



[vertrouwelijk]

Den Haag, 6 mei 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/649026
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/195374 Besluit Woo-verzoek [vertrouwelijk]

Geachte [vertrouwelijk],

In uw e-mail van 7 april 2025, heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) namens uw cliënt [vertrouwelijk] verzocht om informatie over transparantie ten aanzien van de totstandkoming van de melkprijs van Lactalis vanaf april 2025.

De ontvangst van dit verzoek is door de ACM op 8 april jl. bevestigd. De ACM heeft vervolgens op 14 april jl. per e-mail contact met u opgenomen om een belafsprake te maken. Het telefonisch contact heeft echter niet plaatsgevonden omdat u per e-mail van 15 april jl. heeft aangegeven voor uw cliënt een besluit te wensen op het gedane verzoek.

Inhoud verzoek

U verzoekt de ACM tot openbaarmaking van:

- alle informatie betreffende de gevoerde gesprekken over de ontwikkeling van het nieuwe systeem zoals Lactalis dat nu per 1 april jl. hanteert.
- alle gespreksnotities en verslagen [ook van telefoongesprekken] van de gevoerde gesprekken over de ontwikkeling en totstandkoming van dat nieuwe systeem.
- een overzicht van eventuele derde-partijen buiten de ACM en Lactalis om, die in de discussie over de ontwikkeling van het nieuwe transparantiesysteem zijn betrokken en de gespreksverslagen c.q. notities [ook van telefoongesprekken] die daarbij zijn opgesteld.
- alle informatie, die de ACM heeft betrokken bij haar advisering aan Lactalis over de ontwikkeling en totstandkoming van het nieuwe systeem te ontwikkelen, waarbij de [vertrouwelijk] ook inzicht wil krijgen over alle in dat kader geëventueerde meningen van de ACM over voorgelegde systemen en het thans ontwikkelde systeem.

Inventarisatie

De ACM heeft vervolgens geïnventariseerd welke documenten binnen uw verzoek vallen. Zij heeft 42 documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst in bijlage 1 bij dit besluit.

De ACM heeft na beoordeling van de betreffende documenten besloten om uw verzoek af te wijzen. Hieronder licht de ACM deze beslissing toe.

Taken ACM

De ACM heeft in ruim vijftientig wetten in formele zin en in Europese verordeningen taken opgedragen gekregen in het kader van toezicht, handhaving en regulering. Bij de uitvoering van die taken is de ACM in hoge mate afhankelijk van het kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van

ondernemingen, waarop zij toezicht houdt. De betrokken ondernemingen verstrekken die gegevens en inlichtingen aan de ACM in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt.

Mede in dat verband heeft de wetgever de Instellingswet ACM (hierna: lw) een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking geïntroduceerd voor de informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. De bepalingen van die wet hebben voorrang boven de bepalingen van de Woo.

De ACM dient voor de beoordeling van uw verzoek voorop te stellen dat in dit geval ook het openbaarmakingsstelsel van de lw van toepassing is, omdat de documenten en/of gegevens die u opvraagt ofwel door de ACM zelf zijn opgesteld, ofwel door de ACM verkregen zijn bij de uitvoering van haar wettelijke taken onder artikel 2, lid vijf lw en artikel 2 Mededingingswet.

Beoordeling verzoek

Het verzoek dat u heeft gedaan omvat; (1) door de ACM verkregen gegevens en (2) door de ACM vervaardigde documenten. Dit wordt hieronder toegelicht.

1. Door de ACM verkregen gegevens

Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen zijn 13 gegevens die de ACM heeft verkregen van Lactalis. Dit zijn bijvoorbeeld e-mails en informatie verkregen van Lactalis.

Het gaat om gegevens, die de ACM bij de uitoefening van haar wettelijke taken heeft verkregen en daarvoor geldt een bijzonder geheimhoudingregime. Dergelijke gegevens mogen uitsluitend gebruikt worden voor de uitvoering van die wettelijke taken. De ACM moet deze gegevens en inlichtingen geheimhouden op grond van artikel 7, eerste lid, lw.

Op deze geheimhoudingsplicht zijn slechts drie uitzonderingen mogelijk:

1. het geval waarin voor de gegevens een andere wettelijke regeling dan de Instellingswet ACM geldt,
2. het geval waarin een andere toezichthouder voor haar wettelijke taak gebruik wil maken van de gegevens;
3. het geval waarin de gegevens worden gevraagd door de onderneming over wie de gegevens gaan.

De Instellingswet ACM is een bijzondere wet die voorrang heeft op de Woo. Als gegevens op grond van het geheimhoudingregime van de Instellingswet ACM niet kunnen worden verstrekt, vindt geen toetsing aan de Woo plaats. Ten aanzien van uw verzoek is geen uitzonderingsgrond van toepassing.

De ACM wijst uw verzoek om het verstrekken van die betreffende gegevens dan ook af op grond van artikel 7, eerste lid, lw.

2. Door de ACM vervaardigde documenten

Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen zijn 29 documenten aangetroffen die de ACM zelf heeft vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taak. Deze documenten kwalificeert de ACM als documenten bedoeld in artikel 12w van de lw. In de bijgevoegde inventarislijst is opgenomen welke documenten dat betreft.

Deze documenten zijn vervaardigd in het kader van het handavingsdossier van Lactalis, en omvatten bijvoorbeeld door de ACM opgestelde e-mails, gespreksverslagen en documenten die raken aan haar besluitvorming over de handhaving ten aanzien van Lactalis. De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit toezichts-, handavings- of reguleringsdossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt.¹ De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit onder meer toezichtdossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt wanneer daarin informatie is opgenomen die gegevens of inlichtingen in de zin van artikel 7, eerste lid, van de lw bevatten, of daarop voortbouwt. Het via de band van artikel 12w van de

¹ Zie voor een bevestiging van het mogen hanteren van dit uitgangspunt bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 januari 2024, nummer: ECLI:NL:RBROT:2024:35, onder 10.

Iw openbaar maken van deze gegevens mag de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht volgens de ACM niet ondergraven.

De ACM moet als toezichthouder vrijelijk kunnen communiceren met marktpartijen, waarbij zij haar lezing van aangeleverde documenten, zowel als voorlopige conclusies en gedachten in vertrouwelijkheid moet kunnen delen met betrokkenen (in casu Lactalis). Niet alleen de ondernemingen en organisaties van wie de gegevens afkomstig zijn, zouden schade kunnen ondervinden door zulke openbaarmaking, ook het toezicht van de ACM zelf zou daardoor ernstig worden geschaad.

Openbaarmaking van de door haar in het kader van deze zaak opgestelde documenten en e-mails zou daarnaast de ongehinderde interne gedachtenvorming rond de totstandkoming van besluiten in het kader van het toezicht kunnen schaden. Openbaarmaking zou daarom in strijd komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op de naleving.² De ACM wijst daarom uw verzoek om het verstrekken van die betreffende stukken ook af op grond van artikel 12w, vijfde en vierde lid juncto 12u, vierde lid, Iw.

Beslissing

Op grond van bovenstaande wijst de ACM uw verzoek van 7 april 2025 om documenten en informatie met u te delen af op grond van de artikelen 7, eerste lid en 12w vijfde en vierde lid in combinatie met 12u, vierde lid Iw.

Publicatie

Dit besluit en de inhoud van de onderliggende aanvraag zullen binnen twee weken na dagtekening van dit besluit geschoond van de persoonsgegevens gepubliceerd worden.

Heeft u vragen?

Mocht u naar aanleiding van dit besluit vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met bovengenoemde contactpersonen.

Den Haag,

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. J.J. Westland
Teammanager Directie Mededinging

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

² Artikel 12w, vijfde en vierde lid, Iw juncto artikel 12u, vierde lid Iw.

Bijlage 1: Inventarislijst bij besluit ACM/UIT/646410

Document kenmerk	Datum	Openbaarmaking	Art. 7, lid 1, lw	Art. 12w jo. 12u lw
ACM/INT/512915	11 oktober 2024	Nee		X
ACM/IN/920349	17 oktober 2024	Nee	X	
ACM/UIT/643113	22 oktober 2024	Nee		X
ACM/IN/926064	5 november 2024	Nee	X	
ACM/UIT/633943	12 november 2024	Nee		X
ACM/INT/527976	12 november 2024	Nee		X
ACM/IN/929189	14 november 2024	Nee	X	
ACM/UIT/634265	15 november 2024	Nee		X
ACM/INT/522916	18 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/527978	19 februari 2025	Nee		X
ACM/UIT/642035	20 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/527979	20 februari 2025	Nee		X
ACM/IN/962080	21 februari 2025	Nee	X	
ACM/UIT/642178	21 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/523370	24 februari 2025	Nee		X
ACM/IN/964303	26 februari 2025	Nee	X	
ACM/INT/527980	26 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/523819	27 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/523777	28 februari 2025	Nee		X
ACM/UIT/642777	28 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/523820	28 februari 2025	Nee		X
ACM/INT/523920	28 februari 2025	Nee		X
ACM/IN/966315	5 maart 2025	Nee	X	
ACM/UIT/643218	6 maart 2025	Nee		X
ACM/IN/966996	7 maart 2025	Nee	X	
ACM/INT/527981	10 maart 2025	Nee		X
ACM/UIT/643512	11 maart 2025	Nee		X
ACM/UIT/643559	12 maart 2025	Nee		X
ACM/IN/976308	17 maart 2025	Nee	X	
ACM/UIT/644115	19 maart 2025	Nee		X
ACM/IN/971630	20 maart 2025	Nee	X	
ACM/INT/527983	20 maart 2025	Nee		X
ACM/INT/527984	20 maart 2025	Nee		X
ACM/INT/525357	21 maart 2025	Nee		X
ACM/INT/527986	21 maart 2025	Nee		X
ACM/INT/527987	21 maart 2025	Nee		X
ACM/UIT/644438	24 maart 2025	Nee		X
ACM/IN/972238	24 maart 2025	Nee	X	
ACM/IN/976670	4 april 2025	Nee	X	
ACM/IN/977541	8 april 2025	Nee	X	
ACM/UIT/646046	10 april 2025	Nee		X