



Besluit

Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/654770
Zaaknummer : ACM/25/196278
Datum : 31 juli 2025

Samenvatting

Bezwaarmaker heeft de Autoriteit Consument en Markt verzocht om informatie over de totstandkoming het nieuwe prijssysteem dat Lactalis per april 2025 hanteert. Dit verzoek is op 6 mei 2025 afgewezen. Ook in bezwaar wijst de ACM het verzoek om openbaarmaking af. Dit omdat het openbaar maken van de verzochte informatie in strijd is met de geheimhoudingsplicht van de ACM en met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.

1. Inleiding en verloop van de procedure

1. Op 7 april 2025 heeft bezwaarmaker op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) verzocht om informatie over de totstandkoming van het nieuwe prijssysteem van Lactalis. Bezwaarmaker vraagt om alle informatie over in dat verband gevoerde gesprekken, eventuele betrokken derde partijen en alle overige informatie, inclusief geventileerde meningen, die de ACM heeft betrokken bij haar advisering aan Lactalis over het nieuwe prijssysteem.
2. In het besluit van 6 mei 2025 (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM het hiervoor beschreven verzoek om openbaarmaking geheel afgewezen. Voor 13 documenten motiveerde de ACM dit onder verwijzing naar haar geheimhoudingsplicht.¹ 29 andere documenten zijn door de ACM vervaardigd in het kader van het handavingsdossier van Lactalis.² Deze documenten bevatten, of bouwen voort op, gegevens waar de geheimhoudingsplicht voor geldt. Openbaarmaking van dergelijke documenten staat in de weg aan vrijelijke communicatie met marktpartijen en ongehinderde interne gedachtenvorming omtrent de totstandkoming van besluiten in het kader van toezicht.³ Omdat openbaarmaking om die redenen in strijd komt met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht, zag de ACM in het bestreden besluit af van openbaarmaking van deze documenten.
3. Op 21 mei 2025 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.⁴ In het bezwaarschrift verzocht bezwaarmaker om rechtstreeks beroep. Dit verzoek heeft de ACM op 24 juni 2025 afgewezen.⁵ Op 22 juli 2025 heeft de hoorzitting plaatsgevonden en heeft bezwaarmaker zijn bezwaar mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.⁶ Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld opmerkingen te plaatsen bij het verslag. Van die gelegenheid heeft hij geen gebruik gemaakt.
4. In dit besluit beoordeelt de ACM het bezwaar. Zij komt tot de conclusie dat er terecht is afgezien van openbaarmaking van de geïdentificeerde stukken, omdat zij onder de geheimhoudingsplicht van de ACM vallen. De ACM licht dit hierna toe. Eerst vat de ACM het bezwaar samen (onderdeel 2). Hierop volgt de beoordeling daarvan (onderdeel 3). Het besluit eindigt met het dictum (onderdeel 4).

2. Bezwaargronden

2.1. Inleiding

5. In dit onderdeel vat de ACM het bezwaar samen, zoals dat blijkt uit de brief van 21 mei 2025 en de mondelinge toelichting die bezwaarmaker daarop gegeven heeft. De ACM merkt op dat bezwaarmaker in deze brief en toelichting ook een ander, niet aan het Woo-verzoek gerelateerd, bezwaar opwerpt. Dat bezwaar behandelt de ACM in een apart besluit.

2.2. Standpunt bezwaarmaker

6. Bezwaarmaker betoogt dat de afwijzing van zijn Woo-verzoek strijdig is met het beginsel van hoor en wederhoor, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), en met art. 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).⁷ Op de hoorzitting heeft bezwaarmaker aangedragen dat de geheimhoudingsplicht van de ACM (in dit concrete geval) moet

¹ Artikel 7, lid 1, lw. Zie p 2 van het bestreden besluit (ACM/UIT/646410). Openbare versie te raadplegen via <https://www.acm.nl/system/files/documents/woo-besluit-over-toetsing-nieuw-prijssysteem-wet-ohp-landbouw.pdf>.

² Dit zijn documenten in de zin van art. 12w, lid 1, lw.

³ Zie p 2-3 van het bestreden besluit (ACM/UIT/646410).

⁴ ACM/IN/991096.

⁵ Brief met kenmerk ACM/UIT/651199.

⁶ ACM/UIT/653829.

⁷ Randnummer 6 van het bezwaarschrift met kenmerk

wijken voor de genoemde beginselen. Doordat de ACM hier in het bestreden besluit niet op ingaat, is er strijd met het motiveringsbeginsel, aldus bezwaarmaker. De genoemde beginselen van behoorlijk bestuur moeten volgens bezwaarmaker ook voorgaan op de vertrouwensrelatie tussen de ACM en onder toezicht gestelde ondernemingen.⁸

3. Beoordeling bezwaar door ACM

7. De ACM merkt op dat de gronden van bezwaarmaker zich primair richten tegen het oordeel van de ACM dat het nieuwe prijssysteem van Lactalis aan de eisen van de Wet OHP Landbouw voldoet. Het verzoek om documenten lijkt te zijn gedaan omdat bezwaarmaker de juistheid van dit oordeel wil betwisten. De ACM merkt op dat er, zoals zij ook aan bezwaarmaker heeft medegedeeld, een aparte procedure bestaat om dit oordeel te betwisten en de daarvoor benodigde onderliggende stukken te verkrijgen.⁹ Bezwaarmaker kan hiertoe een beroep op art. 5:37, lid 2, Awb doen. Van deze mogelijkheid heeft bezwaarmaker ook gebruik gemaakt.¹⁰
8. Gelet op het voorgaande kunnen de standpunten van bezwaarmaker dat de afwijzing van het Woo-verzoek strijdig is met het beginsel van hoor en wederhoor, artikel 6 EVRM, artikel 3:3 Awb en overige beginselen van behoorlijk bestuur, niet worden gevolgd voor zover deze betrekking hebben op de positie van bezwaarmaker in haar procedure tegen het oordeel dat Lactalis aan de last voldoet. In die procedure worden de genoemde beginselen al geborgd. Als bezwaarmaker zich niet kan vinden in het besluit dat de ACM op grond van art. 5:37, lid 2, Awb heeft genomen en hiertegen ex art. 5:39 Awb beroep instelt, kan bezwaarmaker immers over de op de zaak betrekking hebbende stukken beschikken.
9. De ACM verklaart voorgaande bezwaren tegen het bestreden besluit dan ook ongegrond.
10. In het kader van de heroverweging in bezwaar heeft de ACM ook de toepasselijkheid van de artikelen 7, lid 1, lw en 12w, lid 5 en 4 jo. 12u, lid 4, lw nogmaals beoordeeld. De ACM concludeert dat zij er in het bestreden besluit terecht van heeft afgezien documenten openbaar te maken. Dit motiveert de ACM als volgt.

3.1. De geheimhoudingsplicht staat in de weg aan openbaarmaking van in het kader van toezicht verkregen documenten (art. 7, lid 1, lw)

11. Het dossier bevat 12¹¹ documenten die door de ACM zijn verkregen in verband met werkzaamheden ter uitvoering van haar wettelijke taak toezicht te houden op de naleving van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna: Wet OHP Landbouw). De ACM mag dergelijke gegevens op grond van art. 7, lid 1, lw uitsluitend gebruiken voor haar wettelijke taken. De ACM volgt bezwaarmaker niet in zijn stelling dat de geheimhoudingsplicht moet wijken voor de genoemde beginselen. Deze worden, zoals hierboven uiteengezet, geborgd doordat bezwaarmaker in de procedure tegen het art. 5:37, lid 2, Awb-besluit over de op de zaak betrekking hebbende stukken kan beschikken, en niet door de Woo. Daarbij is art. 7 lw duidelijk: op de geheimhoudingsplicht bestaan maar drie uitzonderingen, die zich in deze zaak niet voordoen.¹² Bezwaarmaker motiveert verder niet welk (ongeschreven) beginsel om welke concrete redenen ertoe zou nopen om artikel 7 van de Instellingswet ACM buiten toepassing te laten. De ACM heeft zich in het bestreden besluit dan ook terecht beroepen op de geheimhoudingsplicht.

⁸ Pleitnota [vertrouwelijk] hoorzitting, ACM/IN/1011268.

⁹ Dossierstuk met kenmerk ACM/INT/530244.

¹⁰ Bezwaarmaker heeft een verzoek ex art. 5:37, lid 2, Awb ingediend. De ACM heeft besloten geen dwangsommen in te vorderen. Besluit met kenmerk ACM/UIT/650079.

¹¹ In randnummer 2 wordt benoemd dat het bestreden besluit van 13 documenten spreekt. Dit is een telfout.

¹² Artikel 7, derde lid, lw.

3.2. Openbaarmaking van door de ACM vervaardigde documenten kan in strijd komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht (art. 12w, lid 4 en 5 jo. 12u, lid 4, lw)

12. Het dossier bevat 31¹³ documenten die door de ACM zijn vervaardigd in verband met werkzaamheden ter uitvoering van haar wettelijke taak toezicht te houden op de naleving van de Wet OHP Landbouw. Dit zijn documenten in de zin van art. 12w, lid 1, lw. De ACM maakt dergelijke documenten ingevolge art. 12w, lid 5, lw op verzoek openbaar voor zover art. 12w, lid 2 of 4, lw daar niet aan in de weg staan. De ACM acht openbaarmaking ook na heroverweging in bezwaar in strijd met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht (art. 12w, lid 4, jo. 12u, lid 4, lw). In het bestreden besluit heeft de ACM dan ook terecht van openbaarmaking afgezien. Dit motiveert de ACM als volgt.
13. Uit de rechtspraak volgt dat de ACM in het bestreden besluit toereikend motiveert dat openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.¹⁴ Voor het toezicht van de ACM is de vertrouwensrelatie tussen de ACM en onder toezicht staande ondernemingen van groot belang. De ACM is immers afhankelijk van gegevens van derde partijen om haar toezicht effectief uit te kunnen oefenen. Als de ACM door haar vervaardigde stukken die gegevens bevatten waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt (of informatie die op dergelijke gegevens voortbouwt) openbaar zou maken, dan acht de ACM het aannemelijk dat zij niet langer (in dezelfde mate) over de voor haar toezicht noodzakelijke gegevens kan beschikken.
14. Het standpunt van bezwaarmaker dat de door hem genoemde beginselen voorgaan op de vertrouwensrelatie tussen de ACM en onder toezicht staande ondernemingen, volgt de ACM niet. De geheimhoudingsplicht van de ACM geldt immers onverkort (zie randnummers 5 t/m 8 hierboven). Daarbij hoort dat de ACM, gelet op het hierboven beschreven belang van de vertrouwensrelatie tussen de ACM en onder toezicht staande ondernemingen, zelf vervaardigde documenten waarin gebruik wordt gemaakt van (of voort wordt gebouwd op) gegevens waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt, niet openbaar maakt.
15. Ten slotte kon de ACM in het bestreden besluit concluderen dat openbaarmaking van stukken waarin medewerkers intern over een zaak van gedachten wisselen in strijd is of kan komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht. Voor het toezicht van de ACM is van groot belang dat medewerkers intern vrijelijk van gedachten kunnen wisselen. In het kader van dergelijke gedachtewisselingen worden ook gegevens verwerkt of besproken waar de geheimhoudingsplicht voor geldt¹⁵ en die gelet op voorgaande niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Openbaarmaking van interne gedachtewisselingen zou daarom in strijd zijn met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.

3.3. Inventarislijst

16. In bezwaar heeft de ACM enkele aanpassingen gedaan in de inventarislijst uit de bijlage bij het bestreden besluit. Hierbij zijn enkele stukken op de originele inventarislijst gesplitst met het oog op de leesbaarheid daarvan. De nieuwe inventarislijst is te vinden in de bijlage bij dit besluit.

3.4. Proceskostenvergoeding

¹³ In het bestreden besluit ging het hier om 29 documenten. Dit verschil is het gevolg van een splitsing van enkele dossierstukken, zie ook randnummer 16 van dit besluit.

¹⁴ Rechtbank Rotterdam, 10 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:35 rov. 8-11; rechtbank Rotterdam, 10 juni 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5177. rechtbank Rotterdam, 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864 rov. 8, 8.1, 8.3.

¹⁵ Of gegevens vervaardigd die voortbouwen op gegevens waarvoor de geheimhoudingsplicht van art. 7, lid 1, lw geldt.

17. Omdat het bezwaar ongegrond is, wijst de ACM het verzoek van [vertrouwelijk] om een proceskostenvergoeding af.

4. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart het bezwaar tegen het Woo-besluit van de ACM van 6 mei 2025 ongegrond;
- II. wijst het verzoek om vergoeding van de proceskosten van bezwaarmaker af.

Den Haag, **31 juli 2025**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Directie Juridische Zaken

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.

Bijlage 1 – Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Vertrouwelijkheid	Motivering
1	ACM/INT/512915	11-10-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
2	ACM/IN/920349	17-10-2024	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
3	ACM/UIT/643113	22-10-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
4	ACM/IN/926064	5-11-2024	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
5	ACM/INT/533884	7-11-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
6	ACM/INT/533886	12-11-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
7	ACM/INT/527976	12-11-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
8	ACM/UIT/633943	12-11-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
9	ACM/IN/929189	14-11-2024	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
10	ACM/UIT/634265	15-11-2024	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
11	ACM/INT/522916	18-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
12	ACM/INT/527978	19-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
13	ACM/INT/527979	20-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
14	ACM/UIT/642035	20-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
15	ACM/IN/962080	21-2-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
16	ACM/UIT/642178	21-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
17	ACM/INT/523370	24-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
18	ACM/IN/964303	26-2-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
19	ACM/INT/527980	26-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
20	ACM/INT/523819	27-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
21	ACM/INT/523820	28-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
22	ACM/INT/523777	28-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
23	ACM/UIT/642777	28-2-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
24	ACM/INT/523920	4-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
25	ACM/IN/966315	5-3-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
26	ACM/UIT/643218	6-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
27	ACM/IN/966996	7-3-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
28	ACM/INT/527981	10-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
29	ACM/UIT/643512	11-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
30	ACM/UIT/643559	12-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
31	ACM/IN/976308	17-3-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
32	ACM/UIT/644115	19-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
33	ACM/INT/527983	20-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
34	ACM/INT/527984	20-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
35	ACM/IN/971630	20-3-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
36	ACM/INT/527987	21-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
37	ACM/INT/527986	21-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
38	ACM/INT/525357	21-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
39	ACM/UIT/644438	24-3-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw
40	ACM/IN/972238	24-3-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
41	ACM/IN/976670	4-4-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
42	ACM/IN/977541	8-4-2025	Geheel	Art. 7, lid 1, lw
43	ACM/UIT/646046	10-4-2025	Geheel	Art. 12w jo. 12u lw