



Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt

Zaaknummer ACM/23/182045
Ons kenmerk ACM/UIT/613562
Datum 12 maart 2024

1 Samenvatting

1. Slachterij Vion heeft na onderzoek door de ACM toegezegd om aan haar varkenshouders een aangepaste overeenkomst voor te leggen. In deze overeenkomst is onder andere het prijssysteem beschreven op grond waarvan de varkenshouder zijn varkens aan Vion levert. Met de aangepaste overeenkomst is het voor Vion niet langer mogelijk de overeenkomsten die zij met haar varkenshouders heeft eenzijdig te wijzigen. Het eenzijdig wijzigen van de voorwaarden van de leveringsovereenkomst is verboden op grond van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw en voedselvoorzieningsketen.
2. De aangepaste overeenkomst die Vion wil voorleggen, ziet de ACM als een verbetering van de onderhandelingspositie van de varkenshouder. Ten eerste kan Vion op grond van de voorgestelde gewijzigde bepalingen het prijssysteem niet meer eenzijdig wijzigen. Daarnaast moet Vion zich houden aan de opzegtermijn van een jaar, en heeft zij niet meer de mogelijkheid de overeenkomst per direct te beëindigen op het moment dat partijen na overleg over een wijziging geen overeenstemming bereiken.
3. De ACM is van oordeel dat de toezegging van Vion de risico's die de ACM ziet, zal wegnemen. De ACM verklaart de toezegging van Vion daarom bindend en stopt haar onderzoek. De ACM controleert of Vion de toezegging naleeft.

2 Aanvraag

4. Op 14 november 2023 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) een aanvraag ontvangen voor het bindend verklaren van een toezegging van Vion Farming B.V. (hierna: Vion).¹ De toezegging ziet op de overeenkomsten tussen Vion en haar leveranciers (varkenshouders) voor de levering van varkens. Vion zegt toe haar overeenkomsten alleen met toestemming van haar leveranciers te wijzigen en eenzijdige wijzigingsmogelijkheden te verwijderen uit de overeenkomsten.
5. De ACM verklaart de toezegging van Vion bindend. In hoofdstuk 2 gaat de ACM in op het wettelijk kader. In hoofdstuk 3 staat een beschrijving van het verloop van de procedure. Hoofdstuk 4 beschrijft de context waarbinnen de toezegging is gedaan. In hoofdstuk 5 staan de handelspraktijken van Vion beschreven die verband houden met de Wet oneerlijke

¹ Zoals bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: de Instellingswet).

handelspraktijken landbouw en voedselvoorziening (hierna: Wet OHP Landbouw). In hoofdstuk 6 wordt de inhoud van de toezegging beschreven. In hoofdstuk 7 beoordeelt de ACM de toezegging op doelmatigheid. Ten slotte bevat hoofdstuk 8 de bindendverklaring van de toezegging.

2 Wettelijk kader

6. De ACM kan het besluit nemen een toezeggingsaanvraag van een onderneming bindend te verklaren. Met het bindend verklaren van een toezegging vervalt de bevoegdheid van de ACM tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom aan die onderneming.²
7. De ACM kan een toezeggingsaanvraag bindend verklaren als de ACM dat doelmatiger vindt dan een onderzoek dat kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. De toezegging heeft als doel een mogelijke overtreding van de Wet OHP Landbouw, weg te nemen of op adequate wijze te minimaliseren. De onderneming gedraagt zich overeenkomstig het toezeggingsbesluit. Als een onderneming dat niet doet, riskeert zij een bestuurlijke boete.³
8. Om te beoordelen of het bindend verklaren van een toezegging doelmatiger is dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, kijkt de ACM onder meer naar de fase waarin een onderzoek naar een vermoedelijke overtreding zich bevindt en de aard van de overtreding.

3 Verloop van de procedure

9. Naar aanleiding van berichten in de media is de ACM een onderzoek gestart naar een mogelijke overtreding van de Wet OHP Landbouw door Vion. Op basis van die berichten bestond het vermoeden dat Vion eenzijdig de overeenkomsten met haar leveranciers (varkenshouders) had gewijzigd. Het eenzijdig wijzigen van een overeenkomst door een afnemer is verboden op grond van de Wet OHP Landbouw. Op 6 februari 2023 heeft de ACM van de Producentenorganisatie Varkenshouderij (hierna: de POV), die onder andere leveranciers van Vion vertegenwoordigt, hierover een handhavingsverzoek ontvangen. In dat handhavingsverzoek stelt de POV dat Vion de overeenkomsten tussen Vion en de varkenshouders, op drie manieren eenzijdig heeft gewijzigd.⁴
10. De ACM heeft op 26 april 2023 een conceptbesluit met daarin een last onder dwangsom aan Vion en de POV verzonden. Beide partijen hebben hun zienswijze op dit conceptbesluit gegeven. Naar aanleiding van dit conceptbesluit is Vion met de ACM in contact getreden over de mogelijkheid van het doen van een toezegging.
11. Vion heeft aangegeven dat zij de door de ACM gesignaleerde risico's wil wegnemen door een toezegging te doen. Dit betekent, zo benadrukt Vion, niet dat zij erkent de Wet OHP Landbouw te hebben overtreden, noch dat zij in dit verband enige aansprakelijkheid erkent.
12. De ACM constateert dat de toezegging, die ziet op twee van de drie klachten van de POV zoals in haar handhavingsverzoek beschreven, de door ACM gesignaleerde risico's wegneemt. Dit heeft geresulteerd in dit besluit tot bindendverklaring van de toezegging van Vion. De toezegging ziet niet op een derde klacht van de POV die zij in het handhavingsverzoek heeft neergelegd.

² Artikel 12h Instellingswet.

³ Op grond van artikel 12m van de Instellingswet.

⁴ Zie hiervoor hoofdstuk 4.1 van dit besluit.

Over deze klacht, die ziet op de berekening van de DG-Agri karkasprijs notering, beslist de ACM in een apart besluit.⁵

13. De ACM heeft op 4 december 2023 een concept van dit toezeggingsbesluit op haar website gepubliceerd.⁶ Belanghebbenden hadden de mogelijkheid een zienswijze te geven op dit conceptbesluit. De POV heeft hiervan gebruik gemaakt. De ACM heeft op 9 januari 2024 een schriftelijke zienswijze van de POV ontvangen⁷, die zij op 18 januari 2024 mondeling heeft toegelicht.⁸ Een samenvatting van de zienswijze en de reactie van de ACM daarop is weergegeven in hoofdstuk 7.3 van dit besluit.

4 Context

4.1 Doel van de Wet OHP Landbouw

14. De Wet OHP Landbouw is op 1 november 2021 in werking getreden. Deze wet is gebaseerd op een EU Richtlijn⁹ die beoogt de positie van boeren, vissers, tuinders en andere leveranciers van landbouw- en voedingsproducten te versterken. Grote verschillen in (omzet)grootte tussen leveranciers en afnemers kunnen leiden tot onevenwichtigheid in onderhandelingsmacht in de keten. Dit kan ervoor zorgen dat bepaalde handelspraktijken plaats vinden die in strijd zijn met de beginselen van goede trouw en eerlijk handelen. Dit vergroot voor de zwakkere partij in de keten (de leverancier) de onzekerheid en risico's, kan een negatieve invloed hebben op innovatie en investeringen en leiden tot inefficiënte productiebeslissingen. Oneerlijke handelspraktijken belemmeren daarmee de ontwikkeling van economisch vitale bedrijven.¹⁰
15. De Wet OHP Landbouw beschermt landbouwproducenten en voedselleveranciers tegen oneerlijke handelspraktijken van relatief grote afnemers. Eén van de handelspraktijken die deze wet verbiedt, is het eenzijdig wijzigen van de voorwaarden van een leveringsovereenkomst voor landbouw- en voedingsproducten die verband houden met onder andere de betaling door of de prijzen voor de afnemer.¹¹ Dit is een verboden oneerlijke handelspraktijk die op de zogenoemde zwarte lijst van de Wet OHP Landbouw staat. Dat betekent dat eenzijdig wijzigen van de leveringsvoorwaarden ook niet mag in het geval dat afnemer en leverancier dit vooraf schriftelijk zijn overeengekomen.
16. Voor een overtreding van de Wet OHP Landbouw kan de ACM onder andere een boete of een last onder dwangsom opleggen.

4.2 Partijen

17. Vion is verantwoordelijk voor de aanvoer van varkens van het boerenerf naar de verschillende slachterijen van Vion. Vion Farming B.V. is onderdeel van Vion Food Group, een internationaal opererend Nederlands levensmiddelenbedrijf, met vooral slachterijen en vleesverwerkende bedrijven voor varkens- en rundvlees.

⁵ ACM/UIT/616738.

⁶ ACM/UIT/609562.

⁷ ACM/IN/834506, aangevuld met ACM/IN/835155 op 11 januari 2024.

⁸ ACM/UIT/613510. De POV heeft opmerkingen op het verslag gemaakt: ACM/IN/843599.

⁹ Richtlijn (EU) 2019/633, 17 april 2019 (de "Richtlijn").

¹⁰ Memorie van Toelichting, 2020-2021, 35 642, nr. 3.

¹¹ Artikel 2, lid 1, sub c, van de Wet OHP Landbouw.

18. De POV is een producentenorganisatie die een aanzienlijk deel van de varkensproductie in Nederland vertegenwoordigt. De leden van de POV leveren varkens aan verschillende afnemers, waarvan Vion één van de grootste is.

4.3 De Overeenkomst

19. Varkenshouders met wie Vion een contract heeft, leveren hun varkens aan Vion op grond van de zogenoemde Good Farming Balance overeenkomst met bijbehorende voorwaarden (hierna ook: de Overeenkomst). De Overeenkomst bevat de leveringsvoorwaarden en een prijssystematiek.
20. Varkenshouders die met Vion de Overeenkomst sluiten, kunnen ervoor kiezen te leveren op basis van het Prijs Index Garantiesysteem (PIG-systeem). De Overeenkomst verplicht varkenshouders die volgens het PIG-systeem leveren hun varkens exclusief aan Vion te leveren. Kort samengevat betekent het PIG-systeem dat Vion aan varkenshouders een prijs betaalt voor de door hun geleverde varkens, die is afgeleid van een samenstel van prijzen: een 'mandje' van noteringen (Mandje). Dat Mandje bestaat uit verschillende Nederlandse en Europese noteringen, waaronder de Vion-notering.
21. In de Overeenkomst is ook een nabetalingsstelsel opgenomen op grond waarvan Vion aan het einde van elk jaar een nabetaling berekent en uitbetaalt aan haar varkenshouders. Dit nabetalingsstelsel is ook gebaseerd op (het gemiddelde van de weekmutaties van) het Mandje. Indien de weekmutatie van het Mandje gedurende het jaar gemiddeld hoger lag dan die van de Vion-weeknotering, dan krijgt de varkenshouder dit verschil per kilogram nabetaald.
22. De Overeenkomst is gesloten voor onbepaalde tijd. Tussentijds kan de Overeenkomst door de varkenshouder of door Vion worden opgezegd, met inachtneming van een opzegtermijn van twaalf maanden.

4.4 Mogelijkheid voor Vion de Overeenkomst eenzijdig te wijzigen

23. Op grond van een 'algemene' wijzigingsbevoegdheid in de Overeenkomst kan Vion 'specificaties, uitbetalingstabellen en prijssystemen' en de *Good Farming Balance* voorwaarden eenzijdig wijzigen of buiten werking stellen. Volgens de leveringsvoorwaarden worden deze wijzigingen tijdig aan de varkenshouders medegedeeld. In het geval de varkenshouder het niet eens is met een wijziging en overleg geen oplossing biedt, hebben zowel Vion als de varkenshouder het recht de Overeenkomst per direct op te zeggen.
24. De Overeenkomst bevat ook specifieke (eenzijdige) wijzigingsbevoegdheden voor Vion die zien op het PIG-systeem. Zo kan Vion beslissen om noteringen die zich 'niet-regulier' ontwikkelen, buiten beschouwing te laten. Ook kan zij besluiten het hele PIG-systeem buiten werking te stellen op het moment dat de reguliere markt wordt verstoord.
25. De POV meent dat Vion ten aanzien van de varkenshouders die op grond van het PIG-systeem leveren, de Overeenkomst in 2022 en 2023 eenzijdig heeft gewijzigd, op drie verschillende manieren. De POV stelt ten eerste dat Vion de prijssystematiek eenzijdig heeft aangepast door tijdelijk een notering niet mee te nemen in het Mandje bij het berekenen van de prijs. Daarnaast betoogt de POV dat Vion eenzijdig het nabetalingsstelsel heeft gewijzigd door de nabetaling te maximaleren. De derde klacht van de POV ziet op de berekening van de nabetaling over 2022.
26. De POV stelt dat deze gedragingen van de POV in strijd zijn met de Wet OHP Landbouw en heeft daarom bij de ACM een handhavingverzoek ingediend.

5 Handelspraktijken Vion

27. Vion heeft per 26 september 2022 met een beroep op de specifieke wijzigingsbevoegdheid uit de Overeenkomst, de samenstelling van het Mandje aangepast. Vion haalde op die datum de Duitse notering tijdelijk uit het Mandje. Zij deed dit naar aanleiding van een marktverstoring in Duitsland ten gevolge van de Afrikaanse varkenspest. Vion heeft haar varkenshouders hiervan door middel van een brief op de hoogte gesteld. Op 16 januari 2023 heeft Vion de Duitse notering weer aan het mandje toegevoegd.
28. Daarnaast heeft Vion met een beroep op de algemene wijzigingsbevoegdheid uit de Overeenkomst met ingang van 16 januari 2023 een structurele wijziging in de Overeenkomst doorgevoerd. Deze wijziging ziet op een maximering van de jaarlijkse nabetaling (hierna ook: de *cap*) die Vion aan haar varkenshouders uitbetaalt. Vion heeft deze wijziging op 20 december 2022 door middel van een brief aangekondigd aan haar leveranciers. Vion heeft daarbij aangegeven dat zij graag in overleg treedt met varkenshouders die niet akkoord gaan met de wijziging. Naar eigen zeggen van Vion zijn tientallen varkenshouders daarop met Vion in overleg getreden, waarna het overgrote deel van de varkenshouders alsnog akkoord is gegaan met het gewijzigde contract. Vion stelt dat enkele varkenshouders na overleg hebben besloten de Overeenkomst te beëindigen en hun varkens elders te leveren.
29. De ACM ziet dat de bepalingen die Vion het recht geven de eenzijdig de Overeenkomst te wijzigen en de wijze waarop Vion daarvan gebruik maakt op gespannen voet staan met de Wet OHP Landbouw.
30. In dit kader is relevant dat bij de totstandkoming van de Wet OHP Landbouw is opgemerkt dat individuele boeren vaak homogene producten verkopen waarvan zij het aanbod lastig op korte termijn kunnen aanpassen aan de vraag. Daarnaast worden veel landbouwproducten op een internationale markt verhandeld en hebben boeren en tuinders te maken met risico's die niet altijd makkelijk af te dekken zijn. De schakels verderop in de keten kennen een grotere mate van concentratie waardoor de onderhandelingsmacht tussen de verschillende partijen in de keten onevenwichtig verdeeld kan zijn. De prijs is voor consumenten een belangrijk aankoopcriterium en zorgt voor een continue druk om verkoopprijzen te verlagen. Dit maakt dat boeren vaak prijzen in de markt moeten accepteren als een gegeven en hun positie in de keten snel onder druk kan komen te staan. Deze omstandigheden zijn mogelijk ook aan de orde op de markt waarop Vion en de varkenshouders opereren.
31. Op basis van haar onderzoek naar de Overeenkomst en de uitvoering daarvan door Vion komt de ACM tot de conclusie dat deze tot een minder evenwichtige onderhandelingspositie van de varkenshouders zou kunnen leiden. De contractuele mogelijkheid voor Vion om de Overeenkomst eenzijdig te wijzigen – al dan niet op basis van subjectieve criteria als 'niet-reguliere prijsontwikkelingen' – en de mogelijkheid voor Vion om de Overeenkomst per direct te beëindigen op het moment dat een varkenshouder niet akkoord gaat met de wijziging, zou ertoe kunnen leiden dat een varkenshouder zich gedwongen voelt akkoord te gaan met een door Vion voorgestelde wijziging van de Overeenkomst. Dit zou voor een varkenshouder een vergroting van onzekerheid en risico's met zich brengen.

6 Inhoud toezegging

32. Vion verzoekt de ACM de volgende toezegging bindend te verklaren:
 - I. Vion zal haar varkenshouder[s] uiterlijk twee weken na bekendmaking van het toezeggingsbesluit schriftelijk verzoeken akkoord te gaan met de wijziging van de Good Farming Balance overeenkomst (hierna: de overeenkomst). In de aangepaste

overeenkomst worden de bepalingen die Vion de mogelijkheid geven de specificaties en uitbetalingstabellen in Bijlage 1, prijssystemen (in het bijzonder het Prijs Index Garantiesysteem) in Bijlage 2 en de Good Farming Balance voorwaarden in Bijlage 3 zonder akkoord van de leverancier te wijzigen, aangepast. Daarbij gaat het om de volgende artikelen:

- Voor de huidige artikelen 3.1 en 3.2 van de overeenkomst stelt Vion aan haar leveranciers de volgende aanpassing voor:
 - 3.1 *Het kwaliteitsprogramma Good Farming is voortdurend in ontwikkeling en onderhevig aan veranderende marktomstandigheden. Indien Vion voornemens is de specificaties en uitbetalingstabellen in Bijlage 1, prijssystemen in Bijlage 2, de Good Farming Balance voorwaarden in Bijlage 3 te wijzigen en/of aanvullende voorwaarden te stellen, zal Vion de voorgenomen wijziging waarvoor in de Overeenkomst geen bepaling voor wijziging is opgenomen, ter goedkeuring voorleggen aan de GFB-partner.*
 - 3.2 *Indien de GFB-partner niet akkoord gaat met de voorgenomen wijziging, treden Vion en GFB-partner in overleg over een redelijke oplossing. Indien dit overleg niet resulteert in een voor beide Partijen redelijke oplossing, hebben Partijen het recht de Overeenkomst met inachtneming van de in artikel 2.1 genoemde opzegtermijn, op te zeggen.*

 - Voor Bijlage 2 van de overeenkomst stelt Vion aan haar leveranciers de volgende aanpassing voor met betrekking tot een eventuele wijziging van het PIG mandje:
 - 5. *Ingeval van overmacht, zoals bepaald in artikel 6 van de als bijlage 4 bij deze Overeenkomst opgenomen algemene inkoopvoorwaarden, met uitzondering van de daarin vermelde zinsnede “iedere niet voorzienbare stagnatie in de geregelde gang van zaken in de onderneming van koper of van leveranciers van koper”, wordt het PIG-systeem buiten werking gesteld. Indien het voor Vion mogelijk is om in de situaties, zoals bepaald in artikel 6 van de als bijlage 4 bij deze Overeenkomst opgenomen algemene inkoopvoorwaarden met uitzondering van de daarin vermelde zinsnede “iedere niet voorzienbare stagnatie in de geregelde gang van zaken in de onderneming van koper of van leveranciers van koper”, varkens af te nemen dan wordt dit afgerekend conform de Vion notering. Het PIG-systeem treedt weer in werking indien de situaties zoals hiervoor beschreven, is geëindigd.*
- II. Vion zal haar varkenshouders tegelijkertijd schriftelijk verzoeken akkoord te gaan met de wijziging van de Good Farming Balance overeenkomst die ziet op het nabetalingsstelsel. Dit nieuwe stelsel moet het stelsel vervangen dat op 16 januari 2023 is ingevoerd.
- III. Vion zal haar varkenshouders schriftelijk de mogelijkheid geven niet met de voorgestelde wijziging van de Good Farming Balance overeenkomst akkoord te gaan. Vion zal haar varkenshouders er in een brief op wijzen dat Vion in dat geval de huidige Good Farming Balance overeenkomst met inachtneming van de opzegtermijn op zal zeggen. Vion wijst de varkenshouders er in deze brief op dat Vion gedurende deze opzegtermijn geen gebruik zal maken van de mogelijkheid de Good Farming Balance overeenkomst op grond van artikel 3 of bijlage 2 van de overeenkomst te wijzigen.
- IV. Bovendien zal Vion haar varkenshouders, indien zij niet akkoord gaan met de voorgestelde wijziging van de Good Farming Balance overeenkomst en niet op basis van de huidige Good Farming Balance overeenkomst willen blijven leveren, in deze brief de mogelijkheid geven de huidige Good Farming Balance overeenkomst per direct op te zeggen. Vion zal voor deze varkenshouders geen gebruik maken van de mogelijkheid om zelf per direct op te zeggen.

- V. Vion is voornemens om los van deze toezeggingaanvraag nog enkele andere contractuele wijzigingen aan de varkenshouders voor te stellen. In de in onder III en IV genoemde brief zal Vion een duidelijk onderscheid maken tussen de wijzigingen die voortvloeien uit deze toezeggingaanvraag en de wijzigingen die daar los van staan.
 - VI. De uit de toezeggingen voortvloeiende verbintenissen worden aangegaan voor een termijn van twee jaar na de datum waarop de toezeggingen van Vion door de ACM bindend zijn verklaard.
 - VII. Vion zal de ACM een afschrift sturen van de brief inclusief bijlagen die Vion naar aanleiding van het toezeggingsbesluit aan haar varkenshouders heeft toegezonden. Daarnaast zal Vion de ACM uiterlijk 12 maanden na het toezeggingsbesluit en uiterlijk één maand voor afloop van de termijn waarbinnen de toezeggingen van Vion bindend zijn verklaard, informeren in hoeverre Vion de specificaties en uitbetalingstabellen in Bijlage 1, prijssystemen (in het bijzonder het Prijs Index Garantiesysteem) in Bijlage 2 en de Good Farming Balance voorwaarden in Bijlage 3 in het voorgaande jaar heeft aangepast en in hoeverre varkenshouders hiermee akkoord zijn gegaan.
33. Vion geeft in haar aanvraag aan dat indien de ACM deze toezegging bindend verklaart en het toezeggingsbesluit vervolgens publiceert, voor de gehele markt, leveranciers en afnemers van varkensvlees, duidelijk wordt dat een prijsmechanisme door een afnemer alleen kan worden aangepast als dit vooraf onder duidelijk omschreven voorwaarden en omstandigheden is overeengekomen.

7 Beoordeling van de toezegging

- 34. Zoals hiervoor in hoofdstuk 5 beschreven, ziet de ACM risico's voor de positie van de varkenshouder in relatie tot zijn afnemer Vion.
- 35. Vion onderkent deze risico's en wil door middel van haar aanvraag tot het bindend verklaren van de in hoofdstuk 6 van dit besluit weergegeven toezegging deze risico's wegnemen.
- 36. De ACM kan op aanvraag van een onderneming besluiten een toezegging bindend te verklaren, als zij dit doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. De ACM beoordeelt of de toezegging van de aanvrager effectief en doelmatig is in de zin dat deze de gesignaleerde risico's op adequate wijze adresseert. De ACM beoordeelt tevens of zij kan nagaan dat de aanvrager de toezegging naleeft.
- 37. De toezegging is een instrument dat goed past bij het probleemoplossend toezicht dat de ACM toepast. Met de inzet van verschillende instrumenten zoekt de ACM naar de meest effectieve en efficiënte manier om marktproblemen te adresseren. Daarbij kijkt zij van geval tot geval welk instrument het meest passend is.
- 38. De toezegging die Vion doet als geformuleerd in hoofdstuk 6 acht de ACM effectief en doelmatig. Zij overweegt daartoe het volgende.

7.1 Doelmatigheid en effectiviteit van de toezegging

- 39. De ACM heeft een discretionaire bevoegdheid om te kiezen welk instrument zij gebruikt om marktproblemen op te lossen. De ACM benadrukt dat zij is belast met het toezicht op de naleving van wetten met het oog op het bereiken van normconform gedrag van marktpartijen. In de regel geldt dat hoe sneller dat bereikt wordt, hoe beter dat is. Een toezegging is hiervoor een snel en efficiënt middel.

40. De ACM neemt bij het besluit om de toezegging bindend te verklaren ook in overweging dat de Wet OHP Landbouw een relatief nieuwe wet is en dat dit het eerste besluit is dat op basis van deze wet genomen wordt. De ACM acht het van belang dat de Wet OHP Landbouw en de daarbij behorende rechten en verplichtingen zo spoedig mogelijk bekend en duidelijk zijn voor alle spelers waarop de Wet OHP Landbouw van toepassing is. Dit toezeggingsbesluit en de publicatie daarvan helpt de ACM om de wettelijke normen die uit de Wet OHP Landbouw voortvloeien, relatief snel duidelijk te maken voor eenieder voor wie dit van belang kan zijn.
41. Dat geldt temeer nu de ACM sterke aanwijzingen heeft dat de inwerkingtreding van de Wet OHP Landbouw dringend tot aanpassing van de contracten tussen Vion en haar varkenshouders zou moeten leiden.
42. Met de toezegging neemt Vion de zorgen van de ACM rondom de naleving van de Wet OHP Landbouw weg. Hoewel het onderzoek van de ACM naar de mogelijke overtredingen in een redelijk gevorderd stadium was, waardoor het mogelijk was in april 2023 een conceptbesluit last onder dwangsom voor te leggen, bleek mede door de zienswijze van Vion dat aanzienlijk aanvullend onderzoek nodig was om de overtredingen definitief vast te kunnen stellen.
43. Ook met het toezeggingsbesluit zijn de belangen van de (leden van de) POV en andere leveranciers gediend. In elk geval is voor de toekomst verzekerd dat de contracten tussen Vion en haar varkenshouders in lijn zijn met de Wet OHP Landbouw.

7.1.1 Aanpassing contractuele wijzigingsbevoegdheden

44. De ACM stelt vast dat Vion als gevolg van haar toezegging op korte termijn een aangepaste Overeenkomst aan haar varkenshouders voorlegt.¹² In deze aangepaste Overeenkomst zijn de bepalingen die Vion de mogelijkheid geven om de Overeenkomst eenzijdig te wijzigen, geschrapt of aangepast. Varkenshouders kunnen akkoord gaan met deze nieuwe Overeenkomst, waarvan de in de toezegging neergelegde bepalingen naar het oordeel van de ACM in lijn zijn met de Wet OHP Landbouw. Deze aangepaste bepalingen moeten voor de toekomst voorkomen dat Vion de Overeenkomst of het daarin opgenomen Mandje eenzijdig wijzigt. De voorgestelde gewijzigde bepalingen zorgen ervoor dat Vion met varkenshouders in overleg treedt als zij een aanpassing van de Overeenkomst wenselijk of noodzakelijk acht.
45. Deze wijzigingen ziet de ACM als een verbetering van de onderhandelingspositie van de varkenshouder, wat de Wet OHP Landbouw beoogt. Ten eerste kan Vion op grond van de voorgestelde gewijzigde bepalingen het Mandje of het prijssysteem niet eenzijdig wijzigen. Daarnaast moet Vion zich houden aan de opzegtermijn van een jaar, en heeft zij niet meer de mogelijkheid de Overeenkomst per direct te beëindigen op het moment dat contractpartijen na overleg over een wijziging geen overeenstemming bereiken.
46. De ACM acht de toezegging in dit geval een passend instrument waarmee de zorgen als beschreven in hoofdstuk 5 op een effectieve en efficiënte manier worden geadresseerd. Op grond van de Overeenkomst die Vion toezegt voor te leggen aan de varkenshouders kan de Overeenkomst slechts na overeenstemming met de varkenshouder worden aangepast. Daar waar het PIG-systeem op grond van overmacht eenzijdig nog wel door Vion buiten werking kan worden gesteld, kan dit slechts op objectieve gronden, nu dat niet (meer) zal gelden voor 'iedere niet voorzienbare stagnatie in de geregelde gang van zaken'.
47. Nu Vion de Duitse notering weer aan het Mandje heeft toegevoegd en een herhaling van de gang van zaken in september 2022 met de aangepaste Overeenkomst wordt uitgesloten, acht de ACM de aangeboden toezegging doelmatig en verdere handhaving op dit punt niet proportioneel.

7.1.2 Vervanging nabetalingsstelsel

48. Op 20 december 2022 heeft Vion per brief een maximering van de jaarlijkse nabetaling (de *cap*) ingevoerd die per 16 januari 2023 is ingegaan. De ACM heeft in het eerder genoemde

¹² Vion kan de Overeenkomst niet eenzijdig aanpassen: zij moet overeenstemming met de varkenshouder bereiken. Daarom wordt de aangepaste Overeenkomst voorgelegd aan de varkenshouder.

conceptbesluit van 26 april 2023 onder voorbehoud van zienswijzen gemeend een overtreding vast te stellen ten aanzien van deze systeemwijziging. De zienswijze van Vion op dat conceptbesluit en een nadere mondelinge toelichting van Vion, nuanceren het in het conceptbesluit geschetste beeld.

49. De ACM heeft door de nadere toelichting van Vion twijfels gekregen over het antwoord op de vraag of de systeemwijziging die de *cap* heeft geïntroduceerd zonder druk en in overeenstemming met de varkenshouder is ingevoerd, of dat deze eenzijdig tot stand is gekomen. De overleggen die tussen leverancier en afnemer hierover hebben plaatsgevonden, zijn telefonisch of in persoon geweest. Zo zal het moeilijk zijn na te gaan hoe de circa tachtig verschillende onderhandelingen/gesprekken over de invoering van de *cap* precies zijn verlopen en/of onder welke mogelijke druk varkenshouders wel of niet akkoord zijn gegaan. De ACM zou daarom nader onderzoek moeten doen wat extra capaciteit van de ACM vergt met daarbij de onzekerheid of een dergelijk onderzoek uiteindelijk zal leiden tot de vaststelling dat de Wet OHP Landbouw wel of niet is nageleefd.
50. De toezegging door Vion ziet mede op het voorleggen van een nieuw systeem van nabetaling in een herziene Overeenkomst die de *cap* zoals ingevoerd op 16 januari 2023 moet vervangen. Voor varkenshouders die met de herziene Overeenkomst willen instemmen, is daarmee de wederkerigheid een gegeven en een eventuele eerder eenzijdig ingevoerde wijziging gerepareerd.
51. Het is voor alle varkenshouders mogelijk in te stemmen met de aangepaste Overeenkomst waarin in elk geval geen sprake is van de mogelijkheid tot eenzijdig wijzigen en die de oude *cap* vervangt door een nieuw nabetalingsstelsel.
52. De ACM onderkent dat de toezegging op dit punt niet voorziet in een oplossing voor de naar Vion's verwachting beperkte groep varkenshouder die niet akkoord gaan met de nieuwe overeenkomst, omdat zij terugvallen op de oude Overeenkomst, met inbegrip van de (mogelijk eenzijdig door Vion geïntroduceerde) *cap*. Vion zal de Overeenkomst met deze varkenshouders opzeggen met inachtneming van de opzegtermijn. De ACM beoordeelt de toezegging van Vion op dit punt desalniettemin als doelmatig en proportioneel.
53. De ACM betreft daarbij dat Vion heeft toegelicht dat zij graag duurzame relaties aangaat met haar varkenshouders door middel van langdurige contracten. Dergelijke contracten brengen zekerheid en stabiliteit die een varkenshouder kan inzetten voor bijvoorbeeld de verkrijging van financiering voor investering in duurzaamheidsinitiatieven. Vion stelt dat door de inwerkingtreding van de Wet OHP Landbouw "de spelregels tijdens het spel zijn gewijzigd.". Deze wet maakt dat Vion naar eigen zeggen moeilijker kan inspelen op actualiteiten doordat zij niet meer eenzijdig bijvoorbeeld het Mandje (tijdelijk) kan wijzigen, terwijl zij wel vast zit aan een contract voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van een jaar. Dit betekent dat volgens Vion sprake is van grote financiële risico's voor Vion. Vion geeft aan dat zij de *cap* heeft geïntroduceerd om die risico's financieel te kunnen dragen. In het geval zij de huidige Overeenkomst moet blijven hanteren, zonder de mogelijkheid tussentijds bij te sturen, zou dit financiële consequenties kunnen hebben die niet alleen Vion raken, maar daarmee uiteindelijk ook de varkenshouder die aan Vion levert, aldus Vion. Dat is de reden dat zij voor de varkenshouders die niet instemmen met de nieuwe Overeenkomst, de *cap* in het resterende jaar na opzegging door Vion, moet blijven hanteren. De ACM acht de hierboven beschreven toelichting van Vion voldoende aannemelijk.
54. Bovendien is het voor de ACM van belang dat voor het jaar 2023 geldt dat de prijsontwikkeling ervoor heeft gezorgd dat de *cap* naar alle waarschijnlijkheid geen effect heeft op de nabetaling die aan de varkenshouders wordt uitbetaald. Voor dat jaar heeft de invoering van de *cap* op 16 januari 2023 voor de varkenshouder derhalve niet voor schade gezorgd. Voor het jaar 2024 heeft de *cap* mogelijk wel effect.
55. Daarnaast neemt de ACM in ogenschouw dat Vion toezegt om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de Overeenkomst per direct te beëindigen, maar de opzegtermijn van een jaar

te respecteren. Dat terwijl varkenshouders wel de vrijheid hebben om - indien gewenst - gebruik te maken van de mogelijkheid de Overeenkomst per direct te beëindigen.

56. Met de toezegging als beschreven onder II, III en IV van hoofdstuk 6 van dit besluit, in samenhang met de verwachting van de ACM dat nader onderzoek naar een mogelijke overtreding van de Wet OHP Landbouw op dit punt extra tijd zal kosten en mogelijk niet zal leiden tot de vaststelling van een overtreding van de Wet OHP Landbouw, acht de ACM het niet efficiënt om nog verder handhavend op te treden.

7.2 Looptijd en controle

57. De door Vion aangeboden toezegging heeft een looptijd van twee jaar. Het is voor de ACM van belang dat de toezegging door Vion op korte termijn in gaat. De belangrijkste stap die Vion moet zetten om te voldoen aan de toezegging is het voorleggen van de aangepaste Overeenkomst aan haar varkenshouders en daarvan een afschrift sturen aan de ACM. Vion zal daarbij ook een begeleidende brief aan de varkenshouders sturen waarin zij helder presenteert welke voorgestelde contractswijzigingen volgen uit de toezeggingen en welke voorgestelde wijzigingen niet door de ACM zijn beoordeeld omdat deze losstaan van de toezeggingsaanvraag. Vion legt de aangepaste Overeenkomst en deze brief binnen twee weken na de bekendmaking van dit besluit aan de varkenshouders voor.
58. De ACM acht het van belang dat zij de naleving door Vion van haar toezegging kan controleren. Ten eerste zal Vion, zoals aangegeven een afschrift sturen van hetgeen Vion op korte termijn voorlegt aan haar varkenshouders. Daarnaast zal Vion de ACM tweemaal informeren over eventuele wijzigingen ten aanzien van de Overeenkomst die Vion zal doorvoeren en aangeven in hoeverre varkenshouders hiermee akkoord zijn gegaan. Daaruit zal ook blijken of Vion zich houdt aan haar toezegging om geen gebruik te maken van de bepalingen die haar de mogelijkheid geven de Overeenkomst eenzijdig te wijzigen, en/of de mogelijkheid de Overeenkomst per direct op te zeggen op het moment dat de varkenshouders niet akkoord gaan met de voor te leggen (of latere) gewijzigde Overeenkomst.

7.3 Zienswijzen POV en reactie daarop van de ACM

59. Zoals eerder beschreven, heeft de POV een zienswijze gegeven op het concept toezeggingsbesluit.¹³ In het hiernavolgende wordt ingegaan op de belangrijkste door de POV naar voren gebrachte punten.

Proces

60. De POV noemt in haar zienswijze dat de ACM haar niet heeft betrokken bij het vormgeven van de door Vion voor te stellen toezegging. Daardoor heeft de ACM niet kunnen toetsen of er draagvlak bestond voor de voorgestelde toezegging, zo stelt de POV. Nadat de ACM het concept toezeggingsbesluit ter inzage heeft gelegd, kreeg de POV slechts kort de tijd om haar zienswijze te geven. Dit terwijl Vion meerdere maanden de tijd heeft gekregen om haar toezegging voor de ACM acceptabel te maken. De POV betoogt daarnaast dat zij recht heeft op versterking van de eerdere voorstellen die Vion voorafgaand aan de definitieve toezeggingsaanvraag heeft gedaan.
61. Zoals de ACM ook heeft toegelicht tijdens de bijeenkomst met de POV op 18 januari 2024 achtte zij het niet opportuun om de POV in een eerder stadium uit te nodigen voor commentaar op de voorstellen die Vion deed. Nu de ACM de voorstellen die Vion voorafgaand aan de definitieve toezeggingsaanvraag indiende niet afdoende vond om te beoordelen in een toezeggingsbesluit, was het niet nuttig om deze naar de POV te sturen en de POV hierover te bevragen. Kort nadat

¹³ ACM/IN/834506, aangevuld met ACM/IN/835155 op 11 januari 2024. Met een mondelinge toelichting: ACM/UIT/613510. De POV heeft opmerkingen op het verslag gemaakt: ACM/IN/843599.

Vion de definitieve toezeggingaanvraag had gedaan, heeft de ACM deze beoordeeld in een conceptbesluit. Omdat de ACM belang hecht aan hetgeen belanghebbenden (waaronder de POV) van deze toezegging vinden, heeft zij het conceptbesluit ter inzage gelegd. De POV heeft hierop zowel schriftelijk als mondeling haar zienswijze gegeven. Hiertoe heeft de POV op verzoek de relevante stukken ontvangen.

Overtreding door invoering cap

62. De POV leest in het concept toezeggingsbesluit dat de ACM lijkt te suggereren dat de Wet OHP Landbouw een drempelwaarde kent voordat van een overtreding sprake kan zijn. Dit zou volgen uit het feit dat de ACM stelt dat Vion, na aankondiging van de *cap*, met circa tachtig varkenshouders in overleg is getreden, waarna het overgrote deel alsnog akkoord is gegaan met het gewijzigde contract. De POV geeft aan dat een overtreding jegens één leverancier ook een overtreding op kan leveren. Bovendien geldt volgens de POV dat het niet zo gemakkelijk is voor varkenshouders om over te stappen naar een andere afnemer en een overstap weinig voordelen biedt.
63. De ACM heeft niet willen suggereren dat er een drempelwaarde is voordat sprake kan zijn van een overtreding. De ACM is het met de POV eens dat ook een overtreding jegens één leverancier een overtreding kan opleveren. Voor het vaststellen van een overtreding is echter wel voldoende bewijs nodig en dat ontbreekt op dit moment voor de eenzijdigheid van het introduceren van de *cap*. De ACM heeft geconstateerd dat de grootste groep leveranciers van Vion ondanks de oproep in de brief d.d. 20 december 2022 van Vion waarin zij de invoering van de *cap* aankondigt, niet met Vion in overleg is getreden. Dit ondanks het feit dat Vion in die brief expliciet heeft aangegeven dat zij graag in overleg treedt met varkenshouders die niet akkoord wilden gaan met de wijziging. De Wet OHP Landbouw verbiedt echter niet dat voorwaarden met stilzwijgende instemming worden gewijzigd. Wel moet er de mogelijkheid zijn om in overleg te treden over een wijziging van de voorwaarden en daaraan is in deze casus voldaan. Tientallen leveranciers hebben dan ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Beëindiging van de overtreding

64. De POV stelt verder dat het eenzijdig wijzigen van de overeenkomst een commissiedelict is. Vion heeft de Duitse notering tijdelijk uit het Mandje gehaald en dat is een eenzijdige wijziging en daarmee een overtreding van de Wet OHP Landbouw. Volgens de POV duurt de overtreding voort totdat alle gevolgen zijn weggenomen. Zij stelt dat de ACM door middel van een herstelsanctie Vion moet opdragen de varkenshouders alsnog te betalen. Het woord "herstel" verwijst volgens de POV naar de definitie van het begrip "herstelsanctie" in artikel 5:2 lid 1 sub b Awb: "een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding". Deze definitie maakt duidelijk dat het wegnemen van de gevolgen van een overtreding onderdeel van een last onder dwangsom is, meent de POV. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht heeft als uitgangspunt te gelden "dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding".
65. De ACM volgt de POV niet in deze redenering. De ACM is van oordeel dat met het aanpassen van de voorwaarden zoals toegezegd door Vion (het schrappen van de bepaling die Vion het recht geeft het Mandje eenzijdig aan te passen) en met het terugzetten van de Duitse notering, de door de POV gestelde overtreding is beëindigd. De ACM acht het daarbij van belang dat de norm ziet op het *eenzijdig* wijzigen van de voorwaarden van de leveringsovereenkomst door de afnemer. Uit de door de POV aangehaalde jurisprudentie¹⁴ blijkt dat bij het antwoord op de vraag of de overtreding is beëindigd relevant is wat de norm is. In dit geval is de norm het eenzijdig wijzigen van de overtreding. Eenzijdig wijzigen is met de inwerkingtreding en uitvoering van het

¹⁴ ACM/IN/834506.

toezeggingsbesluit niet langer mogelijk. De ACM ziet dan ook niet in hoe deze overtreding nog kan voortduren als het toezeggingsbesluit wordt uitgevoerd.

66. Dat laat onverlet dat het niet meewegen van de Duitse notering gedurende enkele maanden ertoe heeft geleid dat varkenshouders minder geld hebben ontvangen voor de varkens die zij in deze periode aan Vion hebben geleverd. De ACM kan van Vion echter niet verlangen dat zij dit geld alsnog aan haar varkenshouders uitkeert. De ACM overweegt daartoe dat de handhaving van verplichting tot nakoming van overeenkomsten en het vergoeden van schade in artikel 112 van de Grondwet is opgedragen aan de burgerlijke rechter. In de Memorie van Toelichting bij de Wet OHP Landbouw wordt dit nog eens benadrukt: “De Autoriteit Consument en Markt beschikt niet over de bevoegdheid om betalingen of terugbetalingen te gelasten. Daarvoor is het civielrechtelijke traject aangewezen, via de geschillencommissie of de civiele rechter.”¹⁵¹⁶

POV: (on)bevoegdheid ACM en (on)doelmatigheid toezeggingsbesluit

67. De POV geeft in haar zienswijze voorts aan dat de ACM niet bevoegd is om de toezegging bindend te verklaren. Volgens de POV wordt het toezeggingsbesluit in de Wet OHP Landbouw noch in de Richtlijn als instrument genoemd. Mocht de ACM toch bevoegd zijn een toezeggingsbesluit te nemen dan acht de POV de toezegging van Vion niet doelmatig. Een toezeggingsbesluit maakt de Wet OHP Landbouw een papieren tijger zonder afschrikwekkend effect, aldus de POV. De redenen die de POV daartoe aandraagt, staan hierna samengevat.
68. Het bindend verklaren van een toezegging is volgens de POV niet bedoeld voor ernstige overtredingen zoals het eenzijdig wijzigen van een overeenkomst.
69. De POV stelt vervolgens dat een overmachtsclausule in het contract zoals Vion die voorstelt in de toezegging niet zou mogen bestaan. De POV meent dat het met een dergelijk beding voor Vion nog steeds mogelijk is om het contract eenzijdig te wijzigen op subjectieve gronden.
70. Voorts maakt de POV zich zorgen over de wijze waarop Vion het aangepaste contract zal voorleggen aan haar varkenshouders. Als dit elektronisch gebeurt, is de POV bang dat dit niet elke varkenshouder zal bereiken of dat zij de relevantie van het verzoek niet goed inschatten.
71. De POV geeft in haar zienswijze ook aan dat de ACM Vion toestaat om oneerlijke handelspraktijken straffeloos in stand te houden. De ACM zou volgens de POV van Vion kunnen verlangen om zowel de schade ten gevolge van de tijdelijke verwijdering van de Duitse notering te vergoeden, als wel de schade die zou kunnen ontstaan door de invoering van de *cap*. De POV verwijst in dit kader naar een aantal toezeggingsbesluiten van de ACM waarbij ondernemingen schade hebben gecompenseerd.
72. De POV acht de toezegging bovendien niet doelmatig omdat Vion niets meer zou toezeggen dan waartoe zij al wettelijk is verplicht. De toezegging is naar de mening van de POV alleen in het voordeel van Vion. Bovendien deelt de POV niet de argumentatie van de ACM dat een toezeggingsbesluit relatief snel duidelijkheid kan geven over de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Wet OHP Landbouw. Dat doel kan net zo snel bereikt worden met een handhavingsbesluit, aldus de POV.
73. De POV is van mening dat een toezeggingsbesluit de gang naar de civiele rechter bemoeilijkt, te meer daar Vion de overtredingen van de Wet OHP Landbouw niet erkent. Met een bindendverklaring van haar toezegging wordt Vion volgens de POV beloond voor het bewust overtreden van de Wet OHP Landbouw, omdat Vion met het toezeggingsbesluit de zekerheid zou krijgen dat zij de gevolgen van de verwijdering van de Duitse notering niet hoeft weg te nemen en de eenzijdig ingevoerde *cap* mag blijven hanteren voor varkenshouders die niet instemmen met het nieuw voor te leggen contract.

¹⁵ MvT, TK 35642, nr 3, p. 6.

¹⁶ Zie ook jurisprudentie, CbB 13 juli 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY3826 (BabyXL), ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:697 en ECLI:NL:RVS:2015:699. Herhaald / bevestigd in ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:399 t/m 404 en ECLI:NL:RVS:2017:422 en ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1279, 1282 en 1283, CbB 15 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:381 en CbB 17 juni 2014, ECLI:NL:CBB:2014:223.

74. De POV is van mening dat het toezeggingsbesluit onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende gemotiveerd doordat de varkenshouders niet zijn betrokken bij de beoordeling van de ingediende toezeggingsaanvraag. De belangen van Vion zouden bij de besluitvorming niet mogen worden meegenomen, aldus de POV. In elk geval zouden de belangen van de varkenshouders het zwaarst moeten wegen.

75. De POV concludeert dat de toezeggingsaanvraag van Vion door de ACM zou moeten worden afgewezen.

Reactie van de ACM op vermeende onbevoegdheid en ondoelmatigheid toezeggingsbesluit

76. De ACM stelt voorop dat zij ook in het kader van de Wet OHP Landbouw bevoegd is om een toezeggingsbesluit te nemen. Ingevolge art 12h van de Instellingswet ACM mag de ACM een toezegging bindend verklaren op het moment dat zij dit doelmatiger acht dan het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Dit geldt voor alle wetten waarop de ACM toezicht houdt en wordt niet beperkt tot minder ernstige overtredingen. De ACM ziet geen aanwijzingen dat de Instellingswet het instrument van de toezegging uitsluit voor 'ernstige overtredingen'.

77. Hoewel de ACM betreurt dat de POV een toezeggingsbesluit in onderhavige casus niet doelmatig vindt, blijft de ACM ook na kennisneming van de zienswijze van de POV bij haar oordeel dat zij het toezeggingsbesluit doelmatiger acht dan een ander besluit. De ACM verwijst hiervoor naar de beoordeling in hoofdstuk 7.1 en 7.2 van dit besluit. Aanvullend gaat de ACM hieronder in op de argumenten van de POV als samengevat in randnummers 69 tot en met 75 van dit besluit.

78. Ten eerste is de ACM van oordeel dat de Wet OHP Landbouw niet in de weg staat aan het bestaan van een overmachtsclausule. Het moet voor zowel leverancier als afnemer mogelijk blijven om de overeenkomst in uitzonderlijke gevallen op te schorten dan wel te ontbinden. Een overmachtsclausule biedt houvast in het geval een situatie ontstaat die het naleven van de afspraken belemmert of onmogelijk maakt. Daarbij is wel van belang dat de beschrijving van de situaties waarin sprake is van overmacht op zodanige wijze is geformuleerd dat een overmachtsclausule niet *de facto* een eenzijdig wijzigingsbeding wordt. Daarvan is naar het oordeel van de ACM geen sprake in de door Vion voorgestelde clausule. De zin die de ACM wel als subjectief kwalificeert, zal Vion niet toepassen voor het wijzigen van het Mandje, zo volgt uit de toezegging. De ACM merkt nog op dat in het geval de toepassing van een overmachtsclausule zou leiden tot een oneerlijke handelspraktijk, de ACM daar tegen op kan treden.

79. Dat de POV zorgen heeft over de vraag of het aangepaste contract wel alle varkenshouders zal bereiken op het moment dat dit elektronisch gebeurt, kan de ACM niet volgen. Tot dusverre heeft de ACM geen signalen ontvangen dat de communicatie van Vion niet aankomt bij haar leveranciers. De ACM beschouwt de varkenshouderijen als professionele ondernemingen die in staat zijn om ook via de elektronische weg met hun afnemer te communiceren en de relevantie van een nieuw contract te begrijpen.

80. De POV heeft daarnaast opgemerkt dat in andere toezeggingsbesluiten wel degelijk schadevergoedingen zijn toegezegd. Hoewel die constatering klopt, neemt dat niet weg dat de ACM niet de bevoegdheid heeft om dat van een onderneming te verlangen.¹⁷ Wel mag een partij uit eigen beweging toezeggen de geleden schade te vergoeden, anderszins te compenseren of alsnog na te komen. Daarvan is in het onderhavige geval geen sprake. De ACM merkt op dat Vion met haar toezegging meer doet dan waartoe zij volgens de wet is verplicht. Naast het aanpassen van de overeenkomst waardoor eenzijdig wijzigen niet meer mag, zegt Vion ook toe om de voorwaarden aan te passen betreffende de eerder ingevoerde *cap*. Dit terwijl de ACM op dit laatste punt geen overtreding kan vaststellen. Ook zegt Vion toe geen gebruik te maken van de bepaling die haar het recht geeft zonder opzegtermijn de Overeenkomst te beëindigen.

81. Daarbij is het voor de ACM van belang dat de varkenshouders met het toezeggingsbesluit veel sneller duidelijkheid hebben en op korte termijn akkoord kunnen gaan met een overeenkomst die

¹⁷ Zie bijvoorbeeld CBB 13 juli 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY3826 (KPN/Opta).

naar het oordeel van de ACM in lijn is met de Wet OHP Landbouw.¹⁸ In het geval de ACM een overtreding zou vaststellen en/of een last onder dwangsom op zou leggen, zou Vion daartegen opkomen en ook tegen de publicatie daarvan. Dergelijke processen bij de bestuursrechter kunnen veel tijd in beslag nemen. Door de keuze voor het toezeggingsinstrument heeft de ACM al op 4 december 2023 duidelijk kunnen maken welke rechten en plichten voortvloeien uit de Wet OHP Landbouw, door publicatie van het concept toezeggingsbesluit. Hierdoor is het ook voor andere partijen actief in de landbouwsector duidelijk geworden wat de regels zijn die voortvloeien uit de Wet OHP Landbouw.

82. De ACM overweegt voorts dat – zoals ook besproken tijdens de bijeenkomst met de POV op 18 januari 2024 – zij niet inziet hoe een toezeggingsbesluit in de weg staat aan de gang naar de civiele rechter. Dit toezeggingsbesluit is geen vrijbrief voor Vion om eventueel toegebrachte schade niet te vergoeden. Het is alleen niet aan de ACM om deze toe te kennen.
83. De ACM benadrukt dat de belangen van de leveranciers van Vion bij de totstandkoming van dit besluit constant voorop hebben gestaan. Daarbij hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid gehad om een zienswijze op het conceptbesluit te geven. De POV heeft daarvan gebruik gemaakt. Daarnaast is de ACM gedurende het gehele proces met de POV in gesprek gebleven. Dat de POV niet heeft kunnen reageren op eerdere toezeggingsvoorstellen van Vion maakt naar het oordeel van de ACM niet dat het besluit onzorgvuldig of ongemotiveerd tot stand is gekomen, zoals beschreven in randnummer 62.

Conclusie ACM doelmatigheid toezeggingsbesluit

84. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM dat onderhavig besluit doelmatiger is dan verder handhavend optreden. De varkenshouder heeft met dit besluit het snelst zekerheid wat wel en niet mag ende mogelijkheid een overeenkomst te accepteren op basis waarvan de afnemer de voorwaarden of het Mandje niet meer eenzijdig kan wijzigen en zich moet houden aan de opzegtermijn van een jaar. Ook met dit besluit staat de weg naar de civiele rechter voor een eventuele schadevergoeding of eis tot nakoming van de Overeenkomst open.

DG-Agri karkasprijs notering

85. De POV gaat in haar zienswijze daarnaast in op haar klacht ten aanzien van de berekening van de DG-Agri karkasprijs notering. Nu de toezeggingsaanvraag en daarmee het besluit niet ziet op deze klacht, laat de ACM dit deel van de zienswijze in dit besluit buiten beschouwing. Voor een beoordeling van deze klacht wordt verwezen naar besluit ACM/UIT/616738.

¹⁸ Voor zover de wijzigingen volgen uit de toezeggingsaanvraag.

8 Besluit

87. Gelet op artikel 12h, tweede lid, van de Instellingswet besluit de ACM dat zij de in hoofdstuk 6 opgenomen toezeggingen door Vion bindend verklaart.
88. Daarmee vervalt voor de ACM de bevoegdheid om verder handhavend op te treden. Bij niet-naleving van de toezeggingen kan de ACM een boete opleggen.
89. Dit besluit geldt voor een periode van twee jaar, gerekend vanaf de bekendmaking ervan.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij ACM, Directie Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wetbestuursrecht, ACM verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.