



Besluit

Besluit op handhavingsverzoek Producentenorganisatie Varkenshouderij

Ons kenmerk : ACM/UIT/616769
Zaaknummer : ACM/23/182045
Datum : 12 maart 2024

1. Inleiding

- 1 Op 6 februari 2023 heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) een handhavingsverzoek ontvangen van de Producentenorganisatie Varkenshouderij (hierna: de POV). In dat handhavingsverzoek stelt de POV dat afnemer Vion Farming B.V. (hierna: Vion) de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna: Wet OHP Landbouw) heeft overtreden. Volgens de POV heeft Vion op verschillende manieren eenzijdig de leveringsovereenkomsten tussen haar en de varkenshouders gewijzigd.
- 2 De ACM ziet toe op de naleving van de Wet OHP Landbouw. De Wet OHP Landbouw is een implementatie van een Richtlijn,¹ die tot stand is gekomen vanuit de erkenning dat in de agrarische sector regelmatig sprake is van een onevenwichtigheid in de onderhandelingsmacht tussen enerzijds relatief kleine leveranciers, en anderzijds grotere afnemers. In de varkensvleessector is een aantal grote slachterijen actief. Vion is één van de grootste slachterijen van varkens in Nederland, met een jaaromzet van ruim EUR 5,3 miljard in 2022.² [VERTROUWELIJK].³ Vion heeft in totaal [VERTROUWELIJK] leveranciers van varkens.⁴ Een deel van deze leveranciers (naar schatting van de POV ongeveer 500),⁵ alsmede varkenshouders die aan andere afnemers leveren, heeft zich verenigd in de POV. De POV is tot op heden een producentenorganisatie zonder gezamenlijke afzet, en heeft daarom niet namens haar leden over de overeenkomst en de prijssystematiek onderhandeld. De overeenkomst die Vion met haar leveranciers sluit kent een exclusieve leveringsplicht en een opzegtermijn van twaalf maanden.
- 3 De beoordeling in dit besluit beperkt zich tot één van de drie klachten: de toepassing door Vion van de DG-Agri karkasprijs notering voor de berekening van de nabetaling. De andere twee klachten heeft de ACM reeds betrokken in haar besluit tot bindendverklaring van de toezegging die Vion op 14 november 2023 aan de ACM heeft aangeboden. Vion deed deze toezegging naar aanleiding van het door de ACM voorgelegde conceptbesluit op het handhavingsverzoek van de POV.
- 4 In dit besluit beschrijft de ACM achtereenvolgens de door de ACM gevolgde procedure, het wettelijk kader, de relevante feiten en omstandigheden, de klachten van de POV, de zienswijze van Vion en de POV en komt daarna toe aan de beoordeling.
- 5 De ACM komt tot de conclusie dat de wijze waarop Vion de DG-Agri karkasprijs notering toepast, geen eenzijdige wijziging van de overeenkomst tussen Vion en de varkenshouder inhoudt. De ACM stelt vast dat het gaat om een verschil van mening over de uitleg van de overeenkomst.

¹ Richtlijn (EU) 2019/633, 17 april 2019.

² Omzet van Vion Holding N.V. in 2022, zie ACM/INT/485338.

³ [VERTROUWELIJK] Zie ACM/IN/760787.

⁴ ACM/IN/760787.

⁵ ACM/IN/753310.

2. Procedure

- 6 Op 31 oktober 2022 verscheen in de media een bericht over door Vion doorgevoerde prijswijzigingen en onvrede daarover bij de POV.⁶ In het artikel kwam naar voren dat de POV voornemens was om de ACM te vragen om te toetsen of de prijswijzigingen toegestaan zijn onder de Wet OHP Landbouw.⁷
- 7 Naar aanleiding van deze berichtgeving heeft de ACM contact gezocht met de POV. Op 18 november 2022 heeft de POV in een gesprek met de ACM haar klachten toegelicht.⁸ Tussen 18 november 2022 en 26 januari 2023 heeft de POV enkele keren contact gehad met de ACM om haar bedenkingen toe te lichten.⁹
- 8 Tussen 7 december 2022 en 27 december 2022 heeft de ACM enkele keren contact gehad met Vion.¹⁰ In een tweetal gesprekken en in aangeleverde stukken heeft Vion haar standpunt toegelicht dat er geen sprake is van een overtreding van de Wet OHP Landbouw.
- 9 Op 6 februari 2023 heeft de ACM een handhavingsverzoek van de POV ontvangen waarin de POV haar klachten met betrekking tot drie verschillende gedragingen van Vion uiteenzet.¹¹ Op 9 februari 2023 heeft een derde gesprek plaatsgevonden tussen de ACM en de POV.¹² In dit gesprek heeft de POV onder meer haar klacht met betrekking tot de nabetaling over 2022 nader toegelicht.
- 10 Op 13 februari 2023 heeft de ACM gesproken met Vion.¹³ In dit gesprek heeft de ACM Vion geïnformeerd dat zij haar onderzoek voortzet en toewerkt naar een besluit. De ACM heeft aangekondigd dat Vion op een later moment in de gelegenheid zal worden gesteld haar zienswijze te geven op het conceptbesluit.
- 11 De ACM heeft in het kader van het onderzoek de POV en Vion meerdere keren vragen gesteld, waarop zij schriftelijk antwoord hebben gegeven.¹⁴
- 12 Op 23 maart 2023 vond een vierde gesprek tussen de ACM en de POV plaats, waarin de POV enkele aspecten van de varkensvleessector nader heeft toegelicht. Tevens is in dit gesprek het aanleveren van omzetcijfers van varkenshouders besproken.¹⁵
- 13 Naar aanleiding van het onderzoek heeft de ACM een concept last onder dwangsom opgesteld. Het conceptbesluit is op 26 april 2023 aan Vion en aan de POV voorgelegd. Op 17 mei 2023 heeft de ACM de zienswijze van de POV op het conceptbesluit ontvangen.¹⁶ Op 25 mei 2023 heeft de ACM de zienswijze van Vion op het conceptbesluit ontvangen.¹⁷
- 14 Daarnaast heeft Vion naar aanleiding van het conceptbesluit contact opgenomen met de ACM om de mogelijkheden voor het doen van een toezegging te bespreken. De POV is door de ACM ingelicht over het toezeggingstraject en is gedurende dit traject op de hoogte gehouden. In die gesprekken heeft de POV nogmaals haar zienswijze toegelicht.¹⁸
- 15 Vion heeft op 14 november 2023 haar aanvraag tot het bindend verklaren van haar toezegging ingediend bij de ACM. Naar aanleiding van deze aanvraag heeft de ACM een concept toezeggingsbesluit geformuleerd, dat op 4 december 2023 ter inzage is gelegd. De POV heeft op 9

⁶ ACM/INT/464837.

⁷ ACM/INT/464833.

⁸ ACM/UIT/589739.

⁹ ACM/IN/736527, ACM/INT/463032.

¹⁰ ACM/INT/468847, ACM/IN/762844, ACM/IN/736932, ACM/INT/461387, ACM/IN/739820.

¹¹ ACM/IN/753310.

¹² ACM/INT/463947.

¹³ ACM/INT/464091.

¹⁴ ACM/UIT/593479, ACM/IN/760787, ACM/UIT/594685, ACM/IN/764656, ACM/UIT/593885, ACM/IN/760677.

¹⁵ ACM/INT/468130.

¹⁶ ACM/IN/774666.

¹⁷ ACM/IN/776624.

¹⁸ ACM/INT/472623, ACM/UIT/601013.

januari 2024 haar schriftelijke zienswijze ingediend op het toezeggingsbesluit en deze op 18 januari 2024 mondeling toegelicht.¹⁹

- 16 De ACM heeft op 7 februari 2024 aan Vion schriftelijke vragen gesteld,²⁰ die Vion op 13 februari 2024 heeft beantwoord.²¹
- 17 Op grond van alle verkregen informatie, welke is toegevoegd aan het onderliggende dossier, heeft de ACM dit besluit opgemaakt.

3. Wettelijk kader

- 18 De Wet OHP Landbouw is op 1 november 2021 in werking getreden. Deze wet is gebaseerd op een EU Richtlijn²² die beoogt de positie van boeren, vissers, tuinders en andere leveranciers van landbouw- en voedingsproducten te versterken.
- 19 Grote verschillen in 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. De Wet OHP Landbouw beschermt landbouwproducenten en voedselleveranciers tegen oneerlijke handelspraktijken van relatief grote afnemers.
- 20 Volgens de Wet OHP Landbouw is voor een afnemer van landbouwproducten verboden om de voorwaarden van een leveringsovereenkomst eenzijdig te wijzigen.²³ Uit artikel 5 van de Wet OHP Landbouw volgt dat dit verbod uitsluitend van toepassing is tussen partijen die voldoen aan bepaalde omzeldrempels.²⁴ Ingevolge artikel 7 van de Wet OHP Landbouw moet de afnemer zich onthouden van het verrichten van onrechtmatige handelspraktijken. De ACM is belast met het toezicht op de naleving van onrechtmatige handelspraktijken als beschreven in de Wet OHP Landbouw. Een belanghebbende kan de ACM verzoeken om handhaving in verband met een vermeende verboden handelspraktijk jegens de betrokken leverancier. Een leverancier, een organisatie waar een leverancier lid van is of een vereniging van dergelijke organisatie kan als belanghebbende worden aangemerkt.²⁵
- 21 Op grond van artikel 9 van de Wet OHP Landbouw kan de ACM op verschillende manieren optreden. Zo kan zij een besluit nemen tot vaststelling van de overtreding, de overtreder een bestuurlijke boete opleggen, de overtreder een last onder dwangsom opleggen of een zelfstandige last opleggen.
- 22 Bestaande overeenkomsten (afspraken van voor 1 november 2021) moeten vanaf 15 april 2022 voldoen aan de Wet OHP Landbouw. Overeenkomsten gesloten vanaf de inwerkingtreding op 1 november 2021 vallen direct onder de Wet OHP Landbouw.²⁶
- 23 Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is de ACM in het kader van nalevingstoezicht bevoegd inlichtingen te vorderen.²⁷ Een ieder is verplicht hieraan medewerking te verlenen.²⁸
- 24 Op grond van artikel 12h Instellingswet ACM kan de ACM een toezeggingsaanvraag bindend verklaren, als de ACM dat doelmatiger acht dan een onderzoek dat kan leiden tot het opleggen van

¹⁹ 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.

²⁰ ACM/UIT/614403.

²¹ ACM/IN/843692.

²² Richtlijn (EU) 2019/633, 17 april 2019 (de "Richtlijn").

²³ Artikel 2 lid 1 sub c Wet OHP Landbouw.

²⁴ In dit geval een afnemer met een omzet van boven de EUR 350.000,- en een leverancier met een omzet ten hoogste EUR 350.000,-, artikel 5 lid 2 sub e Wet OHP Landbouw.

²⁵ Artikel 8 lid 1 Wet OHP Landbouw.

²⁶ Artikel 12 Wet OHP Landbouw en Staatsblad 2021, 178.

²⁷ Artikel 5:16 Awb.

²⁸ Artikel 5:20 Awb.

een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Indien de ACM een toezeggingsaanvraag bindend verklaart, vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

4. Feiten en omstandigheden

4.1. De betrokken partijen

- 25 **De POV** is een producentenorganisatie die ongeveer 70% van de varkensproductie in Nederland vertegenwoordigt.²⁹ De leden van de POV leveren varkens aan verschillende afnemers, waarvan Vion een van de grootste is. De POV schat in dat ongeveer 500 leden van de POV aan Vion leveren.³⁰
- 26 **De varkenshouders** die met toepassing van het zogenaamde Prijs Index Garantiesysteem varkens aan Vion leveren, zowel leden van de POV als niet-leden van de POV, worden geraakt door de gedragingen van Vion die in het handhavingsverzoek van de POV worden aangekaart.
- 27 **Vion** (Vion Farming B.V.) is verantwoordelijk voor de aanvoer van vleesvarkens en zeugen 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.

4.2. Overeenkomsten

- 28 Varkenshouders met wie Vion een contract heeft, leveren aan Vion op grond van een zogenaamde Good Farming Balance overeenkomst (hierna ook: de Overeenkomst). De Overeenkomst bevat de leveringsvoorwaarden en een prijssystematiek. De Overeenkomst verplicht varkenshouders om hun varkens exclusief aan Vion te leveren.³¹ Varkenshouders die op grond van de Overeenkomst aan Vion leveren, leveren dus niet tevens aan andere afnemers.
- 29 Onderdeel van de Overeenkomst zijn de zogenaamde Good Farming Balance voorwaarden (hierna ook: GFB-voorwaarden), die de varkenshouder onder andere [VERTROUWELIJK] van de door haar aan Vion geleverde varkens kan inzien. Verdere [VERTROUWELIJK] zijn ook in de GFB-voorwaarden vastgelegd.³²

4.2.1. Prijssystematiek

- 30 Varkenshouders die met Vion een overeenkomst sluiten, kunnen kiezen uit drie verschillende prijssystemen: de Vion-weeknotering, het Prijs Index Garantiesysteem (PIG-systeem) en het Lange Termijn Prijs-systeem.
- 31 **De Vion-weeknotering** is een wekelijks door Vion te publiceren notering, die de varkenshouder vervolgens voor zijn/haar varkens die die week geleverd worden uitbetaald krijgt. Deze weeknotering [VERTROUWELIJK] (zie randnummer 32).
- 32 **Het PIG-systeem** (Prijs Index Garantiesysteem) is het systeem waarop de klacht van de POV ziet. [VERTROUWELIJK] van de in totaal [VERTROUWELIJK] varkenshouders die aan Vion leveren hebben gekozen voor het PIG-systeem.³³ In 2015 is het PIG-systeem geïntroduceerd. Dit is toen in

²⁹ ACM/UIT/589739.

³⁰ ACM/IN/753310.

³¹ ACM/IN/753310.

³² ACM/IN/753310.

³³ Een varkenshouder met meerdere locaties kan per locatie kiezen of hij het PIG-systeem of één van de andere prijssystemen toepast. De [VERTROUWELIJK] varkenshouders leveren aan Vion vanuit [VERTROUWELIJK] verschillende locaties. De [VERTROUWELIJK] varkenshouders hebben voor [VERTROUWELIJK] locaties gekozen voor toepassing van het PIG-systeem. Zie ACM/IN/760787.

samenspraak met een “klankbordgroep” van varkenshouders gegaan.³⁴ Het PIG-systeem werkt als volgt: [VERTROUWELIJK] (zie randnummer 31), [VERTROUWELIJK] een samengesteld ‘mandje’ van noteringen (“het Mandje”) vastgesteld:³⁵

Notering	Wegingsfactor
[VERTROUWELIJK] (<i>Duitsland</i>)	21%
[VERTROUWELIJK] (<i>Denemarken</i>)	21%
[VERTROUWELIJK] (<i>Spanje</i>)	21%
[VERTROUWELIJK] (<i>België</i>)	7%
[VERTROUWELIJK] (<i>Nederland</i>)	20%
DG-Agri karkasprijs notering	10%

33 [VERTROUWELIJK], en kan op basis hiervan een nabetaling plaatsvinden aan de varkenshouders.

34 Deze nabetaling wordt als volgt berekend: [VERTROUWELIJK].^{36 37 38}

35 Ter verduidelijking is de berekening hieronder als formule weergegeven:³⁹

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

Onderstaande tabel toont een rekenvoorbeeld van de manier waarop [VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

36 **Het Lange Termijn Prijs-Systeem** is een prijssysteem waar varkenshouders de prijs aan de hand van de Vion-weeknotering of het Mandje van het PIG-systeem voor 13 weken vast kunnen zetten. [VERTROUWELIJK].⁴⁰

5. De klachten van de POV

37 De POV ziet Vion als marktleider binnen de varkensvleessector. Tegenover Vion als grote afnemer is de positie van de varkenshouder volgens de POV niet sterk. De varkenshouders hebben daarom geen goede onderhandelingspositie, aldus de POV.⁴¹

38 De POV meent dat Vion op drie manieren in strijd heeft gehandeld met het verbod op het eenzijdige wijzigingen van de leveringsovereenkomst (artikel 2, lid 1, onder c, Wet OHP Landbouw). De POV stelt dat Vion op drie manieren eenzijdig de prijssystematiek, die in de leveringsovereenkomst is vastgelegd, heeft gewijzigd.

39 De eerste klacht van de POV ziet op de wijziging van het Mandje. Vion heeft in 2022 tijdelijk de Duitse notering uit het Mandje gehaald en volgens de POV is dat eenzijdig gebeurd. De tweede klacht ziet op de wijziging van het PIG-systeem. Vion heeft per 16 januari 2023 het systeem van nabetaling gewijzigd. Ook dit betrof een eenzijdige aanpassing van de Overeenkomst, aldus de POV.

40 Deze twee klachten heeft de ACM betrokken in het toezeggingsbesluit d.d. 12 maart 2024.⁴² Zoals in de beoordeling van onderhavig besluit wordt beschreven, is de ACM daarmee niet meer bevoegd om een boete of last onder dwangsom op te leggen.

³⁴ ACM/IN/736932.

³⁵ ACM/IN/736932.

³⁶ Met andere woorden, door voor [VERTROUWELIJK].

³⁷ [VERTROUWELIJK], zie ACM/IN/753310.

³⁸ ACM/IN/753310.

³⁹ ACM/IN/753310.

⁴⁰ ACM/IN/753310.

⁴¹ ACM/INT/467476.

⁴² ACM/UIT/613562.

- 41 De derde klacht ziet op de nabetaling over 2022, met toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering. Ten aanzien van deze klacht heeft Vion geen toezegging gedaan. Deze klacht wordt dan ook inhoudelijk beoordeeld in dit besluit.

5.1. De nabetaling over 2022 met toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering

- 42 De POV voert aan dat Vion de DG-Agri karkasprijs notering, die onderdeel is van het Mandje, niet op de juiste wijze heeft toegepast bij de berekening van de nabetaling over 2022. De POV stelt dat Vion bij het gebruik van de DG-Agri karkasprijs notering uitgaat van het [VERTROUWELIJK] in plaats van het [VERTROUWELIJK] waar de DG-Agri karkasprijs notering uit bestaat.⁴³
- 43 Op 6 januari 2023 heeft Vion bekendgemaakt dat over 2022 een bedrag van 3,1 ct/kg (2,82 ct/kg exclusief btw) zal worden nabetaald aan haar leveranciers.⁴⁴ De nabetaling wordt berekend over de totaal in 2022 geleverde kilogrammen. De varkenshouders hebben de nabetaling ontvangen in week 5 van 2023. In het nieuwsbericht van Vion is de berekening van de nabetaling over 2022 in een tabel weergegeven.⁴⁵
- 44 Volgens artikel 19 van de Verordening 2017/1182⁴⁶ wordt met de DG-Agri karkasprijs notering een gemiddelde Unieprijis bedoeld voor varkens uit elke klasse vermeld in artikel 9 van de Verordening 2017/1184. Uit artikel 19 van de Verordening 2017/1182 blijkt verder dat het gaat om het gewogen gemiddelde van de voor de betrokken klasse genoteerde nationale marktprijzen, aldus de POV. De POV stelt dat dit gewogen gemiddelde wordt gebaseerd op de verhouding tussen het aantal slachtingen voor de betrokken klasse in elke lidstaat en het totale aantal slachtingen voor die klasse in de Unie.
- 45 De POV is van mening dat Vion in strijd met de Overeenkomst handelt, door bij het berekenen van de nabetaling over 2022 niet de DG-Agri karkasprijs notering zoals bedoeld in Verordening 2017/1182 te gebruiken, maar in plaats daarvan uit te gaan van een [VERTROUWELIJK], door zelf een [VERTROUWELIJK] van de DG-Agri karkasprijs notering per lidstaat te berekenen. De POV voert aan dat Vion hiermee feitelijk het PIG-systeem eenzijdig heeft aangepast.⁴⁷

6. Zienswijze naar aanleiding van het conceptbesluit

- 46 Zoals opgemerkt in randnummer 3 van dit besluit heeft de ACM twee klachten van de POV betrokken in het toezeggingsbesluit. Dat ziet op de twee klachten die zien op de wijziging van het Mandje en op de wijziging van het PIG-systeem. In dit hoofdstuk wordt daarom alleen het deel van de zienswijzen betrokken dat ziet op derde klacht: de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering bij de berekening van de nabetaling.
- 47 In het conceptbesluit komt de ACM tot de conclusie dat zij niet bevoegd is om te oordelen over deze klacht, omdat het hier gaat om de uitleg van de Overeenkomst en dat een civiel geschil betreft.

⁴³ ACM/IN/753310.

⁴⁴ ACM/IN/753310.

⁴⁵ ACM/IN/753310.

⁴⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1182 van de Commissie van 20 april 2017 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de schema's van de Unie voor de indeling van runder-, varkens- en schapenkarkassen en wat betreft de mededeling van de marktprijzen voor bepaalde categorieën karkassen en levende dieren.

⁴⁷ ACM/IN/753310.

6.1. Zienswijze POV

- 48 In haar zienswijzen op zowel het conceptbesluit last onder dwangsom⁴⁸ als op het concept toezeggingsbesluit⁴⁹ geeft de POV aan dat de klacht over de DG-Agri karkasprijs niet moet worden afgewezen. Vion heeft immers zelf een notering vastgesteld op basis van informatie die de EU-lidstaten aan de Commissie hebben medegedeeld voor het bepalen van de DG-Agri karkasprijs notering, zo stelt de POV. De POV is van mening dat dit is aan te merken als een eenzijdige wijziging in de zin van artikel 2, lid 1, sub c Wet OHP Landbouw.⁵⁰ De POV stelt dat Vion de DG-Agri karkasprijs notering heeft vervangen door een “eigen notering”. Volgens de POV verklaart dit het verschil in de nabetaling hoe zij die heeft berekend en het daadwerkelijk uitgekeerde bedrag door Vion.
- 49 De POV geeft aan dat met de DG-Agri karkasprijs notering uit het mandje bedoeld is de in artikel 19 van Verordening 2017/1182 geregelde gemiddelde Unieprijis voor varkens uit elke klasse vermeld in artikel 9 van de Verordening 2017/1184 en dat het gaat om een [VERTROUWELIJK]. Volgens de POV volgt uit het conceptbesluit niet dat dit door Vion wordt betwist.
- 50 Volgens de POV kwalificeert de vervanging van de DG-Agri karkasprijs notering wel degelijk als een eenzijdige wijziging van de contractvoorwaarden. Materieel gezien is er geen verschil met het (tijdelijk) uit het mandje verwijderen van de Duitse notering, aldus de POV. In beide gevallen ontvangt de varkenshouder een kleinere nabetaling. De POV is het oneens met het voorlopige oordeel van de ACM in het conceptbesluit dat het hier gaat om een civiele kwestie en vindt dat de ACM wel degelijk van Vion kan verlangen dat zij de gemiste inkomsten aan haar varkenshouders uitbetaalt.⁵¹
- 51 Door te oordelen dat het hier om een civielrechtelijke aangelegenheid gaat, meent de POV dat de ACM de deur open zet voor afnemers om hun contracten weliswaar in lijn met de Wet OHP Landbouw te brengen, maar zich vervolgens niet aan die contracten te houden. De Wet OHP Landbouw wordt daarmee een dode letter, aldus de POV.⁵² De POV is dan ook verbaasd dat de overtreding betreffende de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering niet aan de orde komt in het toezeggingsbesluit.⁵³

6.2. Zienswijze Vion

- 52 Vion stelt dat de berekening van de nabetaling over 2022, waar deze notering deel van uitmaakt, conform het systeem dat in 2017 is opgezet, uitgevoerd, en gecontroleerd is door accountants.⁵⁴ Vion stelt dat haar berekening van de nabetaling volgt uit de in de Overeenkomst afgesproken methodiek.⁵⁵
- 53 In haar antwoord op het informatieverzoek van de ACM zet Vion haar uitleg van de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering uiteen.⁵⁶ Vion geeft aan dat de DG-Agri karkasprijs notering, zoals deze is opgenomen in de Overeenkomst op 22 januari 2022, een [VERTROUWELIJK] is van alle landen binnen de Europese Unie. Volgens Vion kan de DG-Agri karkasprijs notering op verschillende manieren worden berekend op basis van de data uit de ‘Agri Food Data Portal’ van de Europese Commissie. Er kan verschil worden gemaakt op basis van het soort karkassen, maar ook op basis van de gemiddelde prijs per lidstaat of het gewogen gemiddelde in Europese Unie. Daarnaast kan er ook onderscheid worden gemaakt op tijdperiode. Dit onderscheid kan worden gemaakt door middel van het aanvinken van verschillende opties in de ‘Agri Food Data Portal’ van de Europese Commissie. Vion geeft aan de DG-Agri karkasprijs notering te berekenen op basis van de [VERTROUWELIJK] die de 27 EU-lidstaten hebben doorgegeven.

⁴⁸ ACM/IN/774666.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ ACM/IN/774666.

⁵¹ ACM/UIT/601013.

⁵² ACM/IN/835155.

⁵³ ACM/UIT/613510.

⁵⁴ ACM/IN/753310.

⁵⁵ ACM/IN/743168.

⁵⁶ ACM/IN/843692.

- 54 Volgens Vion wordt de DG-Agri karkasprijs notering vanaf het moment dat deze is opgenomen in de Overeenkomst op de manier toegepast zoals hierboven omschreven. Zij heeft de berekeningswijze van de DG-Agri karkasprijs notering nooit aangepast en is er dus ook geen sprake van een wijziging van de Overeenkomst. Vion stelt dat er een verschil van uitleg bestaat tussen de uitleg van Vion en de POV over de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering. De POV meent dat bij de berekening van de DG-Agri karkasprijs notering moet worden uitgegaan van het [VERTROUWELIJK]. Dit is niet in lijn met de uitleg die Vion aan de DG-Agri karkasprijs notering geeft. Vion geeft aan dat haar wijze van berekening in lijn is met hoe zij dit aan haar leveranciers heeft medegedeeld ten tijde van de invoering van deze notering tot het prijssysteem van Vion. Daarnaast merkt Vion op dat de berekening van de DG-Agri karkasprijs notering in lijn is met de berekening van de andere noteringen in het Mandje. Bij geen van de noteringen in het Mandje hanteert Vion een [VERTROUWELIJK].

7. Beoordeling

- 55 Uit randnummer 46 hiervóór volgt dat de beoordeling in dit besluit slechts ziet op de klacht van de POV over de berekening van de nabetaling en de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering.

7.1. Toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw

7.1.1. Belanghebbendheid van de POV

- 56 Het verzoek om handhaving is gedaan door de POV. De POV is een (erkende) producentenorganisatie voor varkenshouders,⁵⁷ die onder andere haar leden voorziet van informatie en haar leden vertegenwoordigt tegenover maatschappelijke stakeholders. De POV zet niet gezamenlijk af. De leden van de POV zijn leveranciers in de zin van de Wet OHP Landbouw en leveren varkens aan onder andere Vion. Varkens(vlees) is een product als bedoeld in bijlage I bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en is een voedingsproduct als bedoeld in artikel 1 van de Wet OHP Landbouw.
- 57 Artikel 8, eerste en tweede lid, van de Wet OHP Landbouw verzekert conform artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn dat organisaties waar een leverancier lid van is de ACM om handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken kunnen verzoeken. De status van een organisatie als de POV als belanghebbende bij dit besluit is daarbij van rechtswege gegeven.⁵⁸
- 58 De POV heeft als producentenorganisatie in de Wet OHP Landbouw uitdrukkelijk de mogelijkheid toegekend gekregen om een handhavingsverzoek in te dienen met betrekking tot een vermeende overtreding van de Wet OHP Landbouw. De klacht van Vion, dat de POV geen handhavingsverzoek inzake de Wet OHP Landbouw bij de ACM zou mogen indienen omdat de POV daarmee de Leidraad samenwerking landbouwers en artikel 6 van de Mededingingswet zou overtreden, wijst de ACM dan ook van de hand. De POV is van rechtswege belanghebbende in deze zaak en mocht als zodanig een handhavingsverzoek indienen bij de ACM.

7.1.2. Omzetgrenzen voor de toepasselijkheid van de Wet OHP Landbouw

- 59 Voor de beoordeling of de Wet OHP Landbouw van toepassing is, is de relatie tussen de leverancier en de afnemer van belang.⁵⁹ De omzet van Vion Holding N.V., moedermaatschappij van Vion, bedroeg in 2022 ruim EUR 5,3 miljard.⁶⁰ De omzet van Vion bedroeg in 2022 dus meer dan EUR 350.000.000. Dit betekent dat de Wet OHP Landbouw van toepassing is op leveringsovereenkomsten tussen Vion en alle leveranciers van Vion met een omzet van minder dan EUR 350.000.000.

⁵⁷ ACM/IN/753310 en ACM/IN/760677.

⁵⁸ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 642, nr. 3, p. 6.

⁵⁹ Zie artikel 5 van de Wet OHP Landbouw.

⁶⁰ ACM/INT/485338.

- 60 De ACM concludeert dat geen enkele varkenshouder die levert aan Vion een omzet heeft van meer dan EUR 350.000.000. De ACM heeft uit oogpunt van proportionaliteit en efficiëntie niet de omzetgegevens opgevraagd van iedere leverancier van Vion. Wel heeft de ACM bij Vion gegevens opgevraagd over haar vijf grootste leveranciers, die met toepassing van het PIG-systeem varkens aan Vion leveren. De omzet van verkoop van varkens aan Vion van ieder van deze vijf grootste leveranciers ligt tussen EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK].⁶¹ Uit navraag bij de betreffende vijf varkenshouders blijkt dat de totale jaaromzetten van deze ondernemingen (inclusief moeder-, dochter en partnerondernemingen) liggen tussen de EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK].⁶² Op basis van deze gegevens is naar het oordeel van de ACM voldoende aannemelijk dat alle varkenshouders die aan Vion leveren, onder de omzetgrens van EUR 350.000.000 blijven.
- 61 Op grond van bovenstaande concludeert de ACM dat de Wet OHP Landbouw en het onderhavige besluit van toepassing zijn op alle varkenshouders die met toepassing van het PIG-systeem varkens aan Vion leveren.

7.1.3. Temporele werking Wet OHP Landbouw

- 62 Bestaande overeenkomsten (afspraken van voor 1 november 2021) moeten vanaf 15 april 2022 voldoen aan de Wet OHP Landbouw.⁶³ Overeenkomsten gesloten vanaf de inwerkingtreding van de Wet op 1 november 2021 vallen direct onder de Wet OHP Landbouw. Met ingang van 15 april 2022 moesten de overeenkomsten tussen Vion en haar leveranciers, ook indien gesloten vóór inwerkingtreding van de Wet OHP Landbouw, voldoen aan de Wet OHP Landbouw.
- 63 De ACM beoordeelt in het navolgende of de wijze van berekenen van de nabetaling van 2022 door Vion, een overtreding van de Wet OHP Landbouw vormt.

7.2. Beoordeling klacht inzake de nabetaling over 2022 met toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering

- 64 Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5.1 en 6.1 van dit besluit, meent de POV dat Vion de DG-Agri karkasprijs notering niet op de juiste wijze gebruikt heeft bij de berekening van de nabetaling voor 2022. In haar klacht stelt de POV dat Vion bij de berekening onterecht uitgaat van het [VERTROUWELIJK] in plaats van het [VERTROUWELIJK] waar de DG-Agri karkasprijs notering uit zou bestaan. De POV is van mening dat Vion hiermee feitelijk het PIG-systeem eenzijdig heeft aangepast en dat deze wijze van berekenen daarmee als een eenzijdige wijziging van de leveringsovereenkomst kwalificeert.
- 65 De ACM wijst deze klacht af en overweegt daartoe het volgende.
- 66 De ACM constateert dat in de Overeenkomst louter wordt gesproken over de 'DG-Agri karkasprijs notering' en dat deze voor 10% wordt meegewogen:

Het mandje is als volgt samengesteld:

Notering	Wegingsfactor
[VERTROUWELIJK] (Duitsland)	21%
[VERTROUWELIJK] (Denemarken)	21%
[VERTROUWELIJK] (Spanje)	21%
[VERTROUWELIJK] (België)	7%
[VERTROUWELIJK] (Nederland)	20%
DG-Agri karkasprijs notering	10%

⁶¹ ACM/IN/760787.

⁶² ACM/IN/764043, ACM/IN/764442, ACM/IN/764445, ACM/IN/766116, ACM/IN/766841, ACM/IN/767110.

⁶³ Staatsblad 2021, 178 en artikel 12 Wet OHP Landbouw.

-
- 67 In de Overeenkomst of bijbehorende voorwaarden staat niet vermeld op welke wijze die notering berekend moet worden [VERTROUWELIJK].
- 68 De redenering van de POV dat uit het conceptbesluit volgt dat Vion niet betwist dat het zou moeten gaan om een [VERTROUWELIJK], kan de ACM niet volgen. Vion heeft in haar zienswijze op het conceptbesluit last onder dwangsom slechts aangegeven dat zij de nabetaling heeft berekend op de in de Overeenkomst vastgelegde methodiek en dat de nabetaling over 2022 is gecontroleerd en goedgekeurd door een accountant.
- 69 Op verzoek van de ACM heeft Vion op 13 februari 2024 toegelicht hoe en waarom Vion komt tot de DG-Agri karkasprijs notering die zij gebruikt voor de berekening van de prijs die zij haar leveranciers uitbetaalt.⁶⁴
- 70 De POV geeft aan dat de beweerde foutieve berekening van de DG-Agri karkasprijs notering en daarmee de vermeende foutieve nabetaling, materieel gezien hetzelfde is als het tijdelijk uit het Mandje halen van de Duitse notering, aangezien in beide gevallen de nabetaling lager is voor de varkenshouder. De ACM merkt echter op dat bij beoordeling van een mogelijke eenzijdige wijziging enkel van belang is hoe deze wijziging tot stand is gekomen. Het materiële gevolg is vanuit dat perspectief niet van belang voor de beoordeling van de vraag of een wijziging eenzijdig heeft plaatsgevonden.
- 71 De ACM stelt vast dat het hier gaat om een verschil van mening tussen partijen over de uitleg van de Overeenkomst. Uit de Overeenkomst en de bij de ACM bekende stukken, volgt niet dat partijen ondubbelzinnig zijn overeengekomen op welke wijze de DG-Agri karkasprijs notering tot stand komt. De ACM ziet niet in dat Vion met haar wijze van berekenen de overeenkomst zelf heeft gewijzigd. Een beweerdelijk onjuiste berekening vormt naar het oordeel van de ACM geen eenzijdige wijziging, en levert dan ook geen overtreding van artikel 2, eerste lid, onder c, van de Wet OHP Landbouw op. De ACM wijst deze klacht daarom af.
- 72 Mocht de POV van mening zijn dat Vion zich met deze berekening niet houdt aan hetgeen is overeengekomen in de Overeenkomst, dan staat hiervoor de weg naar de civiele rechter open. De ACM is niet bevoegd over een dergelijke civiele kwestie te oordelen.

⁶⁴ ACM/IN/843692.

8. Besluit

- i. De Autoriteit Consument en Markt wijst de klacht over de toepassing van de DG-Agri karkasprijs notering af.

Dit besluit in zaak ACM/23/182045 is opgemaakt op 12 maart 2024 in Den Haag.

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze,

mr. M.T. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie 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.