



Besluit

Beslissing op de bezwaren van LVLC tegen de besluiten over ZuivelNL

Ons kenmerk : ACM/UIT/646978
Zaaknummer : ACM/24/193061
Datum : **10 april 2025**

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) besloot op 17 oktober 2024 een toezegging van ZuivelNL – de ketenorganisatie van de zuivelsector – bindend te verklaren, omdat dit doelmatiger en effectiever was dan nader onderzoek doen om eventueel een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen (Toezeggingsbesluit). Tegelijkertijd besloot de ACM het handhavingsverzoek van Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief (LVLC) op het punt van het contributiesysteem van ZuivelNL om prioriteitsredenen af te wijzen (Prioriteringsbesluit).

De contributie voor ZuivelNL wordt bij melkveehouders geïnd door zuivelwerkers zoals Royal Lactalis Leerdammer B.V. (Lactalis). ZuivelNL zegde toe het gedeelte van de contributie dat door de melkveehouders wordt betaald, enkel te gebruiken voor diensten die verband houden met de levering van melk en die ten goede komen aan de melkveehouder. ZuivelNL deed deze toezegging om een mogelijke overtreding te adresseren van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (Wet OHP Landbouw). Dit artikel verbiedt afnemers van landbouwproducten om van leveranciers betalingen te verlangen die geen verband houden met de levering van het product van de leverancier.

LVLC is het niet eens met de besluiten van de ACM en ging hiertegen in bezwaar. Zij betoogt onder andere dat de toezegging de overtreding niet beëindigt, nu de toezegging niet garandeert dat Lactalis ten behoeve van ZuivelNL alleen betalingen verlangt die in direct verband staan met de levering van melk door de individuele melkveehouder. Daarom moet volgens LVLC ook het Prioriteringsbesluit – waarin mede naar het Toezeggingsbesluit wordt verwezen – vernietigd worden. LVLC is van mening dat de ACM een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom had moeten opleggen.

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

Ook na heroverweging is de ACM van oordeel dat de toezegging het risico op een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw in voldoende mate adresseert. De ACM acht het vanwege de bijzondere context niet onverenigbaar met de Wet OHP Landbouw dat via Lactalis contributie wordt geïnd voor diensten van ZuivelNL die van algemene aard zijn, mits die diensten een verband hebben met de verkoop van melk doordat zij bijdragen aan het collectieve belang van de bedrijfsvoering van melkveehouders. Daarbij weegt de ACM ook mee dat besluitvorming binnen ZuivelNL plaatsvindt met een gelijke stemverhouding tussen de melkveehouders en de zuivelverwerkers. De ACM heeft daarnaast het handhavingsverzoek van LVLC terecht afgewezen omwille van prioriteitsredenen.

1. Inleiding

1.1. De kern van het handhavingsverzoek en de beslissingen daarop

1. **ZuivelNL** is de ketenorganisatie van de zuivelsector in Nederland. Het is een vereniging die in 2014 is opgericht door de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (hierna: LTO) en de Nederlandse Zuivel Organisatie (hierna: NZO).¹ De aanleiding voor de oprichting was de opheffing van het Productschap voor Zuivel (hierna: PZ). ZuivelNL is een brancheorganisatie in de zin van de GMO-Verordening² en faciliteert het overleg tussen belangenorganisaties van melkveehouders en zuivelverwerkers. ZuivelNL heeft geen regelgevende bevoegdheid en kan – anders dan voorheen PZ – geen belasting heffen.
2. **Royal Lactalis Leerdammer B.V. (Lactalis)** is een kaasproducent. Zij koopt ten behoeve van haar kaasproductie melk in. Lactalis sluit hiertoe leveringsovereenkomsten met melkveehouders, op grond waarvan zij hun melk exclusief aan Lactalis leveren.³ Als onderdeel van deze leveringsovereenkomsten int Lactalis ten behoeve van ZuivelNL contributie bij de melkveehouders.
3. **Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief (LVLC)** behartigt en bevordert de economische en maatschappelijke belangen van melkveehouders die melk leveren aan Lactalis. Zij heeft meer dan [vertrouwelijk] leden, die tezamen ongeveer de helft van de totale melkafname van Lactalis vertegenwoordigen.⁴
4. Op 7 februari 2022 heeft ZuivelNL aan de ACM een informele zienswijze gevraagd met betrekking tot de verenigbaarheid van haar contributiesysteem met de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna; Wet OHP Landbouw).⁵ LVLC diende in juli 2022 een handhavingsverzoek in bij de ACM.⁶ Volgens LVLC is de bijdrage aan ZuivelNL, die Lactalis in rekening brengt bij de melkveehouders, in strijd met artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.
5. De ACM deed onderzoek naar aanleiding van het handhavingsverzoek. Op 18 september 2024 ontving de ACM een aanvraag van ZuivelNL voor het bindend verklaren van een toezegging.⁷ Vervolgens nam de ACM op 17 oktober 2024 twee besluiten, die hierna tezamen als de bestreden besluiten worden aangeduid.⁸ Ten eerste nam de ACM een besluit waarin zij de toezegging van ZuivelNL bindend verklaarde (hierna: het Toezeggingsbesluit).⁹ Ten tweede nam de ACM een besluit waarin zij het handhavingsverzoek van LVLC op het punt van het contributiesysteem om prioriteitsredenen afwees (hierna: het Prioriteringsbesluit).¹⁰
6. LVLC heeft bezwaar gemaakt tegen de bestreden besluiten. In dit besluit neemt de ACM een beslissing op de bezwaren van LVLC.

¹ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.1.

² Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europese Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, zoals sindsdien gewijzigd.

³ Dossierstuk 15, ACM/IN/715384, antwoord op vraag 7.

⁴ Dossierstuk 15, ACM/IN/715384, antwoord op vragen 4 en 8.

⁵ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365.

⁶ Dossierstuk 11, ACM/IN/713454.

⁷ Zoals bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: Instellingswet ACM). Dossierstuk 92, ACM/IN/911155.

⁸ Op de onderdelen van het handhavingsverzoek over onder andere het eenzijdig wijzen van de prijs door Lactalis was al beslist op 4 september 2024. De bezwaren van LVLC tegen dit besluit zijn in een aparte procedure behandeld, met zaaknummers ACM/24/19151 en ACM/24/192175.

⁹ Dossierstuk 95, ACM/UIT/623856 (hierna: het Toezeggingsbesluit).

¹⁰ Dossierstuk 96, ACM/UIT/624097 (hierna: het Prioriteringsbesluit).

1.2. De opbouw van dit besluit op bezwaar

7. Eerst zet de ACM uiteen wat het contributiesysteem van ZuivelNL inhoudt en geeft zij een korte samenvatting van de bestreden besluiten (onderdeel 2). Vervolgens bespreekt de ACM de bezwaren van LVLC. Achtereenvolgens komen hierbij aan de orde: de omvang van het geding (onderdeel 3), het Toezeggingsbesluit (onderdeel 4) en het Prioriteringsbesluit (onderdeel 5). Hierbij geeft de ACM eerst een samenvatting van de bezwaren van LVLC,¹¹ gevolgd door de beoordeling hiervan door de ACM. Bij die beoordeling betreft de ACM ook de zienswijzen die ZuivelNL en Lactalis hebben gegeven,¹² en hetgeen partijen tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht.¹³ Aan het einde van het besluit beoordeelt de ACM het verzoek van LVLC om toekenning van een proceskostenvergoeding (onderdeel 6). Tot slot volgt het dictum (onderdeel 7).

2. Het contributiesysteem van ZuivelNL en de inhoud van de bestreden besluiten

2.1. Het contributiesysteem

8. ZuivelNL is een ketenorganisatie voor de zuivelsector in Nederland. Zij faciliteert het overleg tussen de zuivelverwerkers en de melkveehouders en het uitvoeren van gezamenlijke initiatieven die aan de sector ten goede komen.¹⁴ De werkzaamheden van ZuivelNL omvatten onder andere onderzoek en innovatie, dierenwelzijn en duurzaamheid, voedselveiligheid, educatie, export en het verzamelen van marktinformatie.¹⁵
9. ZuivelNL heeft vier leden, die op hun beurt weer eigen leden hebben. Dit zijn: de NZO, de LTO, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (hierna: NMV) en de Dutch Dairymen Board (hierna: DDB).¹⁶
10. De NZO is de branchevereniging van de Nederlandse zuivelindustrie. Zij heeft dertien zuivelverwerkers als lid, waaronder Lactalis.¹⁷ Deze leden zijn samen goed voor verwerking van circa **[vertrouwelijk: 90-100]**% van de melk die in Nederland wordt geproduceerd.¹⁸
11. LTO, NMV en DDB zijn belangenorganisaties voor melkveehouders.¹⁹ Naar schatting van ZuivelNL is meer dan **[vertrouwelijk: 80-90]**% van de Nederlandse melkveehouders lid van (tenminste) een van deze drie organisaties.²⁰
12. Het bestuur van ZuivelNL stelt jaarlijks de begroting op.²¹ Het bestuur doet eveneens jaarlijks een voorstel aan de leden van ZuivelNL voor de hoogte van de contributie²² en de werkzaamheden die daarmee bekostigd worden.²³ De NZO, LTO, NMV en DDB bespreken deze voorstellen vervolgens op hun beurt met hun eigen leden.²⁴ Individuele zuivelverwerkers die lid zijn van de NZO, en melkveehouders die lid zijn van de LTO, NMV of DDB, kunnen deelnemen aan verschillende themagroepen waarin de werkzaamheden van ZuivelNL worden bedacht en uitgewerkt.²⁵ De

¹¹ ACM/IN/927300, ACM/IN/943757.

¹² ACM/IN/952418, ACM/IN/957990, ACM/IN/962287.

¹³ ACM/UIT/643695, ACM/IN/971985, ACM/IN/971989, ACM/IN/971994.

¹⁴ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.1 en dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 5 en bijlage 1, statuten ZuivelNL, artikel 2.1.

¹⁵ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, bijlage 1.

¹⁶ Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, nr. 2.

¹⁷ Dossierstuk 4, ACM/UIT/572854, p. 3.

¹⁸ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 8.

¹⁹ Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, nr. 2.

²⁰ Zienswijze ZuivelNL, ACM/IN/952418, nr. 2.3.1. onder a.

²¹ Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 4 en bijlage 1, statuten ZuivelNL, artikel 7.1.

²² De hoogte van de contributie is sinds de oprichting van ZuivelNL niet meer veranderd. Zie dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, nr. 8.

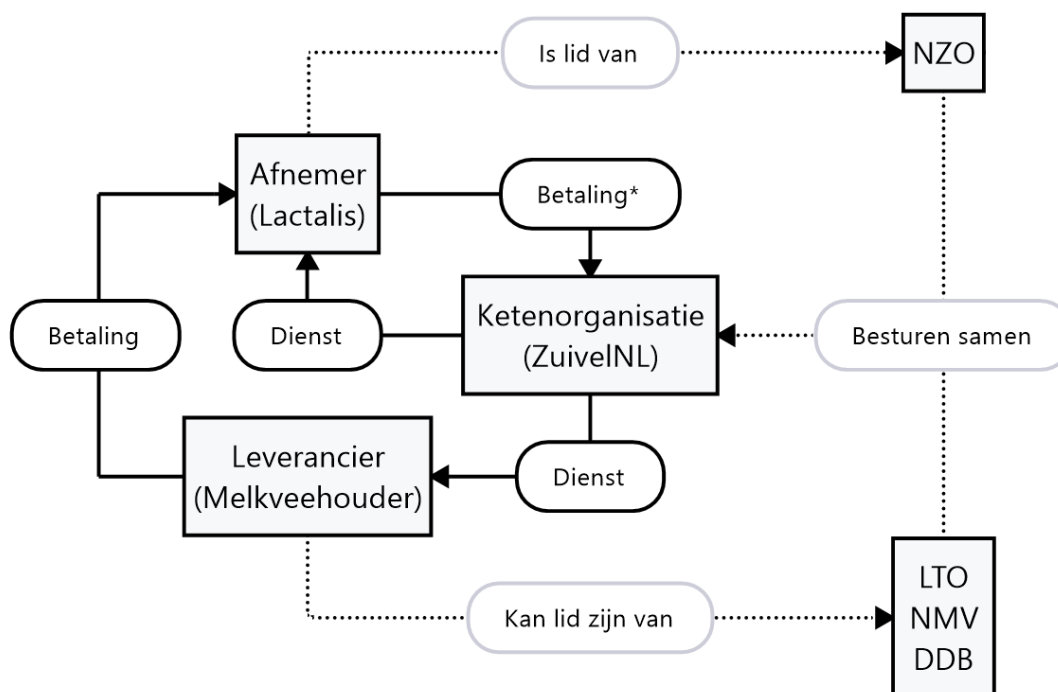
²³ Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 4.

²⁴ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 4-5.

²⁵ Dossierstuk 4, ACM/UIT/572854, p. 3 en dossierstuk 39, ACM/IN/758834, nr. 8.

begroting, contributie en werkzaamheden worden vervolgens formeel vastgesteld in de Algemene Ledenvergadering.²⁶

13. De stemrechten binnen ZuivelNL zijn zo verdeeld dat de NZO (de zuivelverwerkers) niet LTO, NMV en DDB (de melkveehouders) kan overrulen en *vice versa*.²⁷
14. Bij de oprichting van ZuivelNL in 2014 is besloten dat slechts één lid contributie betaalt: de NZO.²⁸ Dat is een overblijfsel vanuit de ontstaansgeschiedenis van ZuivelNL. Haar voorganger, het PZ, was een publiekrechtelijke organisatie. De kosten voor het PZ werden gedekt via een publiekrechtelijke heffing die de zuivelverwerkers inden via de melkgeldafrekeningen.²⁹ Voor ZuivelNL is een vergelijkbare constructie gekozen, maar dan privaatrechtelijk.³⁰
15. De contributie van ZuivelNL wordt maandelijks via twee gescheiden facturen geïnd bij de zuivelverwerkers die lid zijn van de NZO (waaronder Lactalis).³¹ Met de ene factuur wordt een bijdrage geïnd van de zuivelverwerker zelf en met de andere factuur een bijdrage van de melkveehouders die aan deze zuivelverwerker leveren. De zuivelverwerkers betalen €0,025/100 kg melk en de melkveehouders €0,055/100 kg melk.³²
16. De grondslag voor het inhouden van de bijdrage bij de melkveehouders is gelegen in de leveringsvoorwaarden die worden afgesloten tussen de zuivelverwerker en de melkveehouders.³³ De zuivelverwerkers brengen de bijdrage in rekening aan alle aan hen leverende melkveehouders, ongeacht of de melkveehouders zelf zijn aangesloten bij een organisatie die lid is van ZuivelNL (te weten de LTO, NMV of DDB).³⁴



Figuur 1: Schematisch overzicht relaties ZuivelNL. Met het *-teken wordt aangeduid dat een deel van de betaling van Lactalis zelf afkomstig is.

²⁶ Dossierstuk 4, ACM/UIT/572854, p. 2, dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 4 en bijlage 1, statuten ZuivelNL, artikel 7.1, dossierstuk 39, ACM/IN/758834, mr. 8 en verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 5.

²⁷ Dossierstuk 4, ACM/UIT/572854, p. 2 en dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 4.

²⁸ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, mr. 9.

²⁹ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, mr. 7.

³⁰ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, mr. 9.

³¹ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, mr. 9.

³² Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, mr. 4.

³³ Dossierstuk 30, ACM/IN/758834, antwoord op vraag 1.

³⁴ Dossierstuk 4, ACM/UIT/572854, p. 3.

2.2. Het Toezeggingsbesluit

17. ZuivelNL heeft toegezegd de contributie die door de melkveehouders wordt opgebracht, enkel te gebruiken voor activiteiten die verband houden met de levering van melk en die in elk geval ten goede komen aan de melkveehouder.³⁵ Om dit inzichtelijk te maken zal ZuivelNL het verband tussen de door de melkveehouder betaalde contributie en de activiteiten laten zien in haar begrotingen en jaarrekeningen.³⁶ ZuivelNL belooft voorgaand inzicht met de melkveehouders te delen en openbaar te maken.³⁷ Melkveehouders zullen worden toegelaten tot de vergadering waarin de jaarrekening wordt toegelicht en ZuivelNL is ook daarbuiten beschikbaar voor overleg met melkveehouders. Daarnaast zal een accountant de uitsplitsing in de jaarrekening jaarlijks controleren.³⁸
18. Ook zegt ZuivelNL toe dat zij de hoogte van de contributie om de drie jaar zal herijken.³⁹ ZuivelNL zal de ACM gedurende de periode 2024 tot en met 2027 door middel van een rapportage jaarlijks proactief informeren over de uitvoering van de hiervoor genoemde punten, waaronder de vaststelling en de verhouding van de contributie.⁴⁰ In die rapportage wordt ook opgenomen op welke wijze ZuivelNL de melkveehouders heeft geïnformeerd, welke bezwaren door melkveehouders naar voren zijn gebracht – ook buiten de Algemene Ledenvergadering – en hoe daarmee is omgegaan.
19. In het Toezeggingsbesluit oordeelde de ACM dat voorgaande toezegging de gehele melkveesector in staat stelt te controleren of de contributie die ten behoeve van ZuivelNL wordt betaald, in lijn is met artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.⁴¹ Doordat melkveehouders in de Algemene Ledenvergadering worden vertegenwoordigd door de LTO, NMV en DDB hebben zij invloed op de vaststelling van de hoogte van de contributiebijdrage die wordt afgedragen via de afnemer.⁴² De transparantie van, en invloed op, de categorisering van activiteiten en op de hoogte en herijking van de contributie versterken de onderhandelingspositie van de melkveehouder ten opzichte van de situatie vóór de toezegging.⁴³
20. Volgens het Toezeggingsbesluit is het bindend verklaren van deze toezegging meer effectief en doelmatig dan nader onderzoek doen naar een mogelijke overtreding. Los van de vraag of nader onderzoek tot de vaststelling van een overtreding zou leiden, zou een eventuele overtreding vastgesteld worden ten aanzien van Lactalis als afnemer,⁴⁴ terwijl de overtreding haar basis zou vinden in het handelen van ZuivelNL. Lactalis is waar het om de contributie gaat slechts een doorgeefluik voor ZuivelNL. De ACM is daarom van oordeel dat het vaststellen van een overtreding niet tot de gewenste oplossing voor de markt zou leiden. Bovendien ziet de toezegging op alle melkveehouders die leveren aan een NZO-lid, en niet slechts op de melkveehouders van één NZO-lid. De toezegging heeft daarmee een bredere werking, wat de effectiviteit ervan vergroot.⁴⁵

2.3. Het Prioriteringsbesluit

21. In het Prioriteringsbesluit besloot de ACM dat nader onderzoek om (terugkijkend) een overtreding van de Wet OHP Landbouw vast te stellen, niet in verhouding zou staan tot het effect dat zij in deze zaak nog zou kunnen bereiken. De toezegging van ZuivelNL stelt zeker dat Lactalis met de contributieheffing enkel bedragen in rekening brengt voor activiteiten die verband houden met de levering van melk. Bovendien blijkt uit het initieel inventariserend onderzoek dat de ACM uitvoerde

³⁵ Toezeggingsbesluit, onderdeel 6, rnr. 3.1-3.2.3.

³⁶ Bijlage 1a bij de toezegging vormt hiervoor de basis. Zie dossierstuk 92, ACM/IN/911155.

³⁷ Toezeggingsbesluit, onderdeel 6, rnr. 3.3-3.3.2.

³⁸ Toezeggingsbesluit, onderdeel 6, rnr. 3.4-3.4.1.

³⁹ Toezeggingsbesluit, onderdeel 6, rnr. 3.5-3.5.2.

⁴⁰ Toezeggingsbesluit, onderdeel 6, rnr. 3.6-3.6.1.

⁴¹ Toezeggingsbesluit, rnr. 25.

⁴² Toezeggingsbesluit, rnr. 26-27.

⁴³ Toezeggingsbesluit, rnr. 26.

⁴⁴ Als bedoeld in de Wet OHP Landbouw.

⁴⁵ Toezeggingsbesluit, rnr. 28.

naar aanleiding van het door LVLC ingediende handhavingsverzoek niet ondubbelzinnig dat de Wet OHP Landbouw is overtreden.⁴⁶

22. De ACM maakte een afweging op grond van de criteria uit haar prioriteringsbeleid.⁴⁷ In onderhavig geval was de ACM van oordeel dat zij meer doelmatig en doeltreffend kon optreden door de toezegging van ZuivelNL bindend te verklaren. Verder onderzoek zou niet doelmatig zijn, omdat het de inzet van schaarse middelen zou vergen terwijl het niet zeker is of nader onderzoek tot een vaststelling van een overtreding zou leiden. Daarbij leidt het vaststellen van een overtreding niet tot een oplossing voor de markt, nu Lactalis slechts als doorgeefluik fungeert voor ZuivelNL. Daarnaast heeft de ACM geen aanwijzingen dat de financiële schade vanwege vermeend onverschuldigd betalen van de contributie voor een individuele melkveehouder significant is. Het Toezeggingsbesluit voorkomt eventuele schade voor de toekomst en vergroot het vertrouwen van mensen en bedrijven in de markt. Tot slot constateerde de ACM dat de activiteiten die ZuivelNL uitvoert en faciliteert een maatschappelijk belang dienen, in het bijzonder dat van de melkveesector. Het Toezeggingsbesluit dient daarnaast het belang van de melkveehouders.
23. De conclusie van het Prioriteringsbesluit is dat de ACM het handhavingsverzoek van LVLC afwees voor zover dit ziet op de contributie-inning door ZuivelNL via Lactalis.⁴⁸

3. De omvang van het geding

24. 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 Begroting 2025 van ZuivelNL en (2) bezwaren die betrekking hebben op andere besluiten van de ACM dan de bestreden besluiten. Zoals de ACM hierna zal toelichten, is het bezwaar van LVLC op deze onderdelen niet-ontvankelijk.

3.1. Klachten over de Detailbegroting 2025

De bezwaren van LVLC

25. LVLC betoogt dat uit de Detailbegroting 2025 van ZuivelNL blijkt dat zij nog steeds activiteiten doorberekent aan de melkveehouder die niet in direct verband staan met de levering van melk door de individuele melkveehouder. Bovendien hebben de melkveehouders geen belang bij deze diensten, aldus LVLC.⁴⁹ In dit kader wijst zij in het bijzonder op een tiental posten die op de Detailbegroting 2025 staan.⁵⁰

Beoordeling door de ACM

26. De ACM controleert, met ingang van de datum van het Toezeggingsbesluit, of ZuivelNL de toezegging naleeft. De Detailbegroting 2025 van ZuivelNL is geen onderdeel van het Toezeggingsbesluit, maar van de uitvoering van de toezegging door ZuivelNL. De vraag of ZuivelNL haar toezegging naleeft, is onderdeel van de nacontrole door de ACM. Die nacontrole valt buiten deze bezwaarprocedure. Het bezwaar van LVLC is daarom niet-ontvankelijk voor zover dit ziet op de Detailbegroting 2025.

⁴⁶ Prioriteringsbesluit, rnr. 25.

⁴⁷ Prioriteringsbesluit, onderdeel 6.1.

⁴⁸ Op de overige klachten is op 4 september 2024 in een ander besluit besloten, zie ACM/UIT/628398.

⁴⁹ Aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, rnr. 10. Zie ook de e-mail van de ACM aan LVLC van 13 februari 2025, ACM/UIT/641621 en de reactie van LVLC van 17 februari 2025, ACM/IN/960161.

⁵⁰ Aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, rnr. 11.

3.2. Bezwaren tegen andere besluiten van de ACM

De bezwaren van LVLC

27. LVLC betoogt dat haar bezwaren tegen de bestreden besluiten zouden moeten worden afgedaan tezamen met haar bezwaren tegen het besluit van de ACM van 4 september 2024, gewijzigd bij besluit van 28 oktober 2024. Bij dat besluit legde de ACM een last onder dwangsom op aan Lactalis (hierna: het Dwangsombesluit). LVLC is van mening dat de ACM haar handhavingsverzoek ten onrechte in aparte besluiten heeft behandeld.⁵¹ LVLC betoogt in dit kader ook dat de ACM de contributie-inning, en de daaruit volgens LVLC voortvloeiende overtreding van de Wet OHP Landbouw, aan Lactalis had moeten toerekenen.⁵²

Beoordeling door de ACM

28. De ACM heeft in het Dwangsombesluit een beslissing genomen ten aanzien van verschillende door LVLC gestelde overtredingen door Lactalis van de Wet OHP Landbouw. Het Dwangsombesluit vermeldt dat de ACM de klacht van LVLC over het contributiesysteem van ZuivelNL in een separaat besluit zou behandelen.⁵³ Vervolgens heeft de ACM naar aanleiding van deze klacht de bestreden besluiten genomen.
29. Zoals de ACM al aan het begin van de bezwaarprocedure aan partijen heeft medegedeeld,⁵⁴ volgt zij LVLC niet in haar betoog dat de ACM de klacht over het contributiesysteem van ZuivelNL in het Dwangsombesluit had moeten beoordelen. De afsplitsing van de klacht met betrekking tot het contributiesysteem 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 (handhaving)procedures vorm te geven. Om deze redenen behandelt de ACM ook de bezwaren van LVLC tegen het Dwangsom- en het Wijzigingsbesluit in een aparte procedure⁵⁵ waarin zij een aparte beslissing op bezwaar heeft genomen.⁵⁶
30. 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. Voor zover LVLC betoogt dat de vermeende overtreding van de Wet OHP Landbouw aan Lactalis zou moeten worden toegerekend, wijst de ACM erop dat Lactalis bij onderhavige bezwaarprocedure is betrokken als derde-belanghebbende. Haar rol is daarnaast benoemd in de bestreden besluiten en zal ook in de hiernavolgende beoordeling aan bod komen.
31. De argumenten die LVLC in deze procedure aanvoert inzake het Dwangsombesluit zijn gelet op het voorgaande niet-ontvankelijk.

3.3. Tussenconclusie

32. Het bezwaar van LVLC is niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op (1) klachten over de Begroting 2025 van ZuivelNL en (2) bezwaren die betrekking hebben op andere besluiten van de ACM dan de bestreden besluiten.

⁵¹ Bezwaar LVLC, ACM/IN/927300, mr. 4, aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, mr. 4, bezwaar LVLC (LOD), ACM/IN/919361, mrs. 3-4 en aanvullend bezwaar LVLC (LOD), ACM/IN/943877, mrs. 22-29.

⁵² Aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, mr. 22, pleitnota LVLC, ACM/IN/969013, p. 2 en verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 3.

⁵³ Besluit van de ACM van 4 september 2024, ACM/UIT/628398, mr. 6.

⁵⁴ Zie ook de e-mail van de ACM aan LVLC van 5 december 2024, ACM/UIT/636001.

⁵⁵ ACM/24/192151 en ACM/24/192175.

⁵⁶ Beslissing op bezwaar van de ACM van 27 maart 2025, ACM/UIT/636979.

4. Beoordeling van de bezwaargronden tegen het Toezeggingsbesluit

4.1. Bezwaargronden tegen het Toezeggingsbesluit

Bezwaren tegen de toerekening en uitvoering van activiteiten door ZuivelNL

33. LVLC betoogt dat de gedwongen contributie-inning bij de melkveehouders door ZuivelNL, via Lactalis, in strijd is met artikel 2, eerste lid en onder d van de Wet OHP Landbouw.⁵⁷ Naar mening van LVLC volgt uit de statutaire doelomschrijving van ZuivelNL dat haar activiteiten geen direct verband houden met de verkoop van melk door de individuele leverancier.⁵⁸ Volgens LVLC volgt uit een gespreksverslag van 23 april 2024 dat de ACM zelf van mening is dat er sprake is van een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw.⁵⁹ LVLC meent daarom dat de ACM ten onrechte niet is overgegaan tot handhaving en dat het opleggen van een dwangsom in combinatie met een boete op zijn plaats zou zijn.⁶⁰
34. LVLC vindt dat de toezegging de overtreding niet beëindigt, waardoor de toezegging niet doelmatig en effectief is.⁶¹ Uit de jaarrekening van ZuivelNL over 2023 (Bijlage 1a bij de toezegging) blijkt volgens LVLC dat ZuivelNL nog steeds activiteiten doorberekent aan de melkveehouders die niet in direct verband staan met de levering van melk door de individuele melkveehouder.⁶² De onder categorie A tot en met E genoemde diensten hebben namelijk in directe zin niets van doen met de levering van melk, aldus LVLC.⁶³ Bovendien hebben niet de melkveehouders, maar de zuivelverwerkers een belang bij een groot aantal van deze diensten.⁶⁴ LVLC oppert daarom dat Lactalis de volledige bijdrage aan ZuivelNL zou moeten betalen.⁶⁵
35. Daarnaast stelt LVLC dat in de toezegging niet terug te lezen is dat ZuivelNL haar statuten zal aanpassen voor zover daarin bovenwettelijke verplichtingen zijn opgenomen die de NZO moet opleggen aan haar leden, waaronder Lactalis.⁶⁶ Hierdoor moeten melkveehouders aan bovenwettelijke eisen voldoen, zoals KringloopWijzer en KoeMonitor.⁶⁷ LVLC vindt dat het voorgaande op zichzelf al in strijd is met de Wet OHP Landbouw.⁶⁸ De ACM zou bovendien met haar besluit op de stoel gaan zitten van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LVVN), die – als daar aanleiding toe zou zijn – de voorschriften van ZuivelNL voor de sector van toepassing zou kunnen verklaren door middel van een algemeen verbindendverklaring (hierna: AVV) op grond van artikel 164 van de GMO-Verordening.⁶⁹

Bezwaren tegen de accountantsverklaring en de wijze van inspraak

36. LVLC meent verder dat de in de toezegging opgenomen verplichting om een accountantsverklaring op te stellen bij de jaarrekening niet garandeert dat het contributiesysteem enkel verband houdt met de levering van melk door individuele leveranciers.⁷⁰ De eigen accountant van ZuivelNL kwalificeert

⁵⁷ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8, 11 en 13 en bijlage 5, p. 3-4, bezwaarschrift LVLC (LOD), ACM/IN/919361, rnr. 3 en aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, rnr. 24.

⁵⁸ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, rnr. 12, aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, rnr. 10, bezwaarschrift LVLC (LOD), ACM/IN/919361, rnr. 4 en aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, rnr. 22.

⁵⁹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 9-11 en 13-14, aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, rnr. 13 en bezwaarschrift LVLC (LOD), ACM/IN/919361, rnr. 4.

⁶⁰ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, rnr. 15 en bezwaarschrift LVLC (LOD), ACM/IN/919361, rnr. 4.

⁶¹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 20.

⁶² Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, rnr. 8 en 16 en bijlage 5, p. 5 en aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, rnr. 23 en Zienswijze LVLC op bezwaar Lactalis (LOD), ACM/IN/954615, rnr. 66.

⁶³ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 16 en bijlage 5, p. 5.

⁶⁴ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 16 en bijlage 5, p. 5, aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, rnr. 23 en Zienswijze LVLC op bezwaar Lactalis (LOD), ACM/IN/954615, rnr. 66.

⁶⁵ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 14 en bijlage 5, p. 5.

⁶⁶ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, rnr. 18 en bijlage 5, p. 3.

⁶⁷ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 11.

⁶⁸ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, rnr. 18 en pleitnota LVLC, ACM/IN/969013, p. 2.

⁶⁹ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 11-12.

⁷⁰ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 17 en bijlage 5, p. 5 en Zienswijze LVLC op bezwaar Lactalis (LOD), ACM/IN/954615, rnr. 67.

niet als onafhankelijke derde, aldus LVLC.⁷¹ Zij vindt het ook onduidelijk wat de accountantsverklaring inhoudt en waaraan wordt getoetst.⁷²

37. Daarnaast neemt de ACM in randnummer 25 van het Toezeggingsbesluit volgens LVLC ten onrechte aan dat het toelaten van melkveehouders bij de vergadering waar de jaarrekening wordt toegelicht, garandeert dat het contributiesysteem enkel verband houdt met de levering van melk door individuele leveranciers. De melkveehouders hebben namelijk geen vergader- en stemrecht en hebben dus – wederom anders dan de ACM stelt in randnummer 26 van het Toezeggingsbesluit – geen inspraak.⁷³ LVLC betoogt dat ZuivelNL daarom haar statuten zou moeten aanpassen om de melkveehouders institutioneel te betrekken.⁷⁴ Omdat de melkveehouders volgens LVLC momenteel geen enkele invloed hebben op de sectorafspraken die ZuivelNL maakt en uitvoert, mogen de kosten niet op hen worden afgewenteld.⁷⁵ Ook is LVLC van mening dat de financiële bijdrage die melkveehouders leveren (namelijk twee derde deel) niet in verhouding staat tot de stemverhouding binnen ZuivelNL, waar de zuivelondernemingen via de NZO de beslissende stem hebben.⁷⁶

4.2. Beoordeling door de ACM

Beoordelingskader

38. Op grond van artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: Instellingswet ACM) kan de ACM besluiten een toezeggingsaanvraag van een marktorganisatie bindend te verklaren indien zij dit doelmatiger acht dan (nader onderzoek doen naar) het (eventueel) opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom.⁷⁷ De ACM beoordeelt of de toezegging doelmatig is in de zin dat deze het risico op een overtreding op adequate wijze adresseert.⁷⁸ Om te bepalen of het bindend verklaren van een toezegging doelmatig is, neemt de ACM onder meer de fase waarin een onderzoek naar een vermoedelijke overtreding zich bevindt en de aard van de overtreding in overweging.⁷⁹ De ACM kan het toezeggingsinstrument inzetten voor- én nadat een overtreding is vastgesteld.⁸⁰
39. De ACM beoordeelt of de toezegging aannemelijk maakt dat de marktorganisatie het besluit op controleerbare wijze zal naleven. Ook dient de inhoud van de toezegging de ACM ervan te verzekeren dat de marktorganisatie door de toezegging in overeenstemming handelt met het wettelijke voorschrift of verbod waarvoor de toezegging is gedaan. Met het bindend verklaren van de toezegging vervalt namelijk de bevoegdheid voor de ACM om een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen met betrekking tot de (mogelijke) overtreding.⁸¹ Wanneer de marktorganisatie zich niet overeenkomstig het besluit gedraagt, riskeert zij een bestuurlijke boete of kan de ACM het besluit wijzigen of intrekken.⁸² Het toezeggingsinstrument stelt de ACM in staat om maatwerk te leveren wat betreft de handhaving van wettelijke voorschriften.⁸³ De toezegging is dus een instrument dat goed past bij het probleemoplossend toezicht dat de ACM toepast.⁸⁴
40. In dit geval dient de ACM te beoordelen of de toezegging het risico op een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw in voldoende mate adresseert. De Wet OHP

⁷¹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 8 en 17 en bijlage 5, p. 5.

⁷² Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, nmr. 17.

⁷³ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, nmr. 19.

⁷⁴ Aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, nmr. 22.

⁷⁵ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, nmr. 13, bezwaarschrift LVLC (LOD), ACM/IN/919361, nmr. 4 en aanvullend bezwaarschrift LVLC (LOD) ACM/IN/943875, nmr. 23.

⁷⁶ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, nmr. 8 en bijlage 5, p. 5 en pleitnota LVLC, ACM/IN/969013, p. 2-3.

⁷⁷ Toezeggingsbesluit, mrs. 4 en 21

⁷⁸ Toezeggingsbesluit, nmr. 21.

⁷⁹ Toezeggingsbesluit, nmr. 5.

⁸⁰ MvT Instellingswet ACM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 622, nr. 3, p. 10 onder 2.2.3.2.

⁸¹ Artikel 12h, eerste lid, van de Instellingswet ACM.

⁸² Artikel 12m, tweede lid en artikel 12h, zevende lid, van de Instellingswet ACM.

⁸³ MvT Instellingswet ACM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 622, nr. 3, p. 10 onder 2.2.3.2.

⁸⁴ Toezeggingsbesluit, nmr. 22.

Landbouw is ingevoerd ter implementatie van de Richtlijn OHP Landbouw.⁸⁵ Het doel van deze Richtlijn en Wet is om bepaalde handelspraktijken uit te bannen, die het gevolg zijn van onevenwichtigheden in de onderhandelingsposities tussen grotere en machtigere afnemers van landbouwproducten en leveranciers van die producten.⁸⁶

41. 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 de landbouw- en voedingsproducten van de leverancier (in dit geval melk). 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.⁸⁷ Uit een interpretatieve brief van de Europese Commissie volgt dat deze diensten 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 volgens de Commissie 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.⁸⁸
42. In de onderhavige situatie is er in meerdere opzichten sprake van uitzonderlijke omstandigheden, waarmee naar het oordeel van de ACM rekening moet worden gehouden bij de toepassing van de Wet OHP Landbouw. Deze omstandigheden zijn als volgt.
43. Melkveehouders die leveren aan een zuivelverwerker die lid is van de NZO dragen contributie af ten behoeve van de diensten van ZuivelNL. Deze contributiegelden worden indirect, via de zuivelverwerkers, geïnd. Lactalis is aangesloten bij de NZO en int dus contributiegelden bij haar melkveehouders ten behoeve van ZuivelNL.⁸⁹ Deze contributie wordt volledig aan ZuivelNL doorgegeven en blijft dus niet bij Lactalis.⁹⁰ Desalniettemin vormt de contributie een betaling die een afnemer van landbouwproducten (Lactalis) verlangt van leveranciers van die producten (de melkveehouders). Als gevolg hiervan is de Wet OHP Landbouw op het contributiesysteem van toepassing.
44. Dit contributiesysteem is niet het gevolg van een onevenwichtige handelsrelatie, maar van een breed gedragen sectorinitiatief. ZuivelNL is een ketenorganisatie die bestaat bij de gratie van haar leden.⁹¹ Zoals uiteengezet in onderdeel 2.1 zijn dit de NZO, waarin dertien zuivelverwerkers verenigd zijn, en de drie belangrijkste belangenorganisaties van de melkveehouders, de LTO, NMV en DDB. Het zijn deze vier leden die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming binnen ZuivelNL. Daarbij geldt dat de NZO de belangenorganisaties van melkveehouders niet kan overstemmen en *vice versa*.⁹² Het contributiesysteem en de hoogte van de af te dragen contributie zijn dan ook vastgesteld met instemming van de bij ZuivelNL aangesloten melkveehoudersorganisaties.
45. ZuivelNL kenmerkt zich in haar opzet en werkwijze dus door gelijkwaardigheid tussen de belangenbehartigers van de zuivelverwerkers en die van de melkveehouders. Dit geldt ook in de voorbereiding en uitwerking van de besluiten die ZuivelNL neemt ten aanzien van de activiteiten waarvoor zij de contributie inzet, waarbij themagroepen van de leden een belangrijke rol spelen. Als de LTO, NMV en DDB menen dat bepaalde plannen van ZuivelNL niet in het melkveehoudersbelang zijn, en dat de melkveehouderscontributie daar dus niet voor moet worden gebruikt, dan kunnen zij hiertegen opkomen via de themagroepen, het bestuur en de Algemene Ledenvergadering. In ultimo

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 1.

⁸⁷ Richtlijn OHP Landbouw, overweging 22.

⁸⁸ Brief van de Europese Commissie van 26 september 2024, ACM/IN/939801.

⁸⁹ Dossierstuk 1, ACM/IN/890365, paragraaf 2.2, nr. 9.

⁹⁰ Zie ook nrns. 14-16 van dit besluit.

⁹¹ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 13.

⁹² Zie ook nr. 13 van dit besluit

zouden zij hun onvrede kenbaar kunnen maken door uit de vereniging te treden.⁹³ In recente jaren is de deelname van melkveehoudersorganisaties echter niet verminderd maar juist toegenomen, als gevolg van de toetreding van de DDB. Dit vormt, tezamen met het feit dat deze organisaties [vertrouwelijk: 80-90]% van alle melkveehouders in Nederland vertegenwoordigen, een aanwijzing voor het bestaan van een breed draagvlak voor ZuivelNL binnen de melkveehouderij. Concrete reden voor twijfel aan deze vertegenwoordigingsgraad ziet de ACM – anders dan LVLC – niet. Dat de belangenorganisaties van melkveehouders niet *ieder voor zich* in staat zijn om een blokkerende stem uit te brengen, zoals LVLC aanvoert,⁹⁴ doet niet af aan de gelijkwaardige vertegenwoordiging van melkveehouders- en zuivelverwerkersbelangen binnen ZuivelNL. De LTO, NMV en DDB zijn gezamenlijk bij machte om de belangen van de melkveehouders binnen ZuivelNL te behartigen.⁹⁵

46. Ook van belang voor een goed begrip van het bijzondere karakter van het contributiesysteem is dat de aan ZuivelNL afgedragen contributie gebruikt wordt voor diensten die bedoeld zijn om bij te dragen aan het collectieve belang van de bedrijfsvoering van melkveehouders. Door middel van de contributie biedt ZuivelNL, namens haar leden, de melkveehouders diensten aan. Tot die diensten behoren concrete instrumenten, zoals KoeMonitor, en activiteiten van meer algemene aard.⁹⁶ Dit betreffen activiteiten die in het belang van de melkveesector zijn, zoals de inzet op gezonde kalveren, en activiteiten die sector-gerelateerde publieke belangen dienen, zoals het bevorderen van duurzaamheid. In de meeste gevallen worden deze diensten gestimuleerd door de overheid of zijn zij bedoeld om uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen.⁹⁷
47. Gelet op het voorgaande is er dus sprake van een bijzondere context, die zich niet kenmerkt door een onevenwichtige handelsrelatie waartegen de Wet OHP Landbouw bescherming biedt. Daarnaast gaat het in dit geval om betalingen voor diensten die naar hun aard bedoeld zijn om bepaalde overkoepelende belangen van alle melkveehouders te dienen. Gelet op deze bijzondere context acht de ACM het niet onverenigbaar met de Wet OHP Landbouw om via de contributie voor ZuivelNL diensten in rekening te brengen die een verband hebben met de verkoop van melk doordat zij bijdragen aan het collectieve belang van de bedrijfsvoering van melkveehouders.

Toepassing van het kader op de toezegging van ZuivelNL

48. Zoals hiervoor is vermeld kan de ACM het toezeggingsinstrument inzetten voor- en nadat een overtreding is vastgesteld. In onderhavig geval is de toezegging van ZuivelNL bindend verklaard zonder dat daar de vaststelling van een overtreding aan vooraf ging. Voor zover LVLC meent dat de ACM in het gespreksverslag van 23 april 2024 zou hebben aangegeven dat er sprake is van een overtreding,⁹⁸ merkt de ACM op dat dit een voorlopig standpunt betrof.⁹⁹ Nu er in deze zaak geen overtreding is vastgesteld, en dit voor het inzetten van het toezeggingsinstrument bovendien niet noodzakelijk is, volgt de ACM LVLC niet in haar betoog dat de ACM had moeten overgaan tot handhaving door middel van een boete en/of last onder dwangsom.
49. Ook na heroverweging is de ACM van oordeel dat het bindend verklaren van de toezegging van ZuivelNL doelmatiger is dan het doen van nader onderzoek naar een mogelijke overtreding. De ACM heeft terecht geoordeeld dat de toezegging het risico op een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw in voldoende mate adresseert. De ACM licht dit hierna toe.
50. In reactie op het betoog van LVLC dat de ACM de afspraken die binnen ZuivelNL gemaakt worden en de verplichtingen die hieruit voortvloeien op zichzelf als overtreding had moeten aanmerken, benadrukt de ACM dat haar bevoegdheden in onderhavig geval beperkt zijn tot handhaving van het in artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw neergelegde verbod op niet-

⁹³ Dossierstuk 30, bijlage 1, statuten ZuivelNL, artikel 4.1(b).

⁹⁴ Pleitnota LVLC, ACM/IN/969013, p. 2-3 en verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 13.

⁹⁵ Zie ook rrs. 9-13 van dit besluit.

⁹⁶ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 7.

⁹⁷ Dossierstuk 92, ACM/IN/911155, Bijlage 1a.

⁹⁸ Dossierstuk 33, ACM/UIT/619841.

⁹⁹ Dat het een voorlopig standpunt betrof, heeft de ACM ook aan ZuivelNL toegelicht in dossierstuk 36, ACM/UIT/620193.

gerelateerde betalingen die een afnemer van landbouwproducten verlangt van een leverancier. De ACM houdt op grond van de Wet OHP Landbouw geen rechtstreeks toezicht op ZuivelNL of op de afspraken die de NZO, LTO, NMV en DDB gezamenlijk binnen ZuivelNL maken. ZuivelNL is immers geen afnemer van landbouwproducten. Voor de ACM valt niet in te zien dat, zoals LVLC betoogt, het maken van afspraken binnen ZuivelNL en het uitvoeren van die afspraken door zuivelondernemingen zoals Lactalis op enige wijze een zelfstandige overtreding zou opleveren van de Wet OHP Landbouw. LVLC noemt ook geen concrete norm die hierdoor zou worden overtreden. Dat en hoe de statutaire doelomschrijving van ZuivelNL zou moeten worden aangepast om te verzekeren dat haar contributie in overeenstemming is met artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw, valt voor de ACM eveneens niet in te zien. Ook het betoog van LVLC dat de ACM met het Toezeggingsbesluit de AVV-bevoegdheid van de Minister van LNV zou doorkruisen, volgt de ACM niet. Het Toezeggingsbesluit gaat immers alleen over de wijze van doorbelasting van kosten door ZuivelNL, niet over de aard en reikwijdte van de door haar gemaakte afspraken. Het is en blijft aan de ledenorganisaties die ZuivelNL besturen om te bepalen waar zij afspraken over maken, en of er al dan niet aanleiding bestaat om een AVV aan te vragen.

51. Ook na heroverweging is de ACM van oordeel dat ZuivelNL met haar categorisering van activiteiten, zoals nader uitgewerkt in Bijlage 1a¹⁰⁰ bij de toezegging, voldoende inzichtelijk en controleerbaar maakt voor de melkveesector en de ACM welke activiteiten zij met de contributiegelden van de melkveehouders betaalt. Hieruit volgt dat de contributie die door de melkveehouders wordt betaald, enkel wordt gebruikt voor activiteiten die verband houden met de levering van melk doordat zij bijdragen aan het collectieve belang van de bedrijfsvoering van melkveehouders. LVLC stelt terecht dat er ook diensten in Bijlage 1a staan die primair ten goede komen aan de zuivelverwerkers. Voor deze diensten betalen de melkveehouders niet, zoals blijkt uit de toezegging en zoals (meermaals) is bevestigd door ZuivelNL.¹⁰¹ Evengoed betalen de zuivelverwerkers niet voor diensten die primair ten goede komen aan de melkveehouders. De ACM volgt LVLC dan ook niet in haar betoog dat Lactalis de volledige bijdrage voor ZuivelNL zou moeten betalen.
52. Vanwege de in randnummers 42-47 van dit besluit geschetste bijzondere context is de ACM van oordeel dat het niet onverenigbaar is met de Wet OHP Landbouw om de contributiegelden van de melkveehouders te gebruiken voor diensten die een verband hebben met de verkoop van melk doordat zij bijdragen aan het collectieve belang van de bedrijfsvoering van melkveehouders. Op basis van de toezegging, waaronder Bijlage 1a, en de toelichting die ZuivelNL op haar activiteiten gegeven heeft,¹⁰² acht de ACM het ook in bezwaar voldoende aannemelijk dat de contributie alleen voor dergelijke diensten wordt gebruikt.

Waarborgen voor controle van de naleving van de toezegging

53. Voorts is de ACM ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat de toezegging afdoende waarborgen bevat voor de naleving daarvan door ZuivelNL. Dit licht de ACM hierna toe.
54. Zoals blijkt uit het voorgaande vormt de door ZuivelNL doorgevoerde uitsplitsing van haar activiteiten een goede basis voor naleving van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw. ZuivelNL zal die uitsplitsing elk jaar inzichtelijk maken middels haar jaarrekening en begroting. In combinatie met de toegezegde accountantsverklaring en inspraakmogelijkheden wordt hiermee naar het oordeel van de ACM afdoende geborgd dat ZuivelNL tijdens de looptijd in overeenstemming zal handelen met de toezegging.

¹⁰⁰ Dossierstuk 92, ACM/IN/911155.

¹⁰¹ Toezeggingsbesluit, mr. 3.2.3, zienswijze ZuivelNL, ACM/IN/952468, mrs. 2.2.1 en 2.2.4, onder a, aanvullende zienswijze ZuivelNL, ACM/IN/962287, mr. 2.1.2, pleitnota ZuivelNL, ACM/IN/969028, mr. 4.3 en verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 8-10.

¹⁰² Dossierstuk 39, ACM/IN/758834, onderdeel 2.4, dossierstuk, 57, ACM/IN/882762, Bijlage 1, antwoorden op vraag 1 en 2, Toezeggingsbesluit, mr. 3.2.3, zienswijze ZuivelNL, ACM/IN/952468, mrs. 2.2.1 en 2.2.4, onder a, aanvullende zienswijze ZuivelNL, ACM/IN/962287, onderdeel 2, pleitnota ZuivelNL, ACM/IN/969028, mr. 4.3 en verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 8-10.

55. Via de jaarrekening, die wordt gepresenteerd tijdens de Algemene Ledenvergadering, krijgen melkveehouders inzicht in het verband tussen de door de melkveehouder betaalde contributie en de activiteiten van ZuivelNL. Melkveehouders krijgen toegang tot deze vergadering als zij dit wensen. Zowel binnen als buiten de vergadering is er ruimte voor melkveehouders om, onder andere, over de jaarrekening te overleggen.¹⁰³ Als in de toekomst blijkt dat ZuivelNL met de contributiegelden afkomstig van melkveehouders toch diensten financiert die geen verband houden met de verkoop van melk, kan de ACM alsnog ingrijpen door het Toezeggingsbesluit te handhaven.¹⁰⁴
56. Naast het voorgaande hebben melkveehouders bovendien indirect inspraak via hun belangenorganisaties die lid zijn van ZuivelNL. Via de LTO, NMV en DDB worden melkveehouders vertegenwoordigd binnen ZuivelNL in de Algemene Vergadering en themagroepen.¹⁰⁵ De stelling van LVLC dat melkveehouders geen enkele invloed zouden hebben op de sectorafspraken die ZuivelNL faciliteert, is dan ook onjuist. Het is ook onjuist dat de NZO de beslissende stem zou hebben binnen ZuivelNL. De NZO kan de belangenorganisaties voor melkveehouders niet overstemmen en *vice versa*. De toezegging van ZuivelNL geeft individuele melkveehouders, naast de indirecte inspraak, juist extra mogelijkheden om invloed uit te oefenen. ZuivelNL heeft immers toegezegd dat ook melkveehouders die geen lid zijn van de LTO, NMV of DDB worden toegelaten tot de Algemene Ledenvergadering en daarbuiten open te staan voor gesprek met alle melkveehouders. Dat melkveehouders – net als de zuivelverwerkers – op individueel niveau geen blokkerende stem hebben tijdens de vergadering, doet niet af aan de controlefunctie die van dit onderdeel van de toezegging uitgaat. De ACM volgt LVLC niet in haar betoog dat ZuivelNL haar statuten zou moeten aanpassen om de individuele melkveehouders stemrechten te geven.
57. De hiervoor omschreven controleerbaarheid wordt verder gewaarborgd door de jaarlijkse accountantscontrole. Een verklaring van een accountant draagt bij aan de juistheid en betrouwbaarheid van de jaarrekening. Een accountant heeft inzicht in de financiële stukken van een onderneming en kan controleren of de uitsplitsing en toerekening worden uitgevoerd zoals gesteld. De titel accountant is een beschermde titel en mag alleen gevoerd worden wanneer is voldaan aan de vereisten die daarvoor uit de wet volgen.¹⁰⁶ Accountants zijn onderworpen aan de Wet tuchtrechtspraak accountants en dragen een beroepsmatige verantwoordelijkheid. De ACM volgt LVLC dan ook niet in haar standpunt dat een accountantsverklaring niet zou bijdragen aan de mogelijkheid om te controleren of ZuivelNL in lijn met de toezegging handelt. Evenals het toegang geven tot de Algemene Ledenvergadering draagt de accountantsverklaring bij aan de transparantie en controleerbaarheid van het handelen van ZuivelNL.
58. De verschillende onderdelen van de toezegging adresseren in samenhang in voldoende mate het risico op een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw. In randnummer 19 van het Toezeggingsbesluit signaleerde de ACM het risico dat het voorafgaand aan de toezegging voor melkveehouders niet goed mogelijk was te controleren of ZuivelNL betalingen verlangt die geen verband houden met verkoop van melk. Dit risico wordt weggenomen met de introductie van de uitsplitsing op de jaarrekening en begroting, de accountantsverklaring en het versterken van inspraak voor de melkveehouders. ZuivelNL zal de jaarrekeningen en begrotingen met de melkveehouders delen en openbaar maken. Bovendien zal ZuivelNL de ACM jaarlijks tot en met 2027 proactief informeren over de uitvoering van de toezegging middels een rapportage. Daarin zal ook worden toegelicht op welke wijze de melkveehouders zijn geïnformeerd, welke bezwaren door de melkveehouders naar voren zijn gebracht en hoe ZuivelNL daarmee is omgegaan.
59. Deze verschillende onderdelen van de toezegging dienen in samenhang te worden beschouwd. Voor zover LVLC betoogt dat de toezegging niet in stand zou kunnen blijven omdat de individuele

¹⁰³ Toezeggingsbesluit, onderdeel 3.3.

¹⁰⁴ Toezeggingsbesluit, nr. 25.

¹⁰⁵ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 16.

¹⁰⁶ Artikelen 1, 36, 38-39 en 41 van de Wet op het accountantsberoep.

onderdelen ervan niet verzekeren dat de contributiegelden enkel worden gebruikt voor diensten die verband houden met de levering van melk, zijn die bezwaren dus eveneens ongegrond.

4.3. Conclusie bezwaren Toezeggingsbesluit

60. Gelet op het voorgaande is de ACM ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat de toezegging het risico op een overtreding van artikel 2, eerste lid en onder d, van de Wet OHP Landbouw, in voldoende mate adresseert. De bezwaren van LVLC ten aanzien van het Toezeggingsbesluit slagen niet.

5. Beoordeling van de bezwaargronden tegen het Prioriteringsbesluit

5.1. Bezwaargronden tegen het Prioriteringsbesluit

61. Onder verwijzing naar haar bezwaren tegen het Toezeggingsbesluit betoogt LVLC dat ook het Prioriteringsbesluit – waarvan de motivering op het Toezeggingsbesluit gebaseerd is – moet worden vernietigd.¹⁰⁷ LVLC meent daarnaast dat de ACM haar prioriteringsbeleid onjuist toepast. LVLC betoogt dat de ACM te veel waarde hecht aan de toezegging, terwijl zij de aanzienlijke schade aan de goede werking van de markt en voor de bedrijven in de melkveesector onderschat.¹⁰⁸ Verder betoogt LVLC dat het door de ACM toegepaste doelmatigheidscriterium in zijn algemeenheid onhaalbaar is, nu de ACM volgens LVLC als eis voor nader onderzoek stelt dat van tevoren al bekend is dat er een overtreding is.¹⁰⁹ De motivering van de ACM wekt naar de mening van LVLC de suggestie dat zij geen overtreding wil vaststellen, omdat ZuivelNL een maatschappelijk doel dient en het vaststellen van een overtreding grote gevolgen kan hebben voor ZuivelNL.¹¹⁰ De ACM heeft naar mening van LVLC wegens de grote gevolgen van handhaving voor ZuivelNL haar discretionaire prioriteringsbevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven.¹¹¹

5.2. Beoordeling door de ACM

Beoordelingskader

62. Zoals in het Prioriteringsbesluit is uiteengezet, beschikt de ACM bij het toezicht op de naleving van wetten, waaronder de Wet OHP Landbouw, over discretionaire ruimte om te kiezen welke handhavingsverzoeken zij nader onderzoekt.¹¹² De ACM ontvangt meer handhavingsverzoeken en signalen over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit kan behandelen. Daarom moet de ACM prioriteiten stellen. Dit doet de ACM op basis van haar prioriteringsbeleid.¹¹³
63. In haar prioriteringsbeleid hanteert de ACM drie algemene criteria op basis waarvan zij handhavingsverzoeken beoordeelt:
- hoe schadelijk is het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven;
 - hoe groot is het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM; en
 - in hoeverre is de ACM in staat doeltreffend en doelmatig op te treden?

¹⁰⁷ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 23-25 en aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, mrs. 17-18.

¹⁰⁸ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mnr. 27.

¹⁰⁹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 28-29.

¹¹⁰ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mrs. 18 en 32 en aanvullend bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/943757, m. 19.

¹¹¹ Bezwaarschrift LVLC, ACM/IN/927300, mnr. 18.

¹¹² Prioriteringsbesluit, mrs. 18-20.

¹¹³ Zie Beleidsregels Prioritering van handhavingsverzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023, Staatscourant 2023, nr. 15184, 25 mei 2023.

64. Het prioriteringsbeleid van de ACM is geen optelsom.¹¹⁴ De ACM kan reeds op basis van een lage(re) score bij één criterium concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek (op dit moment) niet aangewezen is. Om dit te kunnen concluderen voert de ACM een initieel inventariserend onderzoek uit. Daarbij betreft de ACM ook de belangen van de indiener van het handhavingsonderzoek.

Beoordeling door de ACM

65. Uit onderdeel 4 van dit besluit volgt dat de bezwaren van LVLC tegen het Toezeggingsbesluit niet slagen. Voor zover LVLC betoogt dat het Prioriteringsbesluit vernietigd zou moeten worden omdat de motivering hiervan stoelt op het Toezeggingsbesluit, slaagt dit onderdeel van haar bezwaar daarom evenmin.
66. Ook na heroverweging is de ACM van oordeel dat nader onderzoek naar het contributiesysteem niet in verhouding staat tot het effect dat de ACM in deze zaak nog zou kunnen bereiken. De ACM stelt voorop dat uit het initieel inventariserend onderzoek dat door de ACM is uitgevoerd, niet is vast komen te staan of de Wet OHP Landbouw is overtreden.¹¹⁵ Zolang het bestaan van een overtreding geen gegeven is, kan de ACM de afweging maken of zij aan nader onderzoek prioriteit zal geven of dat zij van nader onderzoek zal afzien.¹¹⁶ De toezegging van ZuivelNL kleurt de prioriteringsafweging die de ACM in deze zaak maakt in. Omdat de toezegging het risico op een overtreding van de Wet OHP Landbouw voldoende adresseert, is het niet doeltreffend en doelmatig om een volledig handhavingsonderzoek ten aanzien van het contributiesysteem in te stellen.
67. Het betoog van LVLC dat het doelmatigheidscriterium van de ACM in zijn algemeenheid onhaalbaar zou zijn, slaagt niet. Het klopt niet dat, zoals LVLC suggereert, de ACM pas een onderzoek zou instellen als zij weet dat er sprake is van een overtreding. Noch het prioriteringsbeleid van de ACM, noch de motivering van het Prioriteringsbesluit, biedt aanknopingspunten voor dit betoog van LVLC.
68. De ACM volgt LVLC verder niet in haar betoog dat de ACM teveel waarde zou hechten aan de toezegging, in het licht van de schade aan de goede werking van de markt en voor de melkveesector. LVLC motiveert niet waaruit de door haar gestelde aanzienlijke schade zou bestaan. Daarbij merkt de ACM op dat de contributie voor ZuivelNL voor een melkveehouder een relatief beperkt bedrag behelst, van naar schatting circa € 500 per jaar.¹¹⁷ De ACM heeft, zoals ook in het Prioriteringsbesluit is overwogen, daarom geen aanwijzingen dat de financiële schade vanwege vermeend onverschuldigd betalen van de contributie voor een individuele melkveehouder significant zou zijn.¹¹⁸
69. Evenmin ziet de ACM aanknopingspunten voor de suggestie van LVLC dat de ACM zou hebben afgezien van het vaststellen van een overtreding, enkel en alleen vanwege het maatschappelijke belang van ZuivelNL en de mogelijke gevolgen voor haar indien een overtreding zou worden vastgesteld. Wel heeft de ACM bij het nemen van het Prioriteringsbesluit in het kader van het tweede prioriteringscriterium de belangen meegewogen van de melkveehouders en van de gehele zuivelsector. Het is het resultaat van de weging van de verschillende prioriteringscriteria tezamen op basis waarvan de ACM heeft besloten af te zien van een volledig handhavingsonderzoek ten aanzien van het contributiesysteem.
70. Gelet op het voorgaande slaagt ook het bezwaar van LVLC dat de ACM haar prioriteringsbeleid in deze zaak onjuist zou hebben toegepast niet.

¹¹⁴ Zoals aangegeven onder de kop 'Toepassing' in het prioriteringsbeleid.

¹¹⁵ Prioriteringsbesluit, nr. 25.

¹¹⁶ Prioriteringsbesluit, nr. 26.

¹¹⁷ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/643695, p. 10 en 12.

¹¹⁸ Prioriteringsbesluit, nr. 30.

5.3. Conclusie bezwaren Prioriteringsbesluit

71. De bezwaren van LVLC ten aanzien van het Prioriteringsbesluit slagen niet.

6. Proceskosten

72. LVLC heeft verzocht om vergoeding van haar proceskosten in bezwaar.
73. 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.
74. De door de ACM uitgevoerde heroverweging leidt niet tot herroeping van de bestreden besluiten. Dit betekent dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.
75. De ACM wijst het verzoek van LVLC om vergoeding van haar proceskosten derhalve af.

7. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- verklaart de bezwaren van Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief tegen het Toezeggingsbesluit van 17 oktober 2024, met kenmerk ACM/UIT/623856, ongegrond;
- verklaart de bezwaren van Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief tegen het Prioriteringsbesluit van 17 oktober 2024, met kenmerk ACM/UIT/624097, ongegrond;
- wijst het verzoek van Leveranciersvereniging Leerdammer Collectief om vergoeding van de in de bezwaarfase gemaakte kosten af.

Den Haag, **10 april 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.