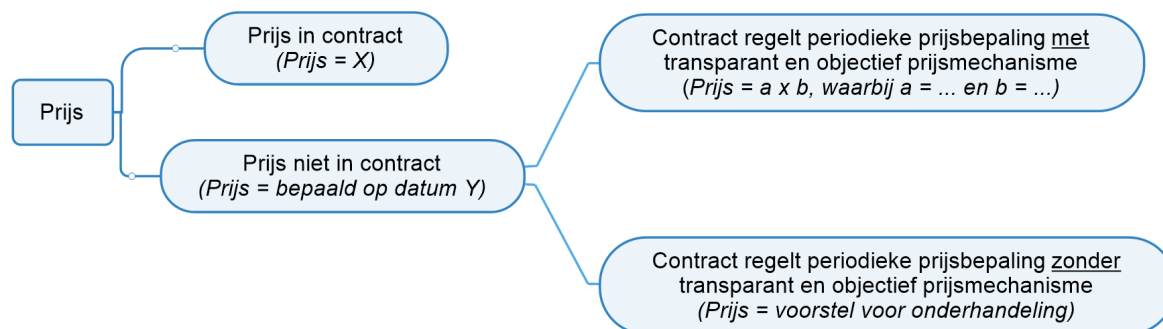
⁷³ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 1.

⁷⁴ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 16.

⁷⁵ HvJEU C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962 (*Litouwse Wet OHP Landbouw*), r.o. 50.

sprake, zo kan uit de overwegingen van het Hof worden afgeleid, in een situatie waarin afnemers “gewoon [laten] weten tegen welke prijs zij de rauwe melk zouden kopen, zonder dat daarover [kan] worden onderhandeld.”⁷⁶

59. Het verbod op eenzijdige wijzigingen van prijsvoorwaarden van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw heeft dus ten doel – zo blijkt uit het voorgaande – om de landbouwbevolking van een redelijke levensstandaard te verzekeren door te borgen dat de prijs voor landbouwproducten op basis van gezonde mededinging en na vrije onderhandeling tot stand komt. Het strekt ertoe unilateraal gedrag van afnemers te verbieden, als gevolg waarvan leveranciers na het sluiten van een leveringsovereenkomst geconfronteerd zouden worden met een situatie waarin zij niet over prijsaanpassingen kunnen onderhandelen en niets anders kunnen dan de prijs van de afnemer te accepteren.
60. Zoals Lactalis betoogt, en zoals het bestreden besluit ook vermeldt,⁷⁷ verhindert het verbod op het eenzijdig wijzigen van voorwaarden niet dat een leverancier en een afnemer van een landbouwproduct overeenkomen dat de prijs op een later moment nader wordt bepaald. De vraag naar en het aanbod van landbouwproducten kunnen immers volatiel zijn, terwijl het tegelijkertijd van wederzijds belang kan zijn voor leverancier en afnemer om een langdurige contractuele relatie aan te gaan.⁷⁸ Contractuele voorwaarden op grond waarvan prijsbepaling later in de tijd plaatsvindt, mogen er echter niet toe leiden dat de leverancier alsnog in een situatie terechtkomt waarin hij niet anders kan dan de prijs van de afnemer te accepteren. Dit zou immers afbreuk doen aan de mededinging en het beginsel van vrije onderhandeling, en zou het nuttig effect van het verbod op eenzijdige prijswijzigingen ernstig ondergraven. Tevens zou dit afbreuk doen aan het overkoepelende doel om een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking te verzekeren.
61. In geval van uitgestelde prijsbepaling dient het contract daarom ofwel te regelen dat de prijs onderhandelbaar is, ofwel een mechanisme te bevatten waarmee de prijs gedurende het contract wordt bepaald aan de hand van objectieve elementen die bij het aangaan van dat contract kenbaar zijn. Bepaalt het contract dat de door de afnemer te bepalen prijs niet-onderhandelbaar is, terwijl het contract evenmin een transparant en objectief prijsmechanisme bevat, dan wordt de leverancier immers alsnog in een situatie gebracht waarin hij is overgeleverd aan de discretie van de afnemer die het in zijn macht heeft om eenzijdig (de uitgangspunten van) de prijs periodiek aan te passen.
62. Het voorgaande betekent dat een leverancier en een afnemer op drie verschillende manieren tot prijsbepaling kunnen komen:



Figuur 1: Toegestane manieren van prijsbepaling onder artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw

⁷⁶ HvJEU C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962 (Litouwse Wet OHP Landbouw), r.o. 63 en 69.

⁷⁷ Bestreden besluit, nr. 52.

⁷⁸ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 21.

63. Het bestreden besluit heeft dit beoordelingskader terecht tot uitgangspunt genomen. Van een (algemeen) verbod op uitgestelde prijsbepaling of gebod tot transparantie van prijscalculaties is daarmee geen sprake, zoals uit dat besluit ook blijkt.⁷⁹
64. De ACM volgt Lactalis niet in haar standpunt dat de Wet en Richtlijn OHP Landbouw een onvoldoende juridische basis zouden bieden voor dit beoordelingskader. Uit het voorgaande blijkt dat dit kader juist in lijn is met het doel en de strekking van artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw. Evenmin ziet de ACM hiervoor aanknopingspunten in de totstandkomingsgeschiedenis van de Richtlijn of in de implementatiewijze hiervan door andere lidstaten. Het door het Comité van de Regio's voorgestelde artikellid waarnaar Lactalis verwijst strekt verder dan het hiervoor uiteengezette kader, nu daaruit lijkt te volgen dat de leverancier al bij het aangaan van het contract voor de gehele looptijd van de overeenkomst zou moeten kunnen berekenen welke prijs hij zal ontvangen.⁸⁰ Dat is niet hoe de ACM artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw begrijpt. Ook de door Lactalis benoemde Kroatische implementatiewetgeving strekt verder, nu daarin ten eerste een algemeen schriftelijkheidsvereiste is vastgelegd en ten tweede wordt vereist dat een overeenkomst altijd een concrete prijs of prijsmechanisme moet bevatten.⁸¹ Dit zijn eisen die niet voortvloeien uit de Richtlijn.
65. Uit de voorgestelde wijziging van artikel 148 van de GMO-Verordening⁸² kan evenmin worden afgeleid dat de Wet en Richtlijn OHP Landbouw onvoldoende basis zouden bieden voor het door de ACM toegepaste beoordelingskader.
66. Om te beginnen overweegt de ACM dat artikel 148 van de GMO-Verordening een andere aard en strekking heeft dan artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw. Artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn betreft een verbodsbepaling die ziet op oneerlijke handelspraktijken in de context van leveringsovereenkomsten voor landbouw- en voedingsproducten. Artikel 148 van de GMO-Verordening betreft daarentegen een gebodsbepaling die betrekking heeft op contractuele betrekkingen in de melk- en zuivelsector. Hoewel beide bepalingen deels overlappen in de toepassing, zijn zij dus van een andere aard en kennen zij een andere insteek.
67. Vervolgens merkt de ACM op dat Lactalis naar een wetsvoorstel verwijst, waarvan nog niet duidelijk is of en in welke vorm dit zal worden aangenomen. Voorts geldt dat dit voorstel enkel wijzigingen zou aanbrengen in de GMO-Verordening en niet in de Richtlijn OHP Landbouw. De ACM ziet geen aanknopingspunt voor de veronderstelling dat dit voorstel zou zijn ingegeven door een wens om de Richtlijn OHP Landbouw aan te scherpen.
68. Tot slot merkt de ACM op dat de voorgestelde wijziging van artikel 148 van de GMO-Verordening eisen zou stellen aan leveringsovereenkomsten die niet voortvloeien uit artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw. Dit betreft verplichtingen om (i) altijd schriftelijke contracten toe te passen⁸³ en (ii) in die contracten een statische prijs of prijsmechanisme op te nemen, welk

⁷⁹ Bestreden besluit, nr. 52: "Er zijn gevallen denkbaar waarbij het mogelijk is de prijs op een later moment te bepalen, maar daarvoor moet dan van tevoren zijn overeengekomen op welke wijze die prijs tot stand komt. Of, als dat niet het geval is, moet er nog over de prijs onderhandeld kunnen worden tussen leverancier en afnemer om die prijs (in dit geval de prijs voor vet en eiwit) overeen te komen." [nadruk ACM]

⁸⁰ Advies van het Europees Comité van de Regio's over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen, 2018/C 387/09, pagina's 3-4: "h) een van de partijen bij het contract legt prijscriteria en -voorwaarden op waardoor de prijs niet vaststaat noch kan worden vastgelegd. (...) De in een overeenkomst vermelde prijs moet vast te stellen zijn of vastliggen; beide partijen moeten met andere woorden tijdens de hele looptijd van de overeenkomst op de hoogte zijn van de te betalen prijs." [nadruk ACM].

⁸¹ European Commission, "Commission Staff Working Document Unfair Trading Practices (UTP) - Overview tables on Member States' transposition choices and enforcement activities", COM(2024) 176 final, p. 18.

⁸² Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116 wat betreft de versterking van de positie van landbouwers in de voedseltoeleveringsketen.

⁸³ Voorgesteld lid 1: "Voor elke levering in de Unie van melk en zuivelproducten door een landbouwer, een producentenorganisatie of een unie van producentenorganisaties aan een verwerker, inzamelaar, distributeur of retailer wordt een schriftelijk contract tussen de partijen gesloten."

prijsmechanisme aan specifieke (deels door de lidstaten uit te werken) eisen zou moeten voldoen.⁸⁴ Dit zou dus uitsluiten dat partijen gedurende de looptijd van een contract prijsonderhandelingen voeren, en zou verdergaande eisen stellen aan de toepassing van prijsmechanismen dan de algemene eisen van transparantie en objectiviteit die uit de Richtlijn OHP Landbouw volgen.

69. Op de relevantie van het besluit *Dava Foods* en de Commissiebrief gaat de ACM in het hiernavolgende onderdeel in.

Toepassing op de Leveringsvoorwaarden van Lactalis

70. Niet in geschil is dat de vet- en eiwitprijzen de belangrijkste elementen zijn van de melkprijs die Lactalis aan de melkveehouders betaalt. Evenmin in geschil is dat Lactalis de vet- en eiwitprijzen maandelijks eenzijdig bepaalt. Ook niet in geschil is dat de melkveehouders niet kunnen onderhandelen over de vastgestelde vet- en eiwitprijzen, terwijl het Lactalis vrij staat om te kiezen welke factoren en belangen zij een rol laat spelen bij het bepalen daarvan en welke weging zij hieraan geeft.
71. De ACM stelt vast dat 'vet' en 'eiwit' onder de door Lactalis gehanteerde voorwaarden enkel als tariefdragers functioneren. De concrete prijzen per kilogram vet en eiwit die Lactalis maandelijks bepaalt stelt zij vast aan de hand van verschillende en wisselende factoren en belangen, waaronder haar eigen financiële positie. Deze factoren en belangen, en de weging daarvan, zijn niet vooraf kenbaar voor de melkveehouders. Anders dan Lactalis betoogt, is zij met de melkveehouders dus geen concrete prijs of prijsmechanisme overeengekomen. Vet en eiwit vormen immers geen objectieve prijsparameters, aan de hand waarvan voor de melkveehouders kenbaar is hoe de maandelijks melkprijs tot stand komt. In plaats daarvan bepaalt Lactalis haar prijzen iedere maand geheel eenzijdig. Zij laat de melkveehouders dus simpelweg weten tegen welke prijs zij hun melk koopt, zonder dat daarover kan worden onderhandeld.⁸⁵ De melkveehouders hebben als gevolg van de opzegtermijn van [vertrouwelijk] geen andere keus dan tegen die prijs te leveren. Daarmee staat vast dat Lactalis het verbod op het eenzijdig wijzigen van prijsvoorwaarden van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw heeft overtreden.
72. De overige argumenten die Lactalis in bezwaar aanvoert tegen dit oordeel, doen daaraan niet af.
73. Met haar stelling dat in dit geval geen sprake zou zijn van een onevenwichtige handelsrelatie, betwist Lactalis in feite de toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw. Op dit betoog is de ACM reeds ingegaan in onderdeel 5 hierboven. Dat als gevolg hiervan geen sprake zou zijn van een overtreding, volgt hieruit niet.
74. Dat dynamische melkprijzen eigen zijn aan de sector, zoals Lactalis stelt, kan haar wijze van melkprijsbepaling niet rechtvaardigen in het licht van de Wet OHP Landbouw. Zoals hiervoor is toegelicht staat die Wet er immers niet aan in de weg om een dynamische prijsbepaling overeen te komen. Wel vergt de Wet dat eventueel tijdens de looptijd van een contract te bepalen prijzen ofwel onderhandelbaar zijn, ofwel gebaseerd zijn op een transparant en objectief prijsmechanisme dat vooraf is overeengekomen. De gestelde (on)mogelijkheid van naleving van deze verplichtingen door Lactalis bespreekt de ACM verder in onderdeel 8 hierna.

⁸⁴ Voorgesteld lid 4(c) "*Het contract of het voorstel voor een contract bedoeld in de leden 1 en 2 (...) bevat in het bijzonder de volgende elementen: i) de voor de levering verschuldigde prijs, die:*

–statisch moet zijn en in het contract moet zijn vermeld, of

–moet worden berekend aan de hand van een combinatie van verschillende in het contract vermelde factoren, waaronder objectieve indicatoren, indexcijfers of methoden voor de berekening van de definitieve prijs, die gemakkelijk toegankelijk en begrijpelijk zijn en rekening houden met veranderingen in de marktomstandigheden en productiekosten, de geleverde hoeveelheden en de kwaliteit of samenstelling van de geleverde melk en zuivelproducten. Daartoe kunnen de lidstaten indicatoren vaststellen op basis van objectieve criteria die zijn gebaseerd op studies over de productie en de voedseltoeleveringsketen. Het staat de partijen bij de contracten vrij te verwijzen naar deze indicatoren of andere indicatoren;"

⁸⁵ Vergelijk randnummer 58 hiervoor.

75. Ook het prijsniveau dat Lactalis uitbetaalt en de mate van transparantie van de (melk)markt kunnen haar handelwijze niet rechtvaardigen. Doel van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw is niet om een specifiek (marktconform) prijsniveau te garanderen, maar om te borgen dat de prijs voor landbouwproducten op basis van gezonde mededinging en na vrije onderhandeling tot stand komt. Daarvan is in dit geval geen sprake. Daarbij geldt dat ook als het zo zou zijn dat Lactalis (nu) een marktconforme prijs betaalt, melkveehouders geen enkele garantie hebben dat zij dit in de toekomst zal blijven doen. Van belang hierbij is onder meer dat Lactalis, zoals zij zelf aangeeft, haar [vertrouwelijk] een rol laat spelen bij de melkprijsbepaling. Als gevolg hiervan is het niet ondenkbaar dat Lactalis bij [vertrouwelijk] haar bedrijfsrisico eenzijdig 'doorschuift' naar de melkveehouders, die daar – in ieder geval [vertrouwelijk] lang – niets tegen zouden kunnen doen. In zoverre werd in het bestreden besluit terecht overwogen dat de handelwijze van Lactalis inherent oneerlijk is.⁸⁶
76. Verder is de ACM ook in bezwaar van oordeel dat de Commissiebrief haar oordeel ondersteunt. Dat deze brief niet alleen op de zaak van Lactalis betrekking heeft, doet niet af aan de relevantie daarvan. De ACM heeft aan de Commissie een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van bepaalde prijspraktijken, waaronder die van Lactalis. De samenvatting hiervan door de Commissie ("*...in the absence of an agreement on the price, buyers sometimes proceed to unilaterally determining the price at a later stage during the performance of the agreement*")⁸⁷ stemt overeen met de strekking van de Leveringsvoorwaarden. Die voorwaarden bepalen immers alleen *waarvoor* wordt betaald (kilogrammen eiwit en vet, in plaats van bijvoorbeeld kilogrammen of liters melk), maar niet *wat* daarvoor wordt betaald. De Commissie bevestigt dat een dergelijke handelwijze, waarbij de afnemer de prijs eenzijdig bepaalt zonder dat daarover kan worden onderhandeld, strijdig kan zijn met artikel 3, eerste lid en onder c, van de Richtlijn OHP Landbouw.
77. Ook de verwijzing van de Commissie naar artikel 148, eerste lid, van de GMO-Verordening – dat een mogelijkheid biedt om schriftelijke contracten algemeen verplicht te stellen, waarvan Nederland geen gebruik heeft gemaakt – doet niet af aan de relevantie van de Commissiebrief. In die passage wordt ook verwezen naar artikel 3, eerste lid en onder f van de Richtlijn OHP Landbouw. Die bepaling verplicht afnemers om de voorwaarden voor een leveringsovereenkomst op schrift te stellen *wanneer een leverancier daarom verzoekt* en is wel in Nederland geïmplementeerd (in artikel 2, eerste lid en onder f, van de Wet OHP Landbouw).
78. Dat de Commissiebrief beoordelingscriteria zou bevatten die de ACM ten onrechte niet heeft toegepast, volgt de ACM evenmin. Uit de brief blijkt kort gezegd dat de ACM zich een volledig beeld moet vormen van de contractuele relatie tussen leverancier en afnemer, die deels bepaald kan worden door sectorspecifieke karakteristieken of gebruiken. Uit hetgeen Lactalis aanvoert, blijkt niet dat de ACM de contractuele relaties tussen Lactalis en haar melkveehouders onjuist zou hebben weergegeven.
79. Daarnaast overwoog de ACM in het bestreden besluit terecht dat het besluit van de Zweedse mededingingsautoriteit in *Dava Foods* niet afdoet aan haar beoordeling. Anders dan Lactalis het doet voorkomen, strekt het beginsel van Unietrouw niet zo ver dat de ACM gebonden zou zijn aan interpretaties van andere nationale toezichthouders. De ACM is op goede gronden tot haar beoordeling gekomen, in lijn met het doel en de strekking van de Richtlijn OHP Landbouw. Verder – en ten overvloede – wijst de ACM erop dat het besluit *Dava Foods* zwijgt over verschillende andere relevante elementen van de daar ter discussie staande overeenkomst, zoals de opzegtermijn en de mogelijkheden voor leveranciers om over de prijs te onderhandelen.
80. Tot slot leidt ook de verwijzing naar het arrest *E.ON Biofor Sverige* niet tot een ander oordeel. Dat arrest betreft de voorwaarden waaraan bepaalde nationale maatregelen moeten voldoen, die het vrij verkeer beperken en die verder gaan dan op grond van het Unierecht vereist is. Van zo'n nationale maatregel is in dit geval geen sprake. Het bestreden besluit berust immers op de interpretatie van

⁸⁶ Bestreden besluit, nr. 52.

⁸⁷ Dossiernr. 35, ACM/IN/780754.

een nationale wettelijke bepaling die een één-op-één-implementatie vormt van een bepaling uit een Europese richtlijn.

6.4. Tussenconclusie

81. De bezwaren van Lactalis ten aanzien van de vastgestelde overtreding van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw slagen niet.

7. Bevoegdheid tot handhaving en instrumentkeuze

7.1. Het bezwaar van Lactalis

82. Lactalis betoogt dat de ACM had moeten afzien van handhaving, of in ieder geval geen last onder dwangsom had moeten opleggen. Ten eerste zou niet duidelijk zijn hoeveel melkveehouders het handhavingsverzoek van LVLC steunen.⁸⁸ Ten tweede zou zij ongelijk worden behandeld.⁸⁹ Ten derde zou handhaving niet bijdragen aan het doel van de Wet OHP Landbouw, zijnde het adresseren van onevenwichtige verhoudingen tussen producenten en afnemers.⁹⁰ Ten vierde zou de ACM Lactalis ten onrechte hebben afgehouden van het indienen van een toezeggingsaanvraag.⁹¹

Steun voor het handhavingsverzoek

83. Lactalis stelt dat het niet duidelijk is in hoeverre de klachten van LVLC worden gedragen door individuele melkveehouders. Daardoor kan volgens haar niet worden vastgesteld in hoeverre voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel. Wanneer slechts een enkele melkveehouder zich niet kan verenigen met de handelwijze van Lactalis, dan zou de ACM dit moeten meewegen bij het bepalen of een maatregel – en zo ja, welke – op zijn plaats is.

Doelmatigheid van handhaving

84. Voorts betoogt Lactalis dat handhaving niet zou bijdragen aan het doel van de Wet OHP Landbouw – het adresseren van onevenwichtige verhoudingen tussen leveranciers en afnemers – omdat van een dergelijke onevenwichtige verhouding in dit geval geen sprake zou zijn. Daartoe voert Lactalis een achttal argumenten aan, onder verwijzing naar een deskundigenrapport van RBB Economics,⁹² waaruit zou blijken dat zij geen onderhandelingsmacht heeft ten opzichte van haar melkveehouders.
85. Volgens Lactalis beoogt de Wet OHP Landbouw uitsluitend te voorzien in aanvullende rechten voor landbouwproducenten in gevallen waarin duidelijk een situatie van onevenwichtigheid bestaat. Daarbij zou de ACM niet alleen naar omzetverhoudingen moeten kijken, maar ook naar andere omstandigheden die erop kunnen wijzen dat er geen sprake is van een onevenwichtige verhouding. De ACM heeft in het bestreden besluit wel enkele overwegingen gewijd aan de marktomstandigheden en de relatieve onderhandelingsposities, maar daarmee geeft zij volgens Lactalis een te beperkt en eenzijdig beeld. Met name zou de ACM hebben moeten onderzoeken welke alternatieven (“*outside options*”) Lactalis en de melkveehouders hebben. Zou de ACM wel naar de relatieve onderhandelingsposities hebben gekeken, dan zou zij volgens Lactalis hebben vastgesteld dat er geen noodzaak is tot ingrijpen door middel van een last onder dwangsom.

Toepassing van het gelijkheidsbeginsel

86. Lactalis stelt dat de ACM geen maatregel oplegt aan concurrerende afnemers van rauwe melk zoals A-Ware, CONO of Vreugdenhil, terwijl ook zij maandelijks zelf de prijzen voor vet en eiwit vaststellen. Dit zou een algemeen gebruik zijn in de Nederlandse zuivelsector. Door wel op te treden tegen

⁸⁸ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, nr. 1.

⁸⁹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IV.3.

⁹⁰ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IV.4.

⁹¹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel IX en mrs. 164-169.

⁹² Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, Bijlage 16.

Lactalis, en niet tegen deze andere ondernemingen, zou sprake zijn van gelijke gevallen die de ACM ongelijk behandelt. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel, aldus Lactalis. In het bestreden besluit is de ACM niet op dit betoog van Lactalis ingegaan, terwijl de ACM had moeten motiveren waarom zij wel handhaaft richting Lactalis en niet richting deze andere ondernemingen. Dit levert volgens Lactalis strijd op met het motiveringsbeginsel.⁹³ Verder betoogt zij dat zij door het bestreden besluit in een ongelijke positie wordt gebracht ten opzichte van haar concurrenten en dat dit tot informatie-asymmetrie leidt in de markt. Lactalis' concurrenten zullen namelijk kennis kunnen nemen van haar prijssysteem, terwijl zij dat omgekeerd niet kan.

Mogelijkheden voor een toezeggingsaanvraag

87. Verder betoogt Lactalis dat de ACM ten onrechte een last onder dwangsom heeft opgelegd, terwijl Lactalis op 26 augustus 2024 – kort nadat zij van gemachtigde was gewisseld – had voorgesteld om tot een oplossing te komen door een toezeggingsaanvraag in te dienen. Hierbij had zij wel *guidance* nodig van de ACM. De ACM reageerde hierop met de mededeling dat dit verzoek 'te laat' kwam omdat het besluit 'al nagenoeg klaar' lag. Maar artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: Instellingswet ACM) laat de ruimte om tot het moment van het nemen van een besluit een toezeggingsaanvraag te doen. Deze kans zou de ACM aan Lactalis hebben ontnomen, terwijl de mate van voorbereiding van een besluit daarvoor niet doorslaggevend zou kunnen zijn.
88. Volgens Lactalis blijkt uit correspondentie die zij heeft opgevraagd tussen de ACM en de Geschillencommissie Oneerlijke Handelspraktijken Landbouw- en Voedselvoorzieningsketen⁹⁴ (hierna: Geschillencommissie) dat de ACM haast had vanwege een parallelle zaak bij de Geschillencommissie tegen zuivelonderneming Vreugdenhil.⁹⁵ Lactalis leidt uit de uitspraak van de Geschillencommissie en de opgevraagde correspondentie af dat de Geschillencommissie inspiratie heeft geput uit het bestreden besluit. De ACM heeft haar (geanonimiseerde) juridische beoordeling reeds vóór publicatie van het bestreden besluit en van de uitspraak aan de Geschillencommissie gestuurd. Hieruit zou blijken dat sprake is geweest van inhoudelijke afstemming tussen de ACM en de Geschillencommissie, terwijl de ACM dit eerder richting Lactalis zou hebben ontkend. Lactalis betoogt dat het voor haar niet controleerbaar is of de ACM het oordeel van de Geschillencommissie ongepast heeft beïnvloed. Ook vraagt zij zich af hoe het handelen van de ACM zich verhoudt tot artikel 7 van de Instellingswet ACM.
89. Verder zou de ACM ook op dit punt het gelijkheidsbeginsel hebben geschonden. In twee andere zaken, die ook voorwaarden betroffen van de zogenoemde zwarte lijst uit de Wet OHP Landbouw (Vion⁹⁶ en ZuivelNL⁹⁷), heeft de ACM wel voor een toezeggingstraject gekozen. Volgens Lactalis heeft de ACM niet, althans onvoldoende, gemotiveerd waarom deze zaak niet kon worden afgehandeld met een toezeggingenbesluit en de andere twee zaken wel.

7.2. De beoordeling door de ACM

Evenredigheidsbeginsel: het beoordelingskader

90. Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Op grond van dit beginsel moet een in een besluit te nemen maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn, gelet op het doel dat het bestuursorgaan daarmee tracht te bereiken en de andere bij het besluit betrokken belangen.⁹⁸

⁹³ CBb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:163.

⁹⁴ Als bedoeld in art. 6 van de Wet OHP Landbouw.

⁹⁵ Uitspraak van de Geschillencommissie met referentiecode 193463/199534.

⁹⁶ Besluit van de ACM van 12 maart 2024, ACM/UIT/613562.

⁹⁷ Toezeggingenbesluit ZuivelNL, ACM/UIT/623856.

⁹⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.7-7.9.

91. Voert een bestuursorgaan onderzoek uit en stelt zij een overtreding vast, zoals de ACM in dit geval gedaan heeft,⁹⁹ dan is het uitgangspunt dat het evenredig is om handhavend op te treden tegen die overtreding. Dat en waarom handhaving in beginsel evenredig is, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in een recente uitspraak toegelicht. De ABRvS stelt voorop dat handhaving het algemeen belang dient.¹⁰⁰ In een zaak als de onderhavige, waarin wetgeving centraal staat die op het Unierecht gebaseerd is, wordt dit algemeen belang nader ingekleurd door de eis dat handhaving voldoende doeltreffend en afschrikwekkend moet zijn om de toepassing en effectiviteit van het Unierecht te verzekeren.¹⁰¹ Vanwege het algemeen belang moet de ACM dus in beginsel een handhavingsmaatregel nemen. Bij het beantwoorden van de vraag *welke* maatregel zij kiest, moet zij vervolgens rekening houden met de hiervoor genoemde eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.
92. Uit de hiervoor genoemde uitspraak van de ABRvS blijkt dat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn waardoor handhaving in welke vorm dan ook onevenredig zou zijn. Voor die conclusie kan echter alleen aanleiding bestaan als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Van zo'n bijzonder geval kan bijvoorbeeld sprake zijn bij concreet zicht op legalisatie. Ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen echter tot het oordeel leiden dat er een bijzonder geval is, waarin van handhavend optreden moet worden afgezien.¹⁰²

De evenredigheidsbeoordeling vergt geen nader onderzoek naar de steun binnen LVLC

93. De ACM volgt Lactalis niet in haar betoog dat zij ten behoeve van haar evenredigheidsbeoordeling nader onderzoek had moeten doen naar het draagvlak voor het handhavingsverzoek binnen het ledenbestand van LVLC. De mate van (uitgesproken) steun voor het handhavingsverzoek binnen LVLC is niet maatgevend voor het belang dat in dit concrete geval met handhaving gemoeid is. Zoals in het bestreden besluit is overwogen, is er sprake van een handelspraktijk die op de zogenoemde zwarte lijst staat van de Wet OHP Landbouw.¹⁰³ Die handelspraktijk betreft de prijs, hetgeen een zeer belangrijk – zo niet het belangrijkste – element vormt van de transacties die plaatsvinden tussen Lactalis en (al) haar melkveehouders.¹⁰⁴ Het handelen van Lactalis leidt ertoe dat die melkveehouders op dit essentiële element van de overeenkomst aan Lactalis zijn overgeleverd, terwijl de Wet OHP Landbouw juist zulke situaties beoogt te voorkomen.¹⁰⁵ Hieruit blijkt reeds dat er een duidelijk belang bestaat bij handhaving.
94. Ten overvloede overweegt de ACM dat Lactalis geen concrete feiten of omstandigheden benoemt die aanleiding zouden kunnen vormen voor twijfel aan de mate van steun voor het handhavingsverzoek binnen LVLC. Daarbij wijst de ACM erop dat het verzoek conform de statuten van LVLC is ingediend door de (toenmalige) bestuursleden van LVLC, dat LVLC ook nu in bezwaar nog actief bij de procedure betrokken is, en dat zij zowel ten behoeve van het handhavingsverzoek als voor deze bezwaarprocedure (advocaat)kosten heeft gemaakt. Dit duidt op een actieve en duurzame betrokkenheid vanuit deze – meer dan [vertrouwelijk] leden tellende – leveranciersvereniging.

Er zijn geen bijzondere omstandigheden waardoor handhaving onevenredig zou zijn

95. De ACM volgt Lactalis ook niet in haar betoog dat het onevenredig zou zijn om handhavend tegen haar op te treden. Daartoe overweegt de ACM het volgende.

⁹⁹ Zie onderdeel 6 van dit besluit.

¹⁰⁰ ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1.

¹⁰¹ Conclusie van A-G's Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, ov. 7.3.2 en HvJEU C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339 (*Griekse mais*), r.o. 23-24.

¹⁰² ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1.

¹⁰³ Bestreden besluit, mnr. 122.

¹⁰⁴ Bestreden besluit, mnr. 52.

¹⁰⁵ Bestreden besluit, mnr. 50.

96. Met haar betoog dat de ACM niet alleen naar omzetverhoudingen zou moeten kijken, maar ook nader onderzoek zou moeten doen naar de onderhandelingsposities van Lactalis en haar afnemers, stelt Lactalis in feite de basis van het reguleringsstelsel van de Richtlijn en Wet OHP Landbouw ter discussie. De toepasselijkheid hiervan is immers, zo overwoog de ACM reeds in onderdeel 5, afhankelijk van omzetverhoudingen. Zou het betoog van Lactalis worden gevolgd, dan zou de toepassing van die Richtlijn en Wet in een concreet geval niet langer afhankelijk zijn van omzetverhoudingen, maar zou daarvoor een nadere (markt)analyse van de ACM nodig zijn. Dit in weerwil van de uitdrukkelijke bedoeling van de Uniewetgever, die ervoor gekozen heeft om de toepassing van de Richtlijn OHP Landbouw te koppelen aan een criterium dat een benadering vormt van de relatieve onderhandelingsposities van de betrokken marktdeelnemers.¹⁰⁶
97. Uit het voorgaande blijkt dat de Uniewetgever het in het algemeen belang heeft geacht om oneerlijke handelspraktijken uit te bannen in alle handelsrelaties waarbij er tussen leverancier en afnemer een bepaald verschil in omzet bestaat, ongeacht de vraag of die leverancier en afnemer *in concreto* een ongelijke onderhandelingspositie tot elkaar innemen. Dit betekent dat zelfs als Lactalis geen sterkere onderhandelingspositie zou hebben dan haar afnemers, zoals zij stelt, dit geen bijzondere omstandigheid zou opleveren op grond waarvan aanleiding zou bestaan om af te zien van handhaving. Het betreft immers een mogelijkheid die door de Uniewetgever uitdrukkelijk onder ogen is gezien, maar ten aanzien waarvan zij een andere afweging heeft gemaakt. Daarmee zijn de geschiktheid en noodzakelijkheid van handhaving in dit geval gegeven.
98. De ACM ziet evenmin reden om te oordelen dat handhaving in het geval van Lactalis niet evenwichtig zou zijn, gelet op het doel dat de ACM daarmee tracht te bereiken en de andere bij het besluit betrokken belangen. Afzien van handhaving omwille van een gesteld gebrek aan onderhandelingsmacht zou, zo blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen, ernstig afbreuk doen aan de werking van de Richtlijn en Wet OHP Landbouw en daarmee aan het algemeen belang. Ook zou dit afbreuk doen aan de belangen van de melkveehouders, zoals reeds benoemd in randnummer 93 hierboven. Het belang van Lactalis om haar huidige manier van prijsbepaling te kunnen voortzetten, weegt niet tegen deze belangen op. De ACM is daarom ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat er geen bijzondere omstandigheden zijn, als gevolg waarvan handhaving tegen Lactalis niet evenredig zou zijn.
99. Ten overvloede overweegt de ACM dat zij het niet aannemelijk vindt dat Lactalis geen onderhandelingsmacht zou hebben, zoals zij stelt. Ongeacht de door Lactalis benoemde omstandigheden staat immers vast dat hier sprake is van een markt waarin een zeer groot aantal melkveehouders tegenover een veel kleiner aantal zuivelondernemingen staat. Die zuivelondernemingen kunnen zich bepaald marktgedrag permitteren dat niet past bij een normale marktdynamiek en dat de melkveehouders zich niet kunnen permitteren (zoals het eenzijdig wijzigen van prijzen). De stelling van Lactalis dat het voor een melkveehouder eenvoudig zou zijn om van zuivelonderneming te wisselen, is door LVLC gemotiveerd weersproken. LVLC stelt dat verschillende zuivelondernemingen coöperaties zijn, waarbij melkveehouders zich moeten inkopen, hetgeen overstappen bemoeilijkt. Daarnaast stelt zij dat andere zuivelondernemingen hun prijzen ook op een eenzijdige manier bepalen. Een overstap zou dus kunnen betekenen dat een melkveehouder van de regen in de drup belandt.¹⁰⁷ Verder overdrijft Lactalis naar het oordeel van de ACM het vermogen van melkveehouders om zich te verenigen via organisaties zoals LVLC. Dit blijkt al uit de omstandigheid dat Lactalis het zich (kennelijk) kan permitteren om niet met LVLC in gesprek te gaan over het nieuw door haar te ontwikkelen prijsmechanisme. Uiteindelijk zijn het de melkveehouders die op individuele basis met Lactalis contracteren; van een echte bundeling van verkoopmacht is geen sprake.

Gelijkheidsbeginsel: het beoordelingskader

¹⁰⁶ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 14.

¹⁰⁷ ACM/UIT/643706, p. 10.

100. Het gelijkheidsbeginsel vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat ongelijke gevallen behandeld worden op een manier die de mate van hun ongelijkheid weerspiegelt. In het kader van handhaving strekt dit beginsel niet zo ver dat van handhaving dient te worden afgezien, alleen omdat niet handhavend wordt opgetreden tegen een eventuele andere overtreder. Dat kan anders komen te liggen als sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk.¹⁰⁸ Van willekeur is in ieder geval geen sprake wanneer het bestuursorgaan een (gemotiveerd) prioriteringsbeleid voert en in lijn met dat beleid handelt. Als onderdeel van zo'n beleid mag het bestuursorgaan prioriteit geven aan gevallen waarin schriftelijk om handhaving wordt verzocht.¹⁰⁹

Het handhavend optreden van de ACM voldoet aan het gelijkheidsbeginsel

101. De ACM volgt Lactalis niet in haar betoog dat zij door te handhaven tegen Lactalis het gelijkheidsbeginsel zou hebben geschonden. Daartoe overweegt zij het volgende.
102. Lactalis stelt dat haar handelswijze een algemeen gebruik zou zijn in de Nederlandse zuivelsector. Reeds uit eigen verklaring van Lactalis blijkt echter dat FrieslandCampina – de grootste afnemer van in Nederland geproduceerde melk¹¹⁰ – wel met een concreet uitgewerkt en vooraf overeengekomen prijssysteem werkt.¹¹¹ Anders dan Lactalis bepaalt FrieslandCampina haar melkprijzen dus niet maandelijks op een geheel zelfstandige en discretionaire wijze.
103. Ook voor zover er andere zuivelondernemingen zijn die een met Lactalis vergelijkbare wijze van prijsbepaling hanteren, hoefde de ACM echter niet gelijktijdig handhavend op te treden tegen die ondernemingen. Daarvoor zijn twee redenen:
- Ten eerste voert de ACM een prioriteringsbeleid, op grond waarvan zij handhaaft op basis van handhavingsverzoeken en signalen.¹¹² De ACM kan immers niet naar alle mogelijke overtredingen een onderzoek instellen en kan dit zeker niet gelijktijdig doen. De ACM draagt het belang van het indienen van handhavingsverzoeken en signalen actief uit, ook – juist – binnen de melksector.¹¹³ Lactalis is de enige zuivelonderneming waartegen een handhavingsverzoek is ingediend. Dit betekent dat de ACM, zoals op grond van de rechtspraak vereist is, in lijn handelt met haar (gemotiveerde) prioriteringsbeleid.¹¹⁴
 - Ten tweede vormt publieke handhaving door de ACM niet de enige route waarlangs leveranciers naleving van de Wet OHP Landbouw kunnen bewerkstelligen. Dit kan immers ook worden bereikt door een geschil aanhangig te maken bij de Geschillencommissie. Tegen Vreugdenhil – één van de zuivelondernemingen ten opzichte waarvan Lactalis stelt ongelijk behandeld te worden – is een klacht ingediend bij de Geschillencommissie, omdat Vreugdenhil eveneens eenzijdig de eiwit- en vetprijzen zou wijzigen en daarmee artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw zou overtreden. In september 2024 heeft de Geschillencommissie die klacht gegrond verklaard, waardoor ook Vreugdenhil haar prijsvoorwaarden zal moeten aanpassen.¹¹⁵ Deze geschilprocedure komt ook hierna bij

¹⁰⁸ Cbb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:163, r.o. 5.2.

¹⁰⁹ ABRvS 22 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:130, r.o. 7.1-7.3.

¹¹⁰ Lactalis schat het marktaandeel van FrieslandCampina op 65-70% (Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, nr. 18). Daarbij kan echter worden opgemerkt – zoals LVLC ook aanvoert – dat Lactalis op EU-niveau een zeer sterke positie inneemt en haar melkbehoefte mogelijk (deels) met niet in Nederland geproduceerde melk kan vervullen (zie o.a. ACM/IN/954615, nr. 48).

¹¹¹ Dossierr. 122, ACM/INT/509134, p. 2.

¹¹² Zie voor het ten tijde van het verzoek van LVLC geldende prioriteringsbeleid het document Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt, kenmerk ACM/DJZ/2016/200888 (beschikbaar via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037737/>).

¹¹³ Zie bijvoorbeeld het interview met Martijn Snoep in de Boerderij (Boerderij, 4 januari 2025, "ACM-topman Martijn Snoep: 'Boeren zijn kwetsbaarder voor misbruik marktmacht'", <https://www.boerderij.nl/acm-topman-martijn-snoep-boeren-zijn-kwetsbaarder-voor-misbruik>).

¹¹⁴ Vergelijk de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 27 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:419, rnr. 8.2-8.3.

¹¹⁵ Uitspraak van de Geschillencommissie met referentiecode 193463/199534.

randnummers 106-107 nog aan bod, bij de bespreking van de bezwaren van Lactalis ten aanzien van het niet volgen van een toezeggingstraject.

104. Al met al is het onvoldoende aannemelijk dat de situatie van Lactalis gelijk is aan die van alle andere zuivelondernemingen die in Nederland actief zijn. Voor zover er zuivelondernemingen zijn die vergelijkbare prijsvoorwaarden hanteren, is handhaving tegen Lactalis gerechtvaardigd omdat alleen tegen haar een handhavingsverzoek is ingediend.

De ACM was bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen

105. Tot slot is de ACM van oordeel dat zij er in redelijkheid voor kon kiezen om handhavend op te treden door een last onder dwangsom op te leggen en geen toezeggingstraject aan te gaan met Lactalis. Daartoe overweegt zij het volgende.
106. De ACM stelt op basis van het dossier vast dat de voorbereiding van het bestreden besluit in een vergevorderd stadium was toen Lactalis tijdens het gesprek met de ACM op 26 augustus 2024 de mogelijkheid van een toezeggingstraject ter sprake bracht. De ACM had immers reeds in juni 2024 een conceptbesluit aan Lactalis voorgelegd.¹¹⁶ Het bestreden besluit werd ook daadwerkelijk kort na het betreffende gesprek genomen, namelijk op 4 september 2024. Tussen het gesprek en het nemen van het besluit zat dus een periode van slechts negen dagen.
107. Dat de ACM van een toezeggingstraject zou hebben willen afzien om een andere reden dan de stand van de procedure, namelijk de parallel bij de Geschillencommissie lopende zaak Vreugdenhil, valt op basis van het dossier niet in te zien. De ACM benaderde de Geschillencommissie op 30 augustus 2024 om te informeren naar de timing van de beide trajecten, dit met name om hier in de publicitaire voorbereiding op te kunnen anticiperen.¹¹⁷ Hierop ontving de ACM pas aan het einde van de dag op 4 september 2024 – dezelfde dag dat de ACM het bestreden besluit nam – een reactie.¹¹⁸ Deze contacten vonden plaats in het kader van het algemeen delen van kennis en informatie tussen de ACM en de Geschillencommissie. Die onderlinge kennis- en informatiedeling laat zich verklaren door het feit dat beide instanties bevoegdheden uitoefenen op basis van hetzelfde wettelijk kader. Deze contacten vinden echter plaats in het besef “*dat de ACM én de Geschillencommissie onafhankelijk van elkaar besluiten/recht spreken in hun eigen zaken*”.¹¹⁹
108. Ook in bezwaar is de ACM van oordeel dat het gelet op de (zeer) vergevorderde staat van de besluitvorming niet opportuun was om een toezeggingstraject met Lactalis aan te gaan. Daarbij geldt dat Lactalis op 26 augustus 2024 nog niet daadwerkelijk een toezeggingsaanvraag had opgesteld of ingediend, terwijl zij naar eigen zeggen nog *guidance* nodig zou hebben om tot zo’n aanvraag te kunnen komen. Nu de ACM pas overgaat tot het bindend verklaren van een toezegging als zij dit doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom,¹²⁰ en nu een last onder dwangsom al vrijwel gereed was terwijl Lactalis haar eventuele toezeggingen nog niet had uitgewerkt, mocht de ACM aan Lactalis mededelen dat zij het handhavingstraject met de last onder dwangsom zou voortzetten.¹²¹
109. Tot slot is de ACM van oordeel dat de zaken ZuivelNL en Vion om verschillende redenen niet gelijk zijn aan die van Lactalis, waardoor het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden door aan Lactalis een last onder dwangsom op te leggen. De zaak ZuivelNL¹²² was procedureel nog niet zo ver gevorderd als de onderhavige zaak. Daarnaast betrof dit weliswaar een overtreding van een voorwaarde op de zwarte lijst,¹²³ maar daarbij ging het om het in rekening brengen van niet met de verkoop verband

¹¹⁶ Dossiernr. 75, ACM/UIT/622398 en 93, ACM/UIT/623342.

¹¹⁷ ACM/UIT/636284, aanvullende stukken EC en GC, bijlage 8 (ACM/UIT/635894).

¹¹⁸ ACM/UIT/636284, aanvullende stukken EC en GC, bijlage 9 (ACM/IN/936137).

¹¹⁹ ACM/UIT/636284, aanvullende stukken EC en GC, bijlage 5 (ACM/UIT/636101).

¹²⁰ Art. 12h, tweede lid, Instellingswet ACM.

¹²¹ Dossiernr. 124.

¹²² Besluit van de ACM van 17 oktober 2024, ACM/UIT/623856 (*Toezeggingen ZuivelNL*).

¹²³ Art. 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.

houdende betalingen in plaats van om de (basis)prijs voor het landbouwproduct in kwestie. Verder beschikte de ACM niet over aanwijzingen voor significante (financiële) schade, terwijl ZuivelNL een ketenorganisatie is die activiteiten uitvoert die in het maatschappelijk belang zijn.¹²⁴ De zaak Vion¹²⁵ betrof net als de onderhavige een overtreding van het verbod op het eenzijdig wijzigen van voorwaarden. Deze zaak draaide om de bevoegdheid die Vion had om bepaalde eenzijdige aanpassingen aan haar prijsmechanisme aan te brengen. Die bevoegdheid werd door de toezeggingen van Vion in lijn gebracht met de Wet OHP Landbouw. Vion paste echter in de regel – anders dan Lactalis – wel een objectief en herleidbaar prijsmechanisme toe dat zij met haar leveranciers was overeengekomen.¹²⁶ Van gelijke gevallen is dus geen sprake.

7.3. Tussenconclusie

110. De bezwaren van Lactalis tegen de beslissing van de ACM om handhavend op te treden door middel van een last onder dwangsom slagen niet.

8. De inhoud en strekking van de aan Lactalis opgelegde last onder dwangsom

8.1. De inhoud van het bestreden besluit

111. De aan Lactalis opgelegde last onder dwangsom luidt als volgt:

De Autoriteit Consument en Markt gelast Lactalis

- I. om binnen drie maanden [na wijziging: zeven maanden] na bekendmaking van dit besluit de leveringsvoorwaarden voor zover die betrekking hebben op de prijs aan te passen en aan haar leveranciers voor te leggen, en daarmee de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Dit kan Lactalis bijvoorbeeld doen door een transparant prijssysteem op te nemen in de nieuwe voorwaarden en deze vooraf voor te leggen aan haar leveranciers;*
- II. op grond van artikel 12r, eerste lid van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, de ACM schriftelijk te informeren indien zij gedurende de looptijd van de hiervoor genoemde last de leveringsvoorwaarden wijzigt, voor zover die betrekking hebben op de prijs;*
- III. Royal Lactalis Leerdammer B.V. dient deze last uiterlijk 5 december 2024 [na wijziging: 4 april 2025] te hebben uitgevoerd en de overtreding volledig te hebben beëindigd. Voor elke maand of een gedeelte daarvan na verloop van deze termijn dat Royal Lactalis Leerdammer B.V. geen uitvoering heeft gegeven aan deze last, zal Royal Lactalis Leerdammer B.V. een dwangsom verbeuren van EUR 175.000 per maand met een maximum van EUR 1.050.000;*
- IV. uiterlijk op de laatste dag van de begunstigingstermijn dient Royal Lactalis Leerdammer B.V. de ACM schriftelijk te informeren over de wijze waarop zij aan de last heeft voldaan.*

112. Als toelichting hierop vermelden het bestreden besluit¹²⁷ en het wijzigingsbesluit¹²⁸ het volgende.

¹²⁴ Besluit van de ACM van 17 oktober 2024, ACM/UIT/623856 (Toezeggingen ZuivelNL), onderdelen 5-7, en besluit van de ACM van 17 oktober 2024, ACM/UIT/624097 (Prioritering ZuivelNL), r.o. 30-32.

¹²⁵ Besluit van de ACM van 12 maart 2024, ACM/UIT/613562 (Toezeggingen Vion).

¹²⁶ Zie voor meer informatie ook het besluit van de ACM van 12 maart 2024, ACM/UIT/613562 (Afwijzing klacht POV).

¹²⁷ Bestreden besluit, onderdeel 6.

¹²⁸ Wijzigingsbesluit, ACM/UIT/632375.

113. De last is evenredig, aldus het bestreden besluit, omdat hierin voldoende ruimte wordt gelaten aan Lactalis om een keuze te maken in de vormgeving van haar prijssysteem. Omwille van die ruimte is het niet aan de ACM om concretere eisen voor te schrijven waaraan de melkprijs of het te hanteren prijssysteem moet voldoen.
114. Wat betreft de begunstigingstermijn vermeldt het wijzigingsbesluit dat Lactalis na het bestreden besluit aan de ACM heeft toegelicht hoe zij in overleg met de melkveehouders een nieuw prijssysteem wil opstellen. Daaruit blijkt dat Lactalis met een forse afvaardiging van de melkveehouders in overleg zal gaan over het prijssysteem vóóordat zij de nieuwe leveringsvoorwaarden als aanbod aan de melkveehouders zal voorleggen. Volgens Lactalis zou zij door deze handelwijze op 4 april 2025 aan de last kunnen hebben voldaan. Omdat de ACM zich in de aanpak van Lactalis kon vinden, en omdat deze handelwijze de onderhandelingspositie van de melkveehouders zou versterken, heeft de ACM ingestemd met een verlenging van de begunstigingstermijn van 5 december 2024 tot 4 april 2025.
115. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom vermeldt het bestreden besluit dat deze dient te worden gerelateerd aan de zwaarte van het geschonden belang, de aard en de ernst van de overtreding en de door Lactalis aangeleverde omzetgegevens. De ACM acht de hoogte van de dwangsom gerechtvaardigd omdat sprake is van een ernstige overtreding, namelijk van een verbod op de zwarte lijst, waarmee een zwaarwegend belang is geschonden. De dwangsom dient bovendien een behoorlijke omvang te hebben om Lactalis gelet op haar aanzienlijke omzet er toe aan te zetten om zich daadwerkelijk aan de last te conformeren. De vastgestelde dwangsom biedt dus voldoende prikkel om aan de lastgeving te voldoen, terwijl het niet zodanig hoog is dat dit niet in verhouding staat tot de geconstateerde overtreding.

8.2. De bezwaren van partijen

De bezwaren van Lactalis

116. Lactalis voert vier bezwaren aan tegen de inhoud en strekking van de opgelegde last onder dwangsom.
117. Ten eerste vindt Lactalis de last onvoldoende duidelijk.¹²⁹ Zij stelt dat het voor haar niet duidelijk is hoe zij haar leveringsvoorwaarden in lijn met de wet zou moeten brengen. Uit besprekingen met de ACM zou blijken dat de ACM dit zelf ook niet duidelijk voor ogen heeft. Volgens Lactalis is met name onduidelijk of zij een prijs of prijssysteem moet overeenkomen met de melkveehouders; wat een transparant en objectief bepaalbaar prijssysteem inhoudt; of transparantie überhaupt een vereiste is; hoe melkveehouders de totstandkoming van de melkprijs moeten kunnen controleren; en wat gelijkwaardige onderhandelingen inhouden. Dit maakt de last moeilijk te volgen, aldus Lactalis. Voor zover zij een vaste en transparante prijs(methodiek) moet hanteren komt dit volgens Lactalis neer op prijsregulering, terwijl dit normaal alleen wordt toegepast in geval van aanmerkelijke marktmacht. Daarvan zou in haar geval geen sprake zijn.
118. Ten tweede betoogt Lactalis dat de last onomkeerbare en ernstige gevolgen teweegbrengt.¹³⁰ Lactalis wordt verplicht een nieuw melkprijssysteem overeen te komen. Mocht de last in bezwaar of beroep geen stand houden, dan kan zij deze wijziging niet terugdraaien, aldus Lactalis. Dit omdat een aanpassing van de leveringsvoorwaarden alleen mogelijk is met instemming van de melkveehouders. Ook is er een risico dat (een deel van) haar melkveehouders zich niet kan (kunnen) vinden in het nieuwe prijssysteem. Daarbij vermeldt het bestreden besluit dat melkveehouders die niet akkoord gaan met het nieuwe prijssysteem de overeenkomst met Lactalis per direct mogen beëindigen. Met die toevoeging gaat de ACM volgens Lactalis op de stoel van de civiele rechter

¹²⁹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel V.

¹³⁰ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel VI.

zitten en handelt zij in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Al met al leidt de last ertoe dat Lactalis geconfronteerd kan worden met **[vertrouwelijk]**.

119. Ten derde is de last volgens Lactalis niet haalbaar.¹³¹ Zij stelt dat zij in de periodes 2007-2009 en 2010-2015 melkprijssystemen heeft gehanteerd die gebaseerd waren op een referentieprijs of mandjes daarvan. Dit leidde in beide gevallen tot langdurige juridische procedures over de vraag of bepaalde (prijs)componenten hierin mogen worden meegenomen. Ook in het licht hiervan verkeert Lactalis in onzekerheid over de vraag hoe zij aan de last kan voldoen.
120. Ten vierde vindt Lactalis dat de vastgestelde dwangsom niet noodzakelijk en onevenredig hoog is.¹³² Gelet op haar bereidheid om tot oplossingen te komen, en gelet op de druk op naleving vanuit de melkveehouders en LVLC, is een dwangsom volgens Lactalis niet nodig. Daarnaast staat de hoogte van de dwangsom niet in een redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom, zoals vereist op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb. De ACM zou er in het bestreden besluit aan voorbijgaan dat sprake is van een relatief nieuwe wet zonder precedents. Verder gaat de ACM in haar motivering van de dwangsomhoogte uit van de omzet van Lactalis op groepsniveau, terwijl zij naar de omzet van Lactalis als zelfstandige rechtspersoon had moeten kijken. Ten slotte meent Lactalis dat de ACM ten onrechte de zeer beperkte winstmarges van Lactalis niet heeft meegewogen.

Het bezwaar van LVLC

121. Volgens LVLC had de ACM niet mogen overgaan tot verlenging van de begunstigingstermijn, waartoe in het wijzigingsbesluit is besloten.¹³³ Nu Lactalis al sinds juni 2024 bekend was met de inhoud van het (concept)besluit, meent LVLC dat Lactalis ruim de tijd had om op het bestreden besluit te anticiperen. Daar komt bij dat Lactalis tijdens de leveranciersvergadering op 7 november 2024 zou hebben aangegeven niet met LVLC in gesprek te willen gaan, terwijl een verlenging van de begunstigingstermijn juist door Lactalis is gevraagd om met de melkveehouders te overleggen. Bovendien had de ACM, op grond van artikel 3:2 van de Awb, voorafgaand aan het wijzigingsbesluit LVLC hierover moeten benaderen.

8.3. De beoordeling door de ACM

Het beoordelingskader

122. De last onder dwangsom is één van de instrumenten waarover de ACM beschikt om een vastgestelde overtreding van de Wet OHP Landbouw te beëindigen.¹³⁴ Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt, dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen hij moet doen of nalaten om de overtreding te beëindigen.¹³⁵ Een last moet echter niet in een vacuüm worden beschouwd, maar moet worden gelezen tegen de achtergrond van de overwegingen in het besluit waarin tot de lastoplegging wordt overgegaan. De last en de overwegingen tezamen moeten voldoende concreet en duidelijk maken waaraan de overtreder moet voldoen om te voorkomen dat hij dwangsommen verbeurt.¹³⁶ Hierbij geldt dat de last aan de overtreder de keuze dient te laten ten aanzien van de middelen (herstelmaatregelen) die hij wenst toe te passen om aan de overtreding een einde te maken.¹³⁷ Dit uitgangspunt is ook in het bestreden besluit toegelicht.¹³⁸

Beoordeling door de ACM

¹³¹ Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel VII.

¹³² Aanvullend bezwaarschrift Lactalis I, ACM/IN/941036, onderdeel VIII.

¹³³ ACM/IN/927300, mrs. 34-37.

¹³⁴ Art. 9 van de Wet OHP Landbouw.

¹³⁵ ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1218, r.o. 7.3.

¹³⁶ V.zr. Rb. Rotterdam 27 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:419, r.o. 11.2.

¹³⁷ ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1218, r.o. 7.3.

¹³⁸ Bestreden besluit, mrs. 117-118.

Duidelijkheid last (punt 1 Lactalis)

123. De ACM is ook na heroverweging van oordeel dat de last voldoende duidelijk maakt wat Lactalis moet doen om de overtreding te beëindigen. Het dictum van de last omschrijft helder waaruit de overtreding van Lactalis in de kern bestaat (het maandelijks eenzijdig bepalen van de prijzen voor vet en eiwit) en wat zij moet doen om die overtreding te beëindigen (de leveringsvoorwaarden aanpassen voor zover zij betrekking hebben op de prijs en die aangepaste voorwaarden aan de melkveehouders voorleggen). Zoals vereist benoemt het dictum ook een concrete herstelmaatregel, namelijk het ontwikkelen en in de voorwaarden opnemen van een prijssysteem. Zo'n prijssysteem zou – zo blijkt uit randnummers 57-60 van het bestreden besluit – transparant moeten zijn met objectief bepaalbare elementen, zodat de melkveehouders bij het aangaan van de overeenkomst weten hoe de prijs tot stand komt en achteraf kunnen verifiëren of de prijs conform het prijssysteem is vastgesteld. Het bestreden besluit noemt daarbij in randnummer 57 een specifiek voorbeeld van een prijssysteem gebaseerd op objectief bepaalbare elementen, namelijk werken met referentieprijzen.
124. Er zijn ook andere maatregelen denkbaar die Lactalis zou kunnen nemen, waarmee zij aan de last zou kunnen voldoen. Uit het bestreden besluit kan reeds worden afgeleid – zoals ook in de randnummers 60-63 hierboven is toegelicht – dat een transparant en objectief bepaalbaar prijssysteem op zichzelf geen vereiste is. Lactalis kan ook een vaste prijs met haar melkveehouders overeenkomen, of kan overeenkomen dat zij gedurende de leveringsovereenkomst periodieke prijsvoorstellen doet waarover de melkveehouders met haar kunnen onderhandelen. Het is echter niet aan de ACM om alle mogelijke herstelmaatregelen uitputtend te beschrijven. Op welke wijze Lactalis haar voorwaarden aanpast is aan haar, mits die aanpassing ertoe leidt dat zij niet langer de prijzen voor vet en eiwit eenzijdig bepaalt. In zoverre behoudt Lactalis haar commerciële vrijheid en is van prijsregulering dus ook geenszins sprake.
125. Wat betreft de noodzaak voor Lactalis om over de prijs of het eventueel te ontwikkelen prijssysteem te onderhandelen met haar melkveehouders, merkt de ACM op dat deze eis voortvloeit uit het in artikel 148, vierde lid, van de GMO-Verordening neergelegde beginsel van vrije onderhandeling. De ACM verwijst naar hetgeen zij hiervoor in randnummer 57 heeft overwogen.

Haalbaarheid last (punt 3 Lactalis)

126. De ACM ziet in hetgeen Lactalis aanvoert geen reden om te twijfelen aan de haalbaarheid van de last. De ACM stelt voorop dat de argumenten van Lactalis niet betrekking hebben op de last, maar op de door de ACM genoemde herstelmaatregel (het in de voorwaarden opnemen van een prijssysteem). Uit de omstandigheid dat er in het verleden juridische procedures zijn gevoerd tegen eerdere (op referentieprijzen gebaseerde) prijssystemen van Lactalis kan niet worden afgeleid dat de voorgestelde herstelmaatregel onhaalbaar zou zijn. Duidelijk is dat de manier waarop Lactalis nu haar prijzen bepaalt, eveneens tot juridische procedures leidt. Zoals hiervoor is overwogen, zijn er daarnaast andere zuivelondernemingen in Nederland actief die (op referentieprijzen gebaseerde) prijssystemen hanteren.¹³⁹ Daarbij blijkt uit Lactalis' eigen toelichting dat het prijssysteem dat zij in 2010-2015 gebruikte, in rechte in stand bleef.

Gevolgen last (punt 2 Lactalis)

127. Ook de argumenten van Lactalis ten aanzien van de gevolgen van de last vormen geen reden voor twijfel aan de rechtmatigheid van de inhoud daarvan. Het betoog van Lactalis berust voor een belangrijk deel op de premisse dat het bestreden besluit niet in rechte zal standhouden, maar daarvoor ziet de ACM ook in bezwaar geen aanknopingspunten.
128. De mogelijkheid dat (sommige) melkveehouders zich niet zullen kunnen vinden in het nieuw te ontwikkelen prijssysteem van Lactalis vormt geen reden om (alle) melkveehouders gebonden te houden aan haar huidige (met de Wet OHP Landbouw strijdige) wijze van prijsbepaling. Wat de

¹³⁹ Zie nr. 102.

mogelijke dreiging van leveringsweigering door de melkveehouders betreft, wijst de ACM erop dat het beëindigen van de relatie met Lactalis ook de melkveehouders met problemen kan confronteren. Zij zouden immers op zoek moeten naar een nieuwe afnemer voor hun (bederfelijke) rauwe melk. Een [vertrouwelijk] op korte termijn lijkt in zoverre onwaarschijnlijk. Wat eventuele prijsgevolgen betreft, wijst de ACM erop dat het doel van de last niet is om een hogere melkprijs af te dwingen, maar om Lactalis' praktijk van eenzijdige prijswijziging te beëindigen. Overigens wijst de ACM erop dat een omzetsdaling voor de overtreder – zelfs al is dit een significante omzetsdaling¹⁴⁰ – geen bijzondere omstandigheid oplevert op grond waarvan zou moeten worden afgezien van handhaving.

129. Lactalis betoogt terecht dat de ACM zich in randnummer 58 van het bestreden besluit niet had mogen uitlaten over de contractuele gevolgen van een eventuele weigering door een melkveehouder om akkoord te gaan met de nieuwe voorwaarden die Lactalis aan hem moet voorleggen. De Directie Mededinging van de ACM heeft na het bestreden besluit reeds aan Lactalis laten weten dat de betreffende opmerking – die inhoudt dat de melkveehouder in die situatie niet aan zijn opzegtermijn gehouden zou zijn – een veronderstelling van de ACM betrof. Het beantwoorden van de vraag of de melkveehouder in dat scenario aan de opzegtermijn is gebonden zou volgens de Directie Mededinging niet aan de ACM zijn, maar zou een civiele kwestie vormen.¹⁴¹ In haar zienswijze op de bezwaren van Lactalis bestrijdt LVLC dat dit het geval zou zijn.¹⁴² Naar het oordeel van de ACM valt deze kwestie inderdaad buiten haar bevoegdheid. Mocht hierover een geschil ontstaan tussen een melkveehouder en Lactalis, dan is een oordeel daarover voorbehouden aan de civiele rechter.
130. Hoewel het bezwaar van Lactalis in zoverre terecht is aangevoerd, vormt dit geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen. Het dictum van het bestreden besluit wordt hier namelijk niet door aangetast. De ACM bevestigt daarom het bestreden besluit, met verbetering van de gronden.

Noodzaak en evenredigheid dwangsom (punt 4 Lactalis)

131. De bezwaren van Lactalis tegen de (hoogte van de) dwangsom slagen evenmin. Zoals hiervoor reeds is overwogen,¹⁴³ bestaat er in dit geval een duidelijk belang bij handhaving. Er is sprake van een handelspraktijk op de zwarte lijst van de Wet OHP Landbouw, die een zeer belangrijk – zo niet het belangrijkste – element betreft van de transacties tussen Lactalis en de melkveehouders: de prijs. Het handelen van Lactalis leidt ertoe dat de melkveehouders op dit essentiële element van de overeenkomst aan Lactalis zijn overgeleverd, terwijl de Wet OHP Landbouw juist zulke situaties beoogt te voorkomen.
132. In onderdeel 7 hiervoor is reeds toegelicht dat en waarom de ACM er in redelijkheid voor kon kiezen om geen toezeggingentraject aan te gaan met Lactalis. Hieruit blijkt dat er onvoldoende perspectief bestond op tijdige, concrete en vrijwillige naleving door Lactalis. Dit rechtvaardigt de keuze van de ACM voor een duidelijke stok achter de deur in de vorm van een dwangsom.
133. Ook in bezwaar is de ACM van oordeel dat de hoogte van de in het bestreden besluit bepaalde dwangsom in een redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Dat de groepsomzet van de Lactalis Groep geen rol zou mogen spelen bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom, volgt de ACM niet. Die omzet kan immers relevant zijn voor de vraag of de dwangsom een voldoende financiële prikkel tot naleving biedt. Met de winstmarge van Lactalis hoefde de ACM voorts geen rekening te houden. De financiële omstandigheden van de overtreder, waaronder diens draagkracht, zijn volgens vaste rechtspraak immers niet bepalend voor de dwangsomhoogte.¹⁴⁴ Gelet hierop is de ACM ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat een dwangsom van € 175.000 per maand met een maximum van € 1.050.000 evenredig is.

¹⁴⁰ ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1504, r.o. 9-9.1.

¹⁴¹ ACM/UIT/636283, stukken wijzigingsbesluit, bijlage 6.

¹⁴² ACM/IN/954615, nr. 63.

¹⁴³ Zie onderdeel 7.

¹⁴⁴ ABRvS 1 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263, r.o. 2.2.3; ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321, r.o. 4.2.

Begunstigingstermijn (bezwaar LVLC)

134. Het bezwaar van LVLC tegen de verlenging van de begunstigingstermijn slaagt niet. Naar het oordeel van de ACM is sprake van een wijziging van een relatief beperkt onderdeel van het bestreden besluit, waarover zij LVLC niet apart hoefde te horen. Voor zover sprake zou zijn van een gebrek in de besluitvorming, geldt dat dit gebrek hersteld is doordat LVLC in bezwaar alsnog haar zienswijze heeft kunnen geven op deze wijziging.
135. De ACM is ook na heroverweging van oordeel dat zij op goede gronden tot haar (wijzigings)beslissing gekomen. Lactalis heeft na het nemen van het bestreden besluit een concreet nalevingsplan aan de ACM voorgelegd,¹⁴⁵ waaruit blijkt dat Lactalis met een forse afvaardiging van de melkveehouders in overleg zou gaan over haar prijssysteem vóórdat zij de nieuwe leveringsvoorwaarden als aanbod aan de melkveehouders zou voorleggen. Hoewel LVLC hier niet apart voor is uitgenodigd, zijn meerdere van haar (bestuurs)leden dat wel. Zoals in het wijzigingsbesluit is overwogen, versterkt de door Lactalis voorgestelde handelwijze de onderhandelingspositie van de melkveehouders en past deze dus goed binnen de doelstellingen van de Wet OHP Landbouw. Dat de ACM Lactalis in juni 2024 inzicht heeft gegeven in haar juridische kwalificatie, betekent niet dat de ACM de begunstigingstermijn niet had mogen verlengen. Die kwalificatie betrof op dat moment immers hoe dan ook nog een voorlopig standpunt van de ACM.

8.4. Tussenconclusie

136. De bezwaren van Lactalis en LVLC tegen respectievelijk de formulering van de last onder dwangsom en de wijziging van de begunstigingstermijn slagen niet.

9. De afwijzing van de andere klachten van LVLC

9.1. Klachten tegen de negatieve grondprijs, vaste kosten en duurzaamheidstoeslag

De bezwaren van LVLC

137. LVLC voert aan dat de ACM in het bestreden besluit ten onrechte heeft vastgesteld dat Lactalis geen overtreding begaat van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw door bij de melkgeldafrekening te rekenen met een negatieve grondprijs, vaste kosten en een duurzaamheidstoeslag.¹⁴⁶ De ACM zelf stelt immers in randnummer 75 van het bestreden besluit dat uit de leveringsvoorwaarden onvoldoende blijkt wat de negatieve grondprijs en vaste kosten behelzen. LVLC meent dat de uitleg die Lactalis tijdens het onderzoek over alle drie de posten heeft gegeven onvoldoende transparant is, omdat parameters ontbreken op basis waarvan deze heffingen en toeslagen worden berekend. Daarnaast is onduidelijk of Lactalis de op de melkafrekening ingehouden gelden in hun volle omvang benut voor het doel waarvoor die gelden worden ingehouden. Ten aanzien van de negatieve grondprijs stelt LVLC in het bijzonder dat het niet transparant en inzichtelijk is op welke manier deze kosten – die aan elke melkveehouder ten laste worden gelegd ongeacht kwaliteit, samenstelling en gewicht van de door hem geleverde melk – ten goede komen aan de melkveehouders die melk leveren van de door Lactalis gewenste kwaliteit. Vanwege het gebrek aan transparantie vreest LVLC dat Lactalis kosten op haar afwentelt die geen verband houden met levering van melk.

Het beoordelingskader

138. Artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw verbiedt een afnemer om betalingen te verlangen van een leverancier die geen verband houden met de levering van melk. Dergelijke

¹⁴⁵ ACM/UIT/636283, stukken wijzigingsbesluit, nr. 5.

¹⁴⁶ Bezwaar LVLC, ACM/IN/919361, mrs. 5-6 en Aanvullend bezwaar LVLC, ACM/IN/943875, mrs. 21 en 28.

aanvullende betalingen mogen alleen in rekening worden gebracht als er een dienst tegenover staat die de afnemer in het kader van de verkooptransactie aan de leverancier verleent.¹⁴⁷

139. Dit soort diensten mogen alleen bij de leverancier in rekening mogen worden gebracht als er een concrete en specifieke link bestaat tussen de dienst waarvoor de leverancier betaalt en de verkoop van de producten van de leverancier. Zo is het toegestaan om overeen te komen dat een afnemer betalingen in rekening brengt aan een leverancier voor controles die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van het geleverde product te garanderen, mits die betalingen een redelijke afspiegeling vormen van de kosten die de afnemer maakt om de dienst te leveren.¹⁴⁸ Hieruit volgt dat de beoordeling die de ACM moet uitvoeren op grond van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw, uit twee stappen bestaat. Allereerst dient de ACM te beoordelen of sprake is van een betaling voor een dienst die een concrete en specifieke link heeft met de verkoop van de producten van de leverancier. Luidt het antwoord op de eerste vraag bevestigend, dan moet de ACM beoordelen of die betaling een redelijke afspiegeling vormt van de kosten die de afnemer voor deze dienst maakt. Luidt het antwoord op één van deze (of beide) vragen ontkennend, dan is er sprake van een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.

Beoordeling door de ACM

140. Beginnend met de duurzaamheidstoeslag¹⁴⁹ overweegt de ACM dat dit een betaling betreft die Lactalis aan de melkveehouders doet, in plaats van een betaling die Lactalis van de melkveehouders verlangt. Reeds om die reden valt de duurzaamheidstoeslag niet binnen het bereik van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw. Los daarvan vindt de ACM dat Lactalis in (bijlage 3 van) de Leveringsvoorwaarden voldoende duidelijk heeft gemaakt hoeveel waarderingpunten een melkveehouder moet behalen om een duurzaamheidstoeslag te krijgen en hoe die waarderingpunten kunnen worden behaald.¹⁵⁰ Hoewel LVLC stelt dat deze bijlage onvoldoende transparant zou zijn,¹⁵¹ blijkt uit haar argumenten dat zij het simpelweg niet eens is met de manier waarop Lactalis onderdelen van het programma invult. Dat Lactalis met de duurzaamheidstoeslag de Wet OHP Landbouw zou schenden, volgt hieruit niet.
141. Ten aanzien van de negatieve grondprijs en vaste kosten wijst LVLC er terecht op dat de ACM in randnummer 75 van het bestreden besluit heeft vastgesteld dat Lactalis in de Leveringsvoorwaarden 2023 niet voldoende duidelijk heeft gemaakt wat deze heffingen behelzen. Het was daarom voor de melkveehouders niet inzichtelijk of die kosten verband houden met de levering van melk.¹⁵² Die duidelijkheid zou Lactalis alsnog aan hen moeten bieden.¹⁵³ Dat betekent op zichzelf echter niet dat de ACM tot de conclusie had moeten komen dat Lactalis het verbod van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw heeft overtreden. Lactalis heeft namelijk tijdens het onderzoek voldoende duidelijk gemaakt wat deze heffingen inhouden, waaruit blijkt dat die heffingen niet in strijd zijn met de Wet OHP Landbouw.

¹⁴⁷ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 22.

¹⁴⁸ Zie de interpretatieve brief van de Europese Commissie van 26 september 2024, ACM/IN/939801.

¹⁴⁹ Dit is een toeslag waarvan de hoogte maximaal €[vertrouwelijk] per 100 kilogram melk bedraagt. De toeslag is afhankelijk van het aantal waarderingpunten dat wordt gehaald in het programma 'Duurzaam Leerdammer'. Dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.10 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁵⁰ Bestreden besluit, rns. 73-74 en dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, bijlage 3 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁵¹ ACM/IN/943875, nr. 6.

¹⁵² Dossiernr. 13, ACM/IN/715388. Over de negatieve grondprijs staat in de Leveringsvoorwaarden van 2023 dat per 100 kilogram geleverde Boerderijmelk door Lactalis [vertrouwelijk] euro wordt ingehouden. Zie dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.3 van de leveringsvoorwaarden. Verder staat in de Leveringsvoorwaarden 2023 dat per melkgeldafrekening [vertrouwelijk] euro aan vaste kosten wordt gerekend. Zie dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.4 van de leveringsvoorwaarden. Het begrip 'Negatieve grondprijs' wordt in de leveringsvoorwaarden 2023 gedefinieerd als 'inhouding ter stimulering van dikke melk' en 'vaste kosten' als 'administratieve kosten'. Zie dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, bijlage 1 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁵³ Bestreden besluit, nr. 75. Dit heeft Lactalis inmiddels ook gedaan, zoals blijkt uit haar zienswijze van 31 januari 2025 (ACM/IN/954620, nr. 7) en de daarbij overgelegde Leveringsvoorwaarden 2025.

142. De negatieve grondprijs behelst een inhouding op het melkgeld van € [vertrouwelijk],- per 100 kilogram geleverde melk.¹⁵⁴ Ten aanzien van deze heffing heeft Lactalis de volgende toelichting gegeven.
143. Lactalis betaalt haar melkveehouders in principe per kilogram eiwit en vet.¹⁵⁵ Zij keert aan haar melkveehouders echter ook verschillende toeslagen uit, waarvan de hoogte gekoppeld is aan het aantal kilogrammen melk dat zij leveren (zoals de hiervoor genoemde duurzaamheidstoeslag). Hoe meer kilogrammen melk een melkveehouder levert, hoe hoger de toeslagen dus zijn die hij krijgt.¹⁵⁶ Dit melktoeslagensysteem kan voor Lactalis ongewenste effecten hebben. Voor een melkveehouder levert dunnere melk (dat wil zeggen: melk met een relatief lager eiwit- en vetgehalte) als gevolg van de toeslagen meer op dan dikkere melk (melk met een relatief hoger eiwit- en vetgehalte). Lactalis kan uit dunnere melk echter minder kaas produceren. Lactalis brengt de negatieve grondprijs in rekening om te borgen dat twee melkveehouders die melk leveren met daarin dezelfde hoeveelheden eiwit en vet daarvoor op gelijke wijze worden beloond, ook al levert de ene melkveehouder dikkere melk en de andere dunnere melk. Dit doet zij door het bedrag dat zij met de negatieve grondprijs ophaalt in te zetten voor een verhoging van de eiwit- en vetprijzen. Dat bedrag komt dus niet ten goede aan Lactalis, maar wordt herverdeeld onder de melkveehouders.¹⁵⁷ Zou Lactalis dit niet doen, dan zouden de aan het melkgewicht gekoppelde toeslagen ertoe leiden dat een melkveehouder die relatief dunnere melk levert meer geld krijgt, terwijl zijn melk niet meer kaas opbrengt.
144. Dat Lactalis het met de negatieve grondprijs ingehouden bedrag herverdeelt over de vet- en eiwitprijs, en hoe zij dit administratief doet, heeft zij in bezwaar nader toegelicht en inzichtelijk gemaakt aan de hand van een Excelbestand.¹⁵⁸ Op basis hiervan acht de ACM het voldoende aannemelijk dat Lactalis de met de negatieve grondprijs ingehouden gelden in hun geheel gebruikt om de vet- en eiwitprijzen te verhogen.
145. De ACM stelt op basis van de door Lactalis gegeven toelichting en onderbouwing vast dat de negatieve grondprijs geen aanvullende betaling betreft als bedoeld in de Wet OHP Landbouw, maar een (legitieme) vorm van tariefdifferentiatie in de melkprijs inhoudt. Om die reden komt de ACM ook ten aanzien van de negatieve grondprijs niet toe aan toepassing van de hiervoor uiteengezette tweestappentoets. De ACM oordeelde daarom terecht dat er geen sprake is van een schending van de Wet OHP Landbouw.
146. De vaste kosten, tot slot, betreffen een heffing van € [vertrouwelijk],- per melkgeldafrekening.¹⁵⁹ Lactalis heeft tijdens het onderzoek toegelicht dat deze heffing in rekening wordt gebracht voor het controleren van de melksamenstelling en -kwaliteit (door melkmonsteronderzoek). Daarnaast worden hiervan de melkgeldadministratie en -afrekening bekostigd.¹⁶⁰ Dit zijn diensten die Lactalis verleent ten behoeve van de specifieke verkooptransactie tussen haar en de melkveehouder. Zonder de samenstellings- en kwaliteitscontrole en het voorbereiden van de melkgeldafrekening kan de verkoop van melk door de melkveehouder aan Lactalis niet plaatsvinden. Deze diensten hebben dus een concrete en specifieke link met de levering van melk.
147. Lactalis heeft ook inzicht gegeven in de kosten die zij voor deze diensten heeft gemaakt over het jaar 2021.¹⁶¹ Daaruit volgt dat zij [vertrouwelijk] van de gemaakte kosten voor onderzoek en administratie in rekening heeft gebracht bij de melkveehouders. Hiermee heeft Lactalis laten zien dat

¹⁵⁴ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.3 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁵⁵ Zoals toegelicht in rnr. 44-46 hierboven.

¹⁵⁶ Dossierr. 34, ACM/IN/780863 Annex I, p. 9-10.

¹⁵⁷ Dossierr. 34, ACM/IN/780863 Annex I, p. 10. Zie bijlage 9 bij dit stuk voor een uitgewerkte (voorbeeld)berekening.

¹⁵⁸ ACM/IN/968139.

¹⁵⁹ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.4 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁶⁰ Dossierr. 34, ACM/IN/780863, Annex I, p. 12-13.

¹⁶¹ Dossierr. 34, ACM/IN/780863, p. 16. Lactalis heeft in 2021 €[vertrouwelijk] uitgegeven aan kwaliteitsonderzoek en €[vertrouwelijk] aan administratiekosten en melkgeldafrekeningen. Aan vaste kosten heeft zij in totaal €[vertrouwelijk] ingehouden bij haar melkveehouders.

de bij de melkveehouders in rekening gebrachte kosten ook daadwerkelijk, in hun volle omvang, voor deze posten worden aangewend. Gelet op het voorgaande kwam de ACM op goede gronden tot de conclusie dat Lactalis met het in rekening brengen van de vaste kosten niet het verbod van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw overtreedt.

Tussenconclusie

148. De bezwaren van LVLC ten aanzien van de negatieve grondprijs, vaste kosten en duurzaamheidstoeslag slagen niet.

9.2. Klacht tegen het proces van wijziging van de Leveringsvoorwaarden 2023

De bezwaren van LVLC

149. LVLC betoogt dat Lactalis de Leveringsvoorwaarden 2023 eenzijdig heeft gewijzigd, in strijd met artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw.¹⁶² LVLC stelt dat zij – anders dan de ACM heeft geoordeeld in het bestreden besluit¹⁶³ – op basis van haar statuten wel bij machte is om bezwaar te maken tegen de leveringsvoorwaarden van Lactalis. Daarnaast meent LVLC dat het bezwarensysteem van Lactalis niet deugt. Zo zou het volgens LVLC mogelijk moeten zijn voor melkveehouders om, wanneer er door hen bezwaar wordt gemaakt tegen een of enkele voorwaarde(n) in de nieuwe leveringsvoorwaarden, voor het overige gebruik te kunnen maken van de (gunstigere) nieuwe voorwaarden in plaats van dat de oude leveringsvoorwaarden blijven gelden. Door dit niet toe te staan zou Lactalis artikel 2, eerste lid en onder h, van de Wet OHP Landbouw schenden.¹⁶⁴

Het beoordelingskader

150. Zoals uiteengezet in het bestreden besluit moet, om te kunnen spreken van een eenzijdige wijziging van de leveringsvoorwaarden in de zin van artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw, sprake zijn van een wijziging van de leveringsvoorwaarden zonder dat een melkveehouder daarmee akkoord is gegaan.¹⁶⁵ Instemming met de voorwaarden kan expliciet of stilzwijgend gebeuren. De gewijzigde leveringsvoorwaarden mogen niet van toepassing zijn op de melkveehouders die bezwaar tegen de voorgestelde wijziging hebben gemaakt.
151. Artikel 2, eerste lid en onder h van de Wet OHP Landbouw beoogt te verzekeren dat leveranciers van landbouwproducten niet door hun afnemers worden gestraft wanneer zij een beroep doen op de bescherming die deze Wet aan hen biedt. Deze bepaling verbiedt daarom dat afnemers dreigen met of overgaan tot commerciële vergeldingsmaatregelen tegen de leverancier, indien de leverancier zijn contractuele of wettelijke rechten uitoefent.

Beoordeling door de ACM

152. Het bezwaar van LVLC slaagt niet. Lactalis heeft de Leveringsvoorwaarden 2023 op 25 april 2022 aan haar melkveehouders toegestuurd.¹⁶⁶ Als de melkveehouder niet voor 1 juni 2022 bezwaar zou maken, zou hij stilzwijgend instemmen met de voorwaarden.¹⁶⁷ Een aantal melkveehouders heeft bezwaar gemaakt, met als gevolg dat zij zijn blijven leveren tegen de voorwaarden van 2022.¹⁶⁸ Los van de vraag of LVLC ook bezwaar kan maken tegen de leveringsvoorwaarden,¹⁶⁹ waren de melkveehouders dus, anders dan bij de vet- en eiwitprijs, niet overgeleverd aan de discretie van Lactalis. De ACM is van oordeel dat de Wet OHP Landbouw niet in de weg staat aan stilzwijgende aanvaarding, mits het mogelijk is bezwaar te maken tegen de aangeboden voorwaarden. Nu

¹⁶² Bezwaar LVLC, ACM/IN/919361, mnr. 7.

¹⁶³ Bestreden besluit, mnr. 89.

¹⁶⁴ Bezwaar LVLC, ACM/IN/919361, mnr. 8.

¹⁶⁵ Bestreden besluit, mnr. 87.

¹⁶⁶ Dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 5.

¹⁶⁷ Dossiernr. 34, ACM/IN/780863, Annex I, p. 8-9.

¹⁶⁸ Dossiernr. 37, ACM/IN/780802, p. 3-4.

¹⁶⁹ De beantwoording van deze vraag is niet relevant voor de beoordeling in bezwaar. Het is namelijk voor alle melkveehouders die leveren aan Lactalis – wel of geen lid van LVLC – mogelijk om in bezwaar te gaan tegen de nieuwe leveringsvoorwaarden.

bezwaar mogelijk is, en de melkveehouders die in bezwaar gaan kunnen blijven leveren tegen de leveringsvoorwaarden van 2022, is er geen sprake van een eenzijdige wijziging als bedoeld in artikel 2, eerste lid en onder c, van de Wet OHP Landbouw.

153. Dat Lactalis – zoals LVLC betoogt – zich met haar handelwijze schuldig zou maken aan een commerciële vergeldingsmaatregel als bedoeld in artikel 2, eerste lid en onder h van de Wet OHP Landbouw, valt voor de ACM niet in te zien. De keuze van Lactalis om in geval van bezwaar de oude leveringsvoorwaarden van toepassing te laten, en de melkveehouder niet toe te staan om enkel akkoord te gaan met de nieuwe voorwaarden die voor hem positief uitpakken, is naar het oordeel van de ACM gerechtvaardigd en levert geen vergelding op zoals bedoeld in deze bepaling. Zoals Lactalis in haar zienswijze betoogt, zou het niet werkbaar zijn als melkveehouders tegen ieder gewijzigd onderdeel separaat bezwaar zouden kunnen maken. Hierdoor zouden op een gegeven moment voor verschillende melkveehouders andere samenstellen van leveringsvoorwaarden uit verschillende jaren kunnen gelden.¹⁷⁰ Leveringsvoorwaarden voor een bepaald jaar hangen met elkaar samen, waarbij het niet zo is dat melkveehouders elk jaar de voor hen voordelige voorwaarden kunnen uitkiezen en de overige voorwaarden middels bezwaar buiten toepassing kunnen laten.

Tussenconclusie

154. De klacht van LVLC ten aanzien van de totstandkoming van de Leveringsvoorwaarden 2023 is in het bestreden besluit terecht afgewezen.

9.3. Klachten tegen de verkrijging en het gebruik van bedrijfsgeheimen

De bezwaren van LVLC

155. De ACM heeft volgens LVLC in het bestreden besluit ten onrechte geconcludeerd dat zij geen aanwijzingen heeft dat Lactalis bedrijfsgeheimen van melkveehouders onrechtmatig verkrijgt, gebruikt en openbaar maakt in de zin van artikel 2, eerste lid en onder g, van de Wet OHP Landbouw.¹⁷¹ LVLC stelt dat bedrijfsgeheimen onrechtmatig worden gedeeld met bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). De gedeelde gegevens hebben volgens LVLC feitelijk niets van doen met de levering van melk. De ACM is hier ten onrechte niet op ingegaan in het bestreden besluit. Daarnaast heeft Lactalis niet aangetoond dat de informatie die door de melkveehouders wordt gedeeld in KoeMonitor, Kringloopwijzer en Qlip en wordt ingezien via JoinData, enkel informatie betreft die Lactalis nodig heeft om de naleving van kwaliteitseisen of het recht op duurzaamheidstoetsing te toetsen. Volgens LVLC voldoen bovendien de geboden alternatieven in de praktijk niet.

Beoordelingskader

156. Artikel 2, eerste lid en onder g, van de Wet OHP Landbouw, verbiedt het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken of openbaar maken van bedrijfsgeheimen, in de zin van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen. Het moet gaan om informatie met een bepaalde handelswaarde, die niet openbaar is gemaakt en bedoeld is om vertrouwelijk te blijven.¹⁷²

Beoordeling

157. De ACM is ook in bezwaar van oordeel dat zij geen aanwijzingen heeft dat Lactalis bedrijfsgegevens onrechtmatig verkrijgt, gebruikt of openbaart.
158. Op basis van de leveringsvoorwaarden van Lactalis moeten melkveehouders voldoen aan de kwaliteits- en dierenwelzijnseisen die worden gesteld in het Handboek Keten Kwaliteit Melk (KKM).¹⁷³

¹⁷⁰ ACM/IN/954620, nr. 15.

¹⁷¹ Bezwaar LVLC, ACM/IN/919361, nrs. 8 en 10 en Aanvullend bezwaar LVLC, ACM/IN/943875, nr. 30.

¹⁷² Artikel 1 Wet bescherming bedrijfsgeheimen.

¹⁷³ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 3.7, tweede lid, van de leveringsvoorwaarden en bijlage 8, Handboek KKM en dossiernr. 34, ACM/IN/780863, Annex I, p. 17. Het Handboek KKM ziet op dierengeneesmiddelen, diergezondheid en -welzijn,

Indien een melkveehouder niet (kan aantonen dat hij) aan de eisen voldoet, leidt dit tot een korting op de melkgeldafrekening of tot een totale melkweigering.¹⁷⁴ Om aan te kunnen tonen dat aan de eisen voldaan is, moet de melkveehouder inzicht geven in verschillende gegevens via KoeMonitor, KringloopWijzer en Qlip. Dit kan de melkveehouder doen middels het machtigingsplatform JoinData.¹⁷⁵ Via JoinData kan de melkveehouder machtigingen beheren en zien met welk doeleinde zijn gegevens opgevraagd worden.¹⁷⁶ Lactalis kan door middel van JoinData enkel de gegevens van een melkveehouder inzien en gebruiken wanneer desbetreffende melkveehouder daarvoor een expliciete machtiging heeft afgegeven.¹⁷⁷ Ook zonder machtiging kan een melkveehouder echter de noodzakelijke KKM-erkenning verkrijgen, doordat Lactalis dan een vinkje ziet dat aan de noodzakelijke eisen is voldaan.¹⁷⁸ Indien een melkveehouder geen gebruik wil maken van JoinData, bestaat er als alternatief het periodiek bedrijfsbezoek door een dierenarts (PBB+).¹⁷⁹

159. Via KoeMonitor verzamelen melkveehouders en dierenartsen informatie over het naleven van wettelijke eisen met betrekking tot diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid.¹⁸⁰ KringloopWijzer verschaft de melkveehouder inzicht in haar milieu- en klimaatprestaties aan de hand van de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de grond tijdens de kringloopcyclus.¹⁸¹ Met de gegevens uit KoeMonitor en KringloopWijzer kan door Lactalis worden gecontroleerd of zij melk verwerkt die voldoet aan de Europese en nationale regelgeving en sectorale eisen voor voedselproductie, hygiëne en controle.¹⁸² Via Qlip verkrijgt de melkveehouder de noodzakelijk KKM-erkenning.¹⁸³ Verder kan aan de hand van de gegevens uit KringloopWijzer ook worden bepaald of de melkveehouder in aanmerking komt voor de duurzaamheidstoeslag.¹⁸⁴ Als een melkveehouder in aanmerking wil komen voor de duurzaamheidstoeslag moet hij Lactalis wel machtigen om de onderliggende gegevens uit de KringloopWijzer in te kunnen zien en te gebruiken in lijn met de machtiging.¹⁸⁵ Zonder toegang tot deze gegevens in de KringloopWijzer is het voor Lactalis namelijk niet mogelijk om te beoordelen of de melkveehouder voldoet aan de eisen voor de toeslag. KoeMonitor en KringloopWijzer zijn in beheer van ZuivelNL, die op haar beurt weer JoinData heeft ingeschakeld.¹⁸⁶
160. Los van de vraag of de gegevens die melkveehouders via KoeMonitor, KringloopWijzer en Qlip delen met Lactalis kwalificeren als bedrijfsgeheimen, concludeert de ACM dat uit het voorgaande volgt dat Lactalis voor het verkrijgen en verwerken van deze gegevens een wettelijke dan wel contractuele grondslag heeft. De ACM volgt LVLC niet in haar betoog dat de hierboven uiteengezette wijze van het verkrijgen en gebruiken van de gegevens in strijd is met de Wet OHP Landbouw. Lactalis verkrijgt de gegevens van haar melkveehouder alleen indien die melkveehouder Lactalis daarvoor machtigt. De ACM is verder van oordeel dat Lactalis voldoende aangetoond heeft dat zij de rechtmatig verkregen gegevens enkel gebruikt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen, namelijk de controle op de naleving van de kwaliteitseisen en het toewijzen van de duurzaamheidstoeslag. Voor zover LVLC – zonder onderbouwing – stelt dat de geboden

voer en water, melkwinning en -koeling en verduurzaming. Indien de melkveehouder aan alle eisen voldoet ontvangt hij een KKM-erkenning.

¹⁷⁴ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikelen 3.7 en 3.8 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁷⁵ Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 9.

¹⁷⁶ Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 9 en 15.

¹⁷⁷ Dossierr. 34, ACM/IN/780863, Annex I, p. 17-18.

¹⁷⁸ Zonder inzage in de onderliggende gegevens. Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 4 en 8-10.

¹⁷⁹ Een aantal melkveehouders maakt hier gebruik van. Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 12 en 14.

¹⁸⁰ KoeMonitor bestaat uit KoeAlert, KoeData en KoeKompas en bevat gegevens over bijvoorbeeld het runder- en kalversterfte en antibioticagebruik. Dossierr. 14, ACM/IN/715422, p. 13 en dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 11 en 14.

¹⁸¹ Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 5-6 en 10.

¹⁸² Dossierr. 34, ACM/IN/780863, Annex I, p. 16.

¹⁸³ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 3.7 lid 1 van de leveringsvoorwaarden. Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 8.

¹⁸⁴ Dossierr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 2.10 en bijlage 3 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁸⁵ Dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 4 en 7. Aan de hand van de gegevens in KringloopWijzer wordt een duurzaamheidsscore aan de melkveehouder toegekend op basis waarvan de duurzaamheidstoeslag wordt berekend.

¹⁸⁶ Dossierr. 46, ACM/IT/500947, p. 2 en dossierr. 53, ACM/UIT/610516, p. 6-10 en 12. ZuivelNL beheert niet de gegevens uit KoeMonitor, maar heeft dat uitbesteed aan twee gegevensverwerkers. De data in KringloopWijzer wordt wel door ZuivelNL beheerd.

alternatieven niet zouden voldoen, merkt de ACM op dat dit geen onderdeel is van de beoordeling die de ACM dient uit te voeren.

161. Tot slot heeft de ACM geen aanwijzingen dat Lactalis de gegevens van melkveehouders onrechtmatig met derden zou delen.¹⁸⁷ Het is ZuivelNL, en dus niet Lactalis, dat (rechtmatig) gegevens deelde met het CBS.¹⁸⁸ De ACM wijst er tot slot voor de volledigheid op dat de vraag of de gegevens verband houden met de levering van melk, geen onderdeel vormt van de beoordeling onder artikel 2, eerste lid en onder g, van de Wet OHP Landbouw.

Tussenconclusie

162. De klacht van LVLC ten aanzien van het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaren van bedrijfsgegevens is terecht afgewezen in het bestreden besluit. De ACM heeft geen aanwijzingen dat Lactalis de gegevens van haar melkveehouders onrechtmatig verkrijgt, gebruikt of openbaart.

9.4. De bezwaartermijn voor het opleggen van kortingspunten

Bezwaar LVLC

163. Lactalis kan een korting toepassen op de melkprijs als uit de bemonstering blijkt dat de geleverde melk onvoldoende scoort op bepaalde kwaliteitsonderdelen. Dit doet zij door toepassing van kortingspunten. Lactalis hanteert als voorwaarde dat een melkveehouder binnen zes weken bezwaar moet maken indien zij overgaat tot het toepassen van kortingspunten.¹⁸⁹ Volgens LVLC oordeelde de ACM in het bestreden besluit ten onrechte dat die termijn geen overtreding oplevert van de Wet OHP Landbouw. Los daarvan meent LVLC dat zij altijd een beroep zou kunnen doen op artikel 6:233 van het Burgerlijk Wetboek (BW), ongeacht of deze termijn verstreken is.¹⁹⁰

Beoordeling door de ACM

164. Ook na heroverweging ziet de ACM niet hoe de bezwaartermijn van zes weken om op te komen tegen de opgelegde kortingspunten op de melkgeldafrekening een overtreding van de Wet OHP Landbouw kan opleveren. LVLC benoemt geen concrete norm uit deze wet die als gevolg van de zeswekentermijn zou worden geschonden.¹⁹¹ Zoals opgemerkt in het bestreden besluit is zes weken daarbij een gebruikelijke bezwaartermijn die de ACM niet als onredelijk voorkomt.¹⁹² Het beantwoorden van de vraag of LVLC zich buiten deze termijn al dan niet op artikel 6:233 van het BW kan beroepen, is voorbehouden aan de civiele rechter.

9.5. Tussenconclusie

165. De bezwaren van LVLC slagen niet voor zover deze zien op (i) de negatieve grondprijs, vaste kosten en de duurzaamheidstoeslag, (ii) het wijzigen van de Leveringsvoorwaarden voor 2023, (iii) het verkrijgen, gebruiken en openbaren van bedrijfsgegevens en (iv) de bezwaartermijn voor het opleggen van kortingspunten.

10. Conclusie ten aanzien van de bezwaren

166. De bezwaren van Lactalis en LVLC tegen het besluit van de ACM van 4 september 2024, zoals gewijzigd bij besluit van 28 oktober 2024, zijn ongegrond.

¹⁸⁷ Dossiernr. 53, ACM/UIT/610516, p. 5 en 9. Lactalis beschikt niet over een machtiging om gegevens die zij via JoinData in kan zien met derden te delen.

¹⁸⁸ Dossiernr. 21, ACM/IN/720682, bijlage 2 en dossiernr. 24, ACM/INT/460052, p. 6.

¹⁸⁹ Dossiernr. 7, ACM/IN/707259, bijlage 6, artikel 3.4 lid 2 van de leveringsvoorwaarden.

¹⁹⁰ Bezwaar LVLC, ACM/IN/919361, nmr. 9.

¹⁹¹ Ook volgens de juridische analyse die LVLC zelf bij haar handhavingsverzoek heeft overgelegd, is deze bepaling "niet zozeer in strijd met enige bepaling van de 'Wet OHP-LV'" (dossiernr. 7, bijlage p. 7).

¹⁹² Bestreden besluit, nmr. 112. In het bestuursrecht is zes weken ook een gangbare termijn.

11. Proceskosten

167. Lactalis en LVLC hebben beide verzocht om vergoeding van hun proceskosten in bezwaar.
168. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, worden de kosten, die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
169. De door de ACM uitgevoerde heroverweging leidt niet tot herroeping van het bestreden besluit. Dit betekent dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.
170. De ACM wijst de verzoeken van Lactalis en LVLC om vergoeding van hun proceskosten derhalve af.

12. Besluit

De Autoriteit Consumenten en Markt:

- I. verklaart de bezwaren van Royal Lactalis Leerdammer B.V. tegen het besluit van de ACM van 4 september 2024, zoals gewijzigd bij besluit van 28 oktober 2024, ongegrond;
- II. verklaart de bezwaren van Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief tegen het besluit van de ACM van 4 september 2024, zoals gewijzigd bij besluit van 28 oktober 2024, ongegrond;
- III. wijst de verzoeken van Royal Lactalis Leerdammer B.V. en Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief om vergoeding van hun proceskosten af.

Den Haag, 27 maart 2025

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.