



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

Ons kenmerk : ACM/UIT/609562
Zaaknummer : ACM/23/182045
Datum :

1 Samenvatting

1. Vion zal niet langer de overeenkomst met haar varkenshouders eenzijdig wijzigen. Die toezegging doet Vion na onderzoek door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM). Vion zal aan haar varkenshouders een aangepaste overeenkomst voorleggen. 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 (hierna: de Wet OHP Landbouw).
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 oude overeenkomst op gespannen voet staat met de Wet OHP Landbouw. Met de nieuwe overeenkomst is dat niet langer het geval. De ACM verklaart de toezegging van Vion in dit besluit daarom bindend. Dat betekent dat de ACM het onderzoek stopt als Vion doet wat zij heeft toegezegd. De ACM controleert of Vion de toezegging naleeft.

2 Aanvraag

4. Op 14 november 2023 heeft 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). Vion zegt toe haar overeenkomsten enkel met toestemming van haar leveranciers te wijzigen en eenzijdige wijzigingsmogelijkheden te verwijderen uit de overeenkomsten.
5. De ACM verklaart in dit besluit de toezegging van Vion bindend. In hoofdstuk 3 gaat de ACM in op het wettelijk kader. In hoofdstuk 4 staat een beschrijving van het verloop van de procedure.

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

Hoofdstuk 5 beschrijft de context waarbinnen de toezegging is gedaan. In hoofdstuk 6 staan de handelspraktijken van Vion beschreven die verband houden met de Wet OHP Landbouw. In hoofdstuk 7 staat de inhoud van de toezegging. In hoofdstuk 8 beoordeelt de ACM de toezegging op doelmatigheid. Ten slotte staat in hoofdstuk 9 de bindendverklaring van de toezegging.

3 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 voor verboden handelspraktijken.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 bindendverklaring heeft als doel risico's door een mogelijke overtreding van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw en voedselvoorzieningsketen (hierna: Wet OHP Landbouw), weg te nemen of op adequate wijze te ondervangen. De onderneming moet zich houden aan 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.

4 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 handavingsverzoek ontvangen. In dat handavingsverzoek stelt de POV dat Vion de overeenkomsten tussen Vion en de varkenshouders, op drie manieren eenzijdig heeft gewijzigd.
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 een toezeggingsbesluit.
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, 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 zoals zij die

² Artikel 12h Instellingswet.

³ Op grond van artikel 12m van de Instellingswet.

in het handhavingsverzoek heeft neergelegd. Over deze klacht, die ziet op de berekening van de DG-Agri karkasprijs notering, beslist de ACM in een apart besluit.⁴

5 Context

13. De Wet OHP Landbouw is op 1 november 2021 in werking getreden. Deze wet is gebaseerd op een EU Richtlijn⁵ 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 worden verricht 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.⁶
14. De Wet OHP Landbouw beschermt landbouwproducenten en voedselleveranciers tegen oneerlijke handelspraktijken van relatief grote afnemers. Een 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 betalingsvoorwaarden of de prijzen door de afnemer.⁷ Dit is een verboden oneerlijke handelspraktijk die op de zogenoemde zwarte lijst van de Wet OHP Landbouw staat. Dat betekent dat eenzijdig wijzigen ook niet mag in het geval dat afnemer en leverancier dit vooraf gezamenlijk schriftelijk hebben vastgelegd.
15. Voor een overtreding van de Wet OHP Landbouw kan de ACM onder andere een boete of een last onder dwangsom opleggen.
16. 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.
17. 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 een van de grootste is.

5.1 De Overeenkomst

18. Varkenshouders met wie Vion een contract heeft, leveren hun varkens op grond van de zogenoemde Good Farming Balance overeenkomst met bijbehorende voorwaarden (hierna ook: de Overeenkomst). De Overeenkomst bevat de leveringsvoorwaarden en een prijssystematiek.
19. 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

⁴ Kenmerk toevoegen PM

⁵ Richtlijn (EU) 2019/633, 17 april 2019 (de "Richtlijn").

⁶ Memorie van Toelichting, 2020-2021, 35 642, nr. 3.

⁷ Artikel 2, lid 1, sub c, van de Wet OHP Landbouw.

- (Mandje). Dat Mandje bestaat uit verschillende Nederlandse en Europese noteringen, waaronder de Vion-notering.
20. 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.
 21. De Overeenkomst heeft een duur van onbepaalde tijd. Tussentijds kan de overeenkomst door de varkenshouder of door Vion worden opgezegd, met inachtneming van een opzegtermijn van twaalf maanden.
 22. 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 bij het berekenen van de prijs. Daarnaast betoogt de POV dat Vion eenzijdig het nabetalingsstelsel heeft gewijzigd door de nabetaling te maximaliseren. De derde klacht van de POV ziet op de berekening van de nabetaling over 2022.
 23. De POV stelt dat dit in strijd is met de Wet OHP Landbouw en heeft daarom bij de ACM een handhavingverzoek ingediend.

5.2 Mogelijkheid voor Vion de Overeenkomst eenzijdig te wijzigen

24. Op grond van een 'algemene' wijzigingsbevoegdheid in de Overeenkomst kan Vion 'specificaties, uitbetalingstabellen en prijssystemen' en de Good Farming Balance voorwaarden 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.
25. De Overeenkomst bevat ook specifieke 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.

6 Handelspraktijken Vion

26. 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.
27. 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 maximalisering 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.

28. De ACM ziet dat de bepalingen die Vion het recht geven de Overeenkomst te wijzigen en de wijze waarop Vion daarvan gebruik maakt op gespannen voet staan met de Wet OHP Landbouw.
29. 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.
30. Op basis van haar onderzoek naar de Overeenkomst en de uitvoering daarvan door Vion, komt de ACM tot de voorlopige 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.

7 Inhoud toezegging

31. 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 systeem moet het systeem 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 toezeggingbesluit aan haar varkenshouders heeft toegezonden. Daarnaast zal Vion de ACM uiterlijk 12 maanden na het toezeggingbesluit 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.
32. Vion geeft in haar aanvraag aan dat indien de ACM deze toezegging bindend verklaart en het toezeggingbesluit 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.

8 Beoordeling van de toezegging

33. Zoals hiervoor in hoofdstuk 6 beschreven ziet de ACM risico's voor de positie van de varkenshouder in relatie tot zijn afnemer Vion.
34. Vion onderkent deze risico's en wil via haar aanvraag tot het bindend verklaren van de in hoofdstuk 7 van dit besluit weergegeven toezegging deze risico's wegnemen.
35. 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 de gesignaleerde risico's op adequate wijze ondervangt. De ACM beoordeelt tevens of zij kan nagaan dat de aanvrager de toezegging naleeft.
36. 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 bekijkt zij van geval tot geval welk instrument het meest passend is.
37. De toezegging die Vion aan de ACM heeft aangeboden acht de ACM effectief en doelmatig. Zij overweegt daartoe het volgende.

8.1 Aanpassing contractuele wijzigingsbevoegdheden

38. De ACM stelt vast dat Vion met haar toezegging op korte termijn een aangepaste Overeenkomst aan haar varkenshouders voorlegt.⁸ 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.
39. Deze wijzigingen ziet de ACM als een aanzienlijke 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 partijen na overleg over een wijziging geen overeenstemming bereiken.
40. De ACM acht de toezegging in dit geval een passend instrument, waarmee de risico's als beschreven in hoofdstuk 6 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 geregelede gang van zaken'.

⁸ Vion kan de Overeenkomst niet eenzijdig aanpassen: zij moet overeenstemming met de varkenshouder bereiken. Daarom wordt de aangepaste Overeenkomst voorgelegd aan de varkenshouder.

41. 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.
42. Daarbij neemt de ACM 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 voor het voetlicht te brengen voor eenieder voor wie dit van belang kan zijn.

8.2 Vervanging nabetalingsstelsel

43. 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 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, nuanceert het in het conceptbesluit geschetste beeld.
44. De ACM heeft door de nadere toelichting van Vion twijfels gekregen over 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, hebben zich telefonisch of in persoon afgespeeld. 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 druk varkenshouders wel of niet akkoord zijn gegaan. De ACM zou daarom nader onderzoek moeten doen dat extra capaciteit van de ACM vergt. Met daarbij de onzekerheid of een dergelijk onderzoek zal leiden tot de vaststelling dat de Wet OHP Landbouw wel of niet is nageleefd.
45. De toezegging door Vion ziet mede op het voorleggen van een nieuw systeem van nabetaling in een herziene Overeenkomst, welke 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.
46. 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 welke de oude cap vervangt met een nieuw nabetalingsstelsel.
47. De ACM onderkent dat de toezegging op dit punt niet voorziet in een oplossing voor de naar verwachting beperkte groep boeren 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.
48. 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 bij 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.

49. 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 dit jaar heeft de invoering van de cap op 16 januari 2023 voor de varkenshouder derhalve niet voor schade gezorgd.
50. Daarnaast neemt de ACM in ogenschouw dat Vion toezeft 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.
51. Met de toezegging als beschreven onder II, II en IV van hoofdstuk 7 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 voldoende duidelijkheid op zal leveren om een overtreding vast te stellen, acht de ACM het niet efficiënt om nog verdere handhaving in te zetten.

8.3 Looptijd en controle

52. 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 contractwijzigingen 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 reeds binnen twee weken na de bekendmaking van dit besluit aan de varkenshouders voor.
53. De ACM kan de naleving van Vion controleren. Ten eerste zal Vion zoals gezegd 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 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.

9 Besluit

54. Gelet op artikel 12h, tweede lid, van de Instellingswet besluit de ACM dat zij de in hoofdstuk 7 aangehaalde toezeggingen bindend verklaart voor Vion.
55. Daarmee vervalt voor de ACM de bevoegdheid om het tegen Vion ingestelde onderzoek naar de klachten van de POV die zien op de eenzijdige wijziging van het mandje en van de invoering van de maximering van de nabetaling verder voort te zetten.
56. De ACM is bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van de toezegging. Bij niet-naleving van de toezegging kan de ACM een boete opleggen. De ACM kan ook onderhavig besluit intrekken en vervolgens het onderzoek opnieuw opstarten. De ACM kan nieuwe informatie onderzoeken die zij ontvangt nadat de toezegging bindend is verklaard.
57. 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.