



Bruxelles, den 26.10.2018
COM(2018) 706 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU-konkurrencereglerne anvendelse på landbrugssektoren

{SWD(2018) 450 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU-konkurrencereglernes anvendelse på landbrugssektoren

1. INDLEDNING

1. I henhold til artikel 225, litra d), i forordning (EU) nr. 1308/2013 (herefter "forordning om den fælles markedsordning")¹ forelægger Kommissionen senest den 31. december 2017 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om konkurrencereglernes anvendelse på landbrugssektoren, navnlig om anvendelsen af artikel 209 og 210 og af artikel 169, 170 og 171, 209 og 169 i forordningen om den fælles markedsordning.
2. Denne rapport er baseret på input fra nationale konkurrencemyndigheder, medlemsstater og private organisationer til Kommissionen, Europa-Kommissionens undersøgelser af producentorganisationer inden for olivenolie, markafgrøder og oksekød (2017) og af brancheorganisationer (2016).
3. "Landbrugssektoren" omfatter de produkter, der er anført i artikel 1, stk. 2, og bilag I i forordningen om den fælles markedsordning.
4. Rapporten dækker perioden fra 1. januar 2014 til medio 2017, for så vidt angår undtagelser fra konkurrencereglerne i forordningen om den fælles markedsordning, og fra 1. januar 2012 til medio 2017 for beskrivelsen af kartelretlige undersøgelser (herefter benævnt "perioden")². Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder yderligere oplysninger om undtagelser og kartelundersøgelser.

1.1. EU's konkurrenceregler

5. **I henhold til artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)** er aftaler mellem to eller flere uafhængige markedsaktører, der begrænser konkurrencen, forbudt. Disse omfatter navnlig prisfastsættelsesaftaler, der fjerner incitamenter til at forbedre produktionen og udgør alvorlige overtrædelser. I henhold til artikel 101, stk. 3, i TEUF er aftaler fritaget for forbuddet i artikel 101, stk. 1, hvis de skaber objektive økonomiske fordele, der opvejer de negative virkninger af en begrænsning af konkurrencen, f.eks. ved at bidrage til at forbedre produktionen eller fordelingen af varer, samtidig med at de sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved. Begrænsningen skal også være uundværlig, og konkurrencen må

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

2 For perioden 2004-2011, se [report on competition law enforcement and market monitoring activities by the European competition authorities in the food sector](#) (rapport om håndhævelse af konkurrencelovgivningen og europæiske konkurrencemyndigheders overvågningsaktiviteter i fødevarersektoren).

ikke udelukkes. Markedsoperatører vurderer selv, om betingelserne i artikel 101 i TEUF er opfyldt³.

6. Landbrugssektoren kan også blive omfattet af undtagelser i henhold til de generelle konkurrenceregler, f.eks. den såkaldte gruppefritagelsesforordningen for specialiseringsaftaler.⁴ Såfremt parterne ikke producerer eller forarbejder varer, der tilsammen overstiger 20 % af det relevante marked, tillader gruppefritagelsesforordningen fælles salg af sådanne produkter. Dette er f.eks. relevant for andelsforeninger, som ofte er involveret i forarbejdningsaktiviteter.
7. I henhold til **artikel 102 i TEUF** er det ikke tilladt virksomheder, der indtager en dominerende stilling på et bestemt marked, at misbruge denne stilling ved f.eks. at opkræve urimelige priser eller begrænse produktionen.

1.2. Anvendelsen af EU's konkurrenceregler på landbrugssektoren

8. TEUF giver landbrugssektoren en særstatus. I henhold til artikel 42 i TEUF finder EU's konkurrenceregler anvendelse på produktion af og handel med landbrugsprodukter i det omfang, Europa-Parlamentet og Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og efter den procedure, der er fastsat i artikel 43, stk. 2, i TEUF samt under hensyntagen til de i artikel 39 i TEUF angivne målsætninger. Målsætningerne er at forøge produktiviteten, sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, stabilisere markederne, sikre forsyningerne og sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer. Domstolen anerkender den fælles landbrugspolitik forrang i forhold til traktatens målsætninger på konkurrenceområdet.⁵ Den anerkender, at opretholdelse af en effektiv konkurrence er en af målsætningerne for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning.⁶

2. UNDTAGELSER FRA ARTIKEL 101, STK. 1, I TEUF

9. EU's konkurrenceregler finder anvendelse på produktion af og handel med landbrugsprodukter, medmindre andet følger af artikel 206 i forordningen om den fælles markedsordning. Den fælles markedsordning indeholder undtagelser fra anvendelsen af artikel 101 i TEUF, som gælder for alle eller visse landbrugssektorer eller håndterer specifikke situationer.

3 Til orientering, Europa-Kommissionens retningslinjer fra 2004 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 (nuværende artikel 101, stk. 3, i TEUF).

4 Kommissionens forordning 1218/2010 af 14. december 2010 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse kategorier af specialiseringsaftaler, EUT L 335/43 af 18.12.2010.

5 Dom af 29. oktober 1980, sag 139/79, *Maizena*, EU:C:1980:250, præmis 23, dom af 5. oktober 1994, *Tyskland mod Rådet* C-280/93, EU:C:1994: 367, præmis 61, dom af 19. september 2013, *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou*, C-373/11, EU: C: 201: 567, præmis 39, og senest i dom af 14. november 2017, *APVE m.fl.*, C-671/15, EU:C:2017:860, præmis 37.

6 Dom af 9. september 2003, sag *Milk Marque og National Farmers' Union*, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, præmis 57, dom af 14. november 2017, sag *APVE m.fl.*, C-671/15, EU:C:2017:860, præmis 37 og 48.

10. Nedenstående figur beskriver rammerne for konkurrencereglerne og undtagelser før den 1. januar 20187.

Figur 1
Konkurrenceregler før 1.1.2018



11. Mange af disse undtagelser gælder for det arbejde, der udføres af anerkendte producentorganisationer (PO), hvis aktiviteter er beskrevet i artikel 152 i forordningen om den fælles markedsordning andre finder anvendelse på landbrugere og landbrugsorganisationer (artikel 209), og artikel 210 i forordningen om den fælles markedsordning gælder for vertikalt samarbejde i forsyningskæden af anerkendte brancheorganisationer.
12. Specielt med hensyn til sektoren for frugt og grøntsager vedrørende en PO's aktiviteter indeholder artikel 160 i forordningen om den fælles markedsordning et

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), (EU) nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteforermingsmateriale (EUT 2017 L 350, s. 15 "Omnibusforordning", ændret ved artikel 152 i forordning om den fælles markedsordning for at medtage en eksplicit undtagelse fra konkurrencereglerne for PO'er/SPO'er i alle sektorer).

krav om, at producentorganisationer skal markedsføre hele deres pågældende produktion gennem producentorganisationen. I henhold til artikel 11 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/8918 er den vigtigste aktivitet for producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager koncentration af udbuddet og afsætning af deres medlemmers produkter.

I en nylig sag om producentorganisationer inden for sektoren for frugt og grøntsager fastslog Domstolen, at artikel 101 i TEUF ikke kan finde anvendelse på visse af disse PO'ers aktiviteter (f.eks. planlægning, vedtagelse af en prispolitik)⁹. Årsrapporter fra medlemsstaterne viser, at PO'er/SPO'er afsatte ca. 50 % af den samlede produktion af frugt og grøntsager i EU i 2015.

13. Anerkendelse af PO'er og SPO'er sker via medlemsstaterne. Der findes i øjeblikket mere end 1 700 anerkendte PO'er og 60 SPO'er i EU i sektoren for frugt- og grøntsager. Dette skyldes, at EU's medfinansiering af driftsprogrammer er afsat til anerkendte PO'er. I mælkesektoren findes der omkring 300 anerkendte PO'er og 7 SPO'er. Der er ca. 1 200 anerkendte PO'er og 9 SPO'er i de øvrige sektorer, især for kød, olivenolie og korn¹⁰.
14. Selv om denne rapport er begrænset til den periode, der er nævnt i stk. 4, skal der her omtales **to nylige udviklinger**.
15. For det første fastslog Domstolen i Endives-dommen¹¹, at praksis som f.eks. koordinering af mængde- og prispolitikker samt udveksling af kommercielt følsomme oplysninger mellem producentorganisationer (PO'er) og sammenslutninger af producentorganisationer (SPO'er), er forbudt i henhold til artikel 101 i TEUF. Domstolen konstaterede også, at 101 i TEUF under visse omstændigheder måske ikke finder anvendelse inden for anerkendte PO'er og sammenslutninger af producentorganisationer (SPO'er), på sådanne aktiviteter, der udføres af en given PO/SPO. De foreliggende praksisser skal navnlig være **strengt nødvendige** og **forholdsmæssige** for at gennemføre de mål, der er opstillet for PO'er/SPO'er i EU-lovgivningen.
16. For det andet fastsætter artikel 152 i forordningen om den fælles markedsordning, som ændret ved omnibusforordningen, pr. 1. januar 2018 en undtagelse fra artikel 101 i TEUF for **anerkendte PO'er/SPO'er**. For at gøre brug af denne undtagelse skal PO'en/SPO'en inddrage mindst én af producentorganisationens aktiviteter (f.eks. transport, lagring), reelt udøve aktiviteten, koncentrere udbuddet og afsætte sine medlemmers produkter.

8 EUT L 138 af 25.5.2017, s. 4.

9 Se stk. 15 nedenfor.

10 Data for 2016. Dataene er baseret på medlemsstaternes indberetninger vedrørende frugt- og grøntsagssektoren og mælkesektoren. For de øvrige sektorer er data foreløbige tal baseret på medlemsstaternes svar på Kommissionens anmodning fra april 2017.

11 Dom af 14. november 2017, *APVE m.fl.*, C-671/15, EU:C:2017:860, præmis 43 ff. Sagen vedrørte bestemmelser i forordning (EU) nr. 1234/2007..

2.1. Almindelige konkurrencemæssige undtagelser i den fælles markedsordning

2.1.1. Artikel 209 i forordningen om den fælles markedsordning

17. Artikel 209, stk. 1, 2. afsnit, i forordningen om den fælles markedsordning, som har eksisteret med lignende ordlyd siden 1962, udgør en generel undtagelse fra artikel 101, stk. 1, i TEUF for landbrugere, der arbejder sammen. Aftalerne **må ikke** i) bringe målene i artikel 39 i TEUF i fare, ii) medføre et krav om at anvende en fast pris, og iii) udelukke konkurrencen. Da landbrugerne vurderer anvendeligheden af undtagelsesbestemmelsen i aftalen selv uden underretning af medlemsstaterne eller Kommissionen, har Kommissionen ikke nogen oplysninger om, hvor ofte landbrugere har gjort brug af denne undtagelse. Parterne i undersøgelser af konkurrencesager henviste sjældent til artikel 209 i fusionsmarkedsordningen.
18. Konkurrencemyndigheden i **Nederlandene** beskæftigede sig i to undersøgelser med artikel 176 i forordning 1234/2007, som lå forud for artikel 209 i forordningen om den fælles markedsordning. I en af disse undersøgelser i 2012 pålagde den nationale konkurrencemyndighed en gruppe landbrugsproducenter, grossister og forarbejdningsevirkomheder en bøde for en aftale, der begrænsede produktionen af sølvhindeløg. Aftaleparterne udvekslede ligeledes prisoplysninger med det formål at tilpasse priserne og opnå den højest mulige pris. For at støtte aftale opkøbte de flere konkurrerende løgproducenter, som efter erhvervelsen ikke længere ville fremstille sølvhindeløg. Parterne gjorde gældende, at aftalen kunne være omfattet af undtagelsen, fordi den var nødvendig for at øge produktiviteten og udbyttet af produktionen samt for at opnå rimelige priser. Konkurrencemyndigheden fandt, at undtagelsen ikke fandt anvendelse, da 1) parterne ikke var del af en national markedsordning, 2) de årlige produktionskvoter havde til formål at hæve priserne over det konkurrencedygtige niveau, og at aftalen ikke bidrog til at sikre forbrugerne forsyninger til rimelige priser, og 3) aftalerne omfattede beregning af faste priser.

2.1.2. Artikel 210 i forordningen om den fælles markedsordning — aftaler med brancheorganisationer (IBO)

19. I henhold til artikel 210 i forordningen om den fælles markedsordning kan anerkendte brancheorganisationer benytte sig af en undtagelse fra artikel 101, stk. 1, i TEUF. De skal anmelde deres aftaler til Kommissionen, og hvis Kommissionen ikke finder dem uforenelige med EU's regler inden for 2 måneder efter, at den har modtaget en fuldstændig anmeldelse, finder artikel 101, stk. 1, i TEUF ikke anvendelse. Aftalen må ikke medføre fastsættelse af priser eller kvoter eller føre til markedsopdeling eller skabe andre konkurrencefordrejninger. Kommissionen har modtaget **to meddelelser** fra brancheorganisationer i medfør af denne artikel.
20. I januar 2015 gjorde Kommissionen ikke indsigelse mod en aftale fra *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)*, der fastsatte salgspriser

for visse mælkeegenskaber. Da mælkeprisen afhænger af mælkens sammensætning og kvalitet, offentliggør de regionale organisationer i CNIEL værdierne for forskellige tekniske mælkespecifikationer, der er baseret på forskellige parametre (f.eks. mælkens fedtindhold, mælkens oprindelse på grundlag af type kvæg, kriterier for hygiejne og sundhed), der udløser bonusser eller bøder i forhold til basisprisen. Mælkeproducenter og opkøbere kan på frivillig basis i deres kontrakter henvide til de offentliggjorte salgspriser for at aftale en præmie eller en sanktion i forhold til den grundlæggende mælkepris.

21. I juni 2017 gjorde Kommissionen ikke indsigelse mod den franske brancheorganisation *Comité national interprofessionnel de la fra terre (CNIPT)* for dens fastsættelse af en prisindikator for kartofler. Prisindikatoren er baseret på aggregerede data for, hvordan landbrugere tidligere er blevet afregnet for visse kartoffelsorter. Offentliggørelse af disse oplysninger skal øge kendskabet til forsyningskæden. Kartoffelavlere og opkøbere kan på frivillig basis henvide til den offentliggjorte prisindikator i deres individuelle kontrakter.
22. Der findes i øjeblikket **128 anerkendte brancheorganisationer** i ni medlemsstater i Den Europæiske Union, og langt størstedelen af disse brancheorganisationer befinder sig i Frankrig og Spanien (med hhv. 65 og 27 brancheorganisationer). De fleste af brancheorganisationerne opererer i vin-, frugt- og grøntsagssektoren¹².

2.2. Sektorspecifikke undtagelser i forordningen om den fælles markedsordning

2.2.1. Kontraktforhandlinger

23. I den periode, som denne beretning dækker, gav forordningen om den fælles markedsordning i fire sektorer - olivenolie, oksekød og markafgrøder samt mælk og mælkeprodukter — PO'er mulighed for at forhandle forsyningskontrakter for salget af deres medlemmers respektive produkter. Foranstaltningerne havde det fælles formål at styrke landbrugernes forhandlingsposition i forhold til deres partnere, men de betingelser og aktiviteter, der godkendes i henhold til disse bestemmelser, afviger fra hinanden.
24. Anerkendte PO'er har siden 2012 i henhold til artikel 149 i forordningen om den fælles markedsordning i **mælkesektoren**, med forbehold for kvantitative begrænsninger, kunnet deltage i kontraktforhandlinger uden at være forpligtet til at koncentrere udbuddet og afsætte deres medlemmers produkter eller integrere en effektivitetsfremmende aktivitet hos deres producenter. En PO kan forhandle en pris for levering af råmælk til forarbejdningsvirksomheder. Gennemførelsen af denne bestemmelse blev beskrevet i Kommissionens rapporter fra 2014 og 2016¹³. Ni medlemsstater berettede om leverancer af råmælk under kollektivt forhandlede kontrakter i 2016. De kollektivt forhandlede mængder androg 22,8 mio. ton, svarende

¹² Årlige rapporter fra medlemsstaterne og Arcadia/Lei Wageningen-undersøgelsen.

¹³ https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en.

til 15 % af de samlede mælkeleverancer i EU i 2016. Den sektorspecifikke undtagelse for mælk i artikel 149 i forordningen om den fælles markedsordning er fortsat gældende.

25. Siden 2014 har artikel 169, 170 og 171 i forordningen om den fælles markedsordning muliggjort fælles salg og salgsrelaterede aktiviteter af landbrugsprodukter i **olivenolie-, oksekøds- og markafgrødesektoren** fra producenter via anerkendte PO'er. Med forbehold for kvantitative begrænsninger kan PO'en forhandle forsyningskontrakter, forudsat at den koncentrerer forsyning og markedsfører medlemmernes produkter. Den skal yderligere integrere mindst én af producentmedlemmernes aktiviteter, som med sandsynlighed vil skabe væsentlige effektiviseringer. I 2015 vedtog Kommissionen retningslinjer for anvendelsen af disse bestemmelser¹⁴. Bestemmelserne er blevet ophævet pr. 1. januar 2018 ved forordning (EU) 2017/2393. Selv om undtagelsesbestemmelserne vedrørende olivenolie, oksekød og visse markafgrøder er blevet ophævet, fortsætter de med at være retligt relevante for disse aktiviteter, der fandt sted, før ændringerne i omnibusforordningen trådte i kraft den 1. januar 2018.
26. For at kunne drage fordel af undtagelsen for disse tre sektorer skal PO'en give sin medlemsstats kompetente myndighed oplysning om mængden af det produkt, der er omfattet af forhandlingerne. Medlemsstaten skal underrette Kommissionen. Kommissionen har ikke siden ikrafttrædelsen af forordningen om den fælles markedsordning modtaget sådanne meddelelser.
27. I 2017 iværksatte Kommissionen en undersøgelse af producentorganisationer og deres aktiviteter i de tre sektorer. **Resultaterne** viser, at der er mange flere ikkeanerkendte PO'er/SPO'er end anerkendte PO'er/SPO'er. Det samlede antal anerkendte og ikkeanerkendte PO'er og SPO'er er ca. 1 400 enheder i olivenoliesektoren omkring 800 i oksekødssektoren og ca. 1 600 i sektoren for markafgrøder.
28. **Resultaterne** viser også, at ca. to tredjedele af PO'er og SPO'er gennemfører kontraktforhandlinger, og at stort set alle de PO'er og SPO'er, der gør dette, også udøver mindst én af de effektivitetsfremmende aktiviteter, der kræves i artikel 169-171 i forordningen om den fælles markedsordning, og de mest almindelige effektivitetsfremmende aktiviteter er kvalitetskontrol, distribution/transport og indkøb af rå- og hjælpestoffer. PO'er udfører disse effektivitetsfremmende aktiviteter først og fremmest, fordi de mener, at disse aktiviteter forbedrer deres position i forhandlinger med køberne. Ingen PO har opfyldt alle de administrative krav (anerkendelse og indberetning af forhandlede mængder) til udnyttelse af undtagelsen.

14 Kommissionens meddelelse, EUT C 431 af 22.12.2015, s. 1.

2.2.2. Andre undtagelser, herunder kriseforanstaltninger

29. Artikel 150 og 172 i forordningen om den fælles markedsordning giver PO'er mulighed for at aftale at **tilpasse udbuddet til efterspørgslen** og sikre merværdien og kvaliteten af visse produkter. For udbuddet af **BOB-/BGB-oste**¹⁵ har **Frankrig** anvendt udbudsstyring for **otte** og **Italien** for **fire oste** under anvendelse af artikel 150 i forordningen om den fælles markedsordning. En lignende mulighed for levering af BOB/BGB-skinke er hidtil kun blevet anvendt af **Italien** i medfør af artikel 172 i forordningen om den fælles markedsordning. For så vidt angår **vin**, underrettede **Frankrig (17 sager)** og **Spanien (1 sag)** Kommissionen om, at de havde fastlagt afsætningsregler for at regulere udbuddet i overensstemmelse med artikel 167 i forordningen om den fælles markedsordning.
30. Inden for **sukkersektoren** giver Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1166¹⁶ sukkerforarbejdningsvirksomheder og sukkerroeavlere mulighed for at aftale at dele værdi og tab mellem dem, på visse betingelser. Værdidelingsklausulen er frivillig og bør kun aftales mellem én sukkerproducent (dvs. ikke noget samarbejde mellem flere forarbejdningsvirksomheder) og sukkerroeavlere samtidigt. Parterne kan ikke fastsætte priser for sukkerroer. Værdideling er almindeligt anvendt, dvs. i 35 af de 42 brancheaftaler¹⁷, som Kommissionen har indsamlet oplysninger om.
31. Artikel 33 i forordningen om den fælles markedsordning giver mulighed for, at **producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager kan gennemføre forskellige foranstaltninger under driftsprogrammer, bl.a. produktionsplanlægning og kriseforanstaltninger**. Disse foranstaltninger medfinansieres af EU. I 2015 tegnede EU's finansielle bistand til kriseforanstaltninger sig for 50 mio. EUR.
32. I en situation med alvorlige skævheder på markederne giver artikel 222 i forordningen om den fælles markedsordning mulighed for **aftaler med anerkendte PO'er/SPO'er og brancheorganisationer** i alle landbrugssektorer i en begrænset periode på seks måneder, som kan fornyes én gang. Sådanne kriseforanstaltninger, som f.eks. tilbagetrækning af produkter fra markedet, er blevet godkendt af Kommissionen under mælkekrisen i perioden fra april 2016 til april 2017. Kommissionen har ikke modtaget nogen oplysninger om, at denne tilladelse har været bragt i anvendelse.

15 BOB er "beskyttet oprindelsesbetegnelse" og BGB er "beskyttet geografisk betegnelse".

16 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1166 af 17. maj 2016 for så vidt angår købsbetingelser for sukkerroer i sukkersektoren fra den 1. oktober 2017.

17 Det er aftaler mellem sukkerroeavlere eller deres organisation og sukkerforarbejdningsvirksomheder eller deres organisationer, der skal indgås forud for en individuel leveringskontrakt, jf. artikel 125 i forordningen om den fælles markedsordning.

2.3. Artikel 101, stk. 3, i TEUF

33. Aftaler mellem uafhængige producenter, f.eks. om mængde og omsætning, kan undtages i henhold til artikel 101, stk. 3, i TEUF, såfremt betingelserne i stk. 5 er opfyldt.
34. **Den nationale konkurrencemyndighed i Letland** undersøgte i 2013 på eget initiativ to mejerikooperativers aftale om fælles forarbejdning, som omfattede fastsættelse af råmælkspriser i henhold til national konkurrenceret (svarende til artikel 101, stk. 3, i TEUF). Den nationale konkurrencemyndighed fandt, at aftalen kunne undtages, da alle betingelser var opfyldt.
35. I 2013 indledte den **nationale konkurrencemyndighed i Frankrig** en undersøgelse på grundlag af en klage og pålagde fem svineslagterier bøder for at indgå aftale om de mængder svinekød, der skulle købes af landbrugere, der producerer levende svin. Målet var at nedbringe de priser, der betales til landmændene. Konkurrencemyndigheden pålagde ligeledes en sammenslutning af slagterier en bøde for at sende prisinstrukser til sine medlemmer. Yderligere syv slagterier, en sammenslutning af slagterier og en sammenslutning af købere på auktionsmarkedet blev idømt en bøde for kollektivt at indgå aftale om en pris, som skal betales til landbrugere. Hvad angår den sidste overtrædelse, gjorde parterne gældende, at deres aftale kunne undtages i medfør af artikel 101, stk. 3, i TEUF. Konkurrencemyndigheden konkluderede, at selv om parterne kunne dokumentere, at fastsættelse af en basispris bidrog til at forbedre kødproduktionen, var de øvrige betingelser ikke opfyldt, fordi en fast basispris ikke fremmede den økonomiske udvikling, og praksis ikke giver forbrugerne mulighed for at få en rimelig andel af fordelene herved.

3. KONKURRENCEMYNDIGHEDERS UNDERSØGELSER I LANDBRUGSSEKTOREN

36. I perioden fra 1. januar 2012 til medio 2017 ("perioden") har europæiske konkurrencemyndigheder¹⁸ gennemført ca. **126 undersøgelser**, og yderligere **41 undersøgelser** er fortsat i gang, dvs. i alt **167 undersøgelser**. Det højeste antal undersøgelser blev gennemført af de nationale konkurrencemyndigheder i **Østrig** (24), **Danmark** (22), **Grækenland** (21) og af **Europa-Kommissionen** (22).

3.1. De væsentligste undersøgte produktkategorier

37. Konkurrencemyndighedernes undersøgelser omfatter en bred vifte af landbrugsprodukter, men følgende produktkategorier blev hyppigst undersøgt: **mælk og mejeriprodukter** (34 %), **kød** (19 %), **frugt og grøntsager** (12 %) og **korn** (10 %). Der fandt ligeledes en række undersøgelser sted i kategorierne **oliefrø, vegetabiliske olier og fedtstoffer** (5 %), **sukker** (5 %) og **ris** (2 %).

18 "Konkurrencemyndigheder" omfatter både Europa-Kommissionen og EU's nationale konkurrencemyndigheder.

38. De overtrædelser, der er afsløret af konkurrencemyndighederne, og som resulterede i en økonomisk sanktion, vedrører en bred vifte af landbrugsprodukter, herunder: **mælk og mejeriprodukter (26 %), frugt og grøntsager (22 %), kød i almindelighed (16 %), oliefrø, olie og fedtstoffer (10 %), andre produkter, f.eks. naturlig eddike, vin, korn, vin, bomuld, sukker (26 %).**

3.2. Enheder, der er omfattet af undersøgelser

39. De enheder, der er omfattet af undersøgelser gennemført af konkurrencemyndighederne, er: **forarbejdningsvirksomheder (36 %), detailhandlere (15 %), andre typer foreninger (11 %), landbrugsproducenter (9 %), grossister (9 %), landbrugsproducentorganisationer (9 %), almindelige sammenslutninger af landmænd (9 %), øvrige (7 %), sammenslutninger af producentorganisationer (4 %).**

40. De enheder, der er omfattet af afgørelser, hvor konkurrencemyndigheder har konstateret en overtrædelse af konkurrencereglerne, er: **forarbejdningsvirksomheder (39 %), detailhandlere (26 %), grossister (12 %), andre typer foreninger (7 %), landbrugsproducenter (5 %), landbrugsproducentorganisationer (4 %), øvrige (4 %), sammenslutninger af producentorganisationer (3 %).**

41. Forarbejdningsvirksomheder er de enheder, der er hyppigst repræsenteret i undersøgelserne. I 2014 idømte konkurrencemyndigheden i **Tyskland** f.eks. tre store tyske sukkerforarbejdningsvirksomheder bøder for at oprette et "territorielt kartel", hvilket betød, at de ville begrænse deres salg af sukker i Tyskland til deres respektive salgsområder. De aftalte også priser og mængder, der skal sælges. Formålet var at opnå de højest mulige priser. I to andre sager på eget initiativ tildelte f.eks. i 2012 og 2013 de kompetente nationale konkurrencemyndigheder i **Frankrig** og **Tyskland** hhv. 17 og 22 store kornmøller bøder for i fællesskab at aftale salgspriser, de mængder de ville sælge, og hvilke kunder hver mølle ville begrænse sit salg til. I et andet eksempel i en sag på eget initiativ fra 2012 pålagde konkurrencemyndigheden i **Grækenland** forarbejdningsvirksomheder (private virksomheder, andelsforeninger og en sammenslutning af forarbejdningsvirksomheder) af fjerkrækød bøder for i fællesskab bl.a. at fastsætte salgspriser for deres produkter og forhindre import af kyllinger.

3.3. Vigtigste undersøgelseskilder

42. Med hensyn til **oprindelsen af undersøgelserne** var det konkurrencemyndigheder, der indledte de fleste af undersøgelserne efter **klager** (fra leverandører, konkurrenter eller kunder). Myndighederne indledte andre sager på eget initiativ efter at være blevet bekendt med potentielle konkurrencebegrænsende praksis gennem markedsoplysninger.

3.4. Typer af klager

43. Klagerne er mangeartede og omfatter primært: **landbrugsproducenter (23 %), forarbejdningsvirksomheder (19 %), øvrige (15 %), landbrugsproducentorganisationer (13 %), enkeltpersoner (7 %), grossister (5 %), detailhandlere (5 %), andre typer foreninger (5 %), landbrugssammenslutninger af producentorganisationer (3 %), lokale myndigheder (3 %), generelle sammenslutninger af landbrugere (2 %).**
44. Dette viser, at landbrugsproducenter, alene eller i et partnerskab, er den vigtigste kilde til klager. Undersøgelserne førte kun til konstateringer af overtrædelser i omkring en fjerdedel af de undersøgelser, der er medtaget i denne rapport. Denne andel er lavere for undersøgelser udløst af klager fra landbrugsproducenter: af **25 undersøgelser**, der blev indledt i perioden efter klager indgivet af landbrugsproducenter, var det kun **4 undersøgelser**, der førte til vedtagelsen af en beslutning om konstatering af en overtrædelse. Landbrugsproducenter offentliggør ofte deres klager på det tidspunkt, hvor de fremsender dem til konkurrencemyndigheder og underminerer derved chancerne for, at myndighederne kan indsamle dokumentation for eventuelle overtrædelser.
45. Konkurrencemyndigheder har imidlertid afdækket en række praksisser, der var direkte skadelige for landbrugere. F.eks. uddelte den **nationale konkurrencemyndighed i Spanien** på basis af en klage bøder til købere, som aftalte at betale lavere priser til landmænd for råmælk, og som tildelte landbrugere indbyrdes. I et andet eksempel tildelte den **kompetente nationale myndighed i Frankrig** på basis af en klage købere af levende svin en bøde, da de havde aftalt, hvor store mængder de påtænkte at købe fra landbrugere med henblik på at reducere prisen for dyr. Nationale konkurrencemyndigheder greb f.eks. også ind for at lempe de eksklusivetsbetingelser, som dominerende kooperativer havde pålagt landbrugere. I disse tilfælde gjorde konkurrencemyndigheder det muligt for landbrugere at forsyne adskillige andelsforeninger med råmælk (Sverige) og sukkerroer (i Frankrig) og derved øge producenternes muligheder for at opnå højere priser og for at øge deres produktion (f.eks. sukkerroer på tidspunktet for fjernelse af kvoter).

3.5. Resultater af undersøgelser

46. Kartelundersøgelserne i landbrugssektoren, der blev afsluttet i perioden, førte til fire forskellige typer resultater:
- a. **afgørelser om overtrædelse med bøder**, dvs. konkurrencemyndighederne krævede, at en enhed skulle bringe overtrædelsen til ophør og betale en bøde (ca. halvdelen af de afsluttede sager);
 - b. **afgørelser om overtrædelser uden bøder**, dvs. konkurrencemyndighederne krævede, at en enhed skulle bringe

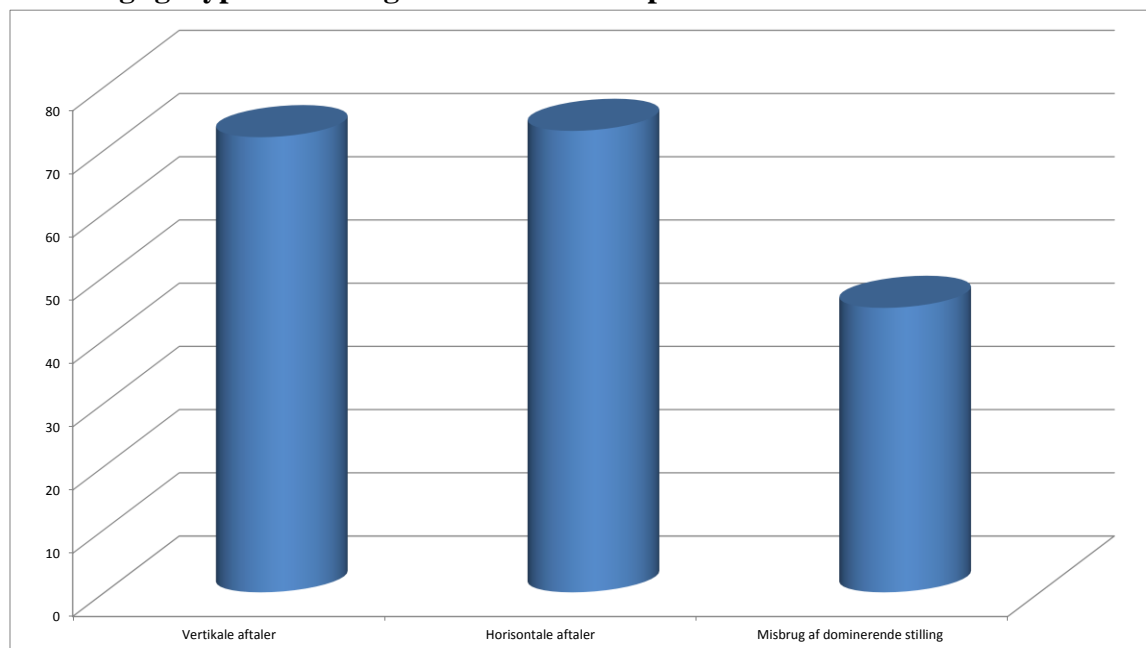
overtrædelsen til ophør uden at betale en bøde (nogle få af de afsluttede sager);

- c. **tilsagnsafgørelser**, dvs. konkurrencemyndighederne traf ikke beslutning om, hvorvidt der forelå en overtrædelse, og vedtog en afgørelse, der gør det tilsagn, som den undersøgte enhed tilbyder, retligt bindende og fjerner dermed potentielt problematiske forhold (nogle få af de afsluttede sager);
- d. **afsluttede sager uden afgørelse**, dvs. konkurrencemyndighedernes afslutning af en sag i den indledende fase af undersøgelsen på grund af bevismangel (blandt disse undersøgelser skal der tages højde for afvisninger af klager), fordi en uforholdsmæssig indsats var nødvendig for at løfte den nødvendige bevisbyrde eller på grund af behovet for at fastlægge prioriteringer (ca. halvdelen af de afsluttede sager).

3.6. Typer af undersøgte overtrædelser

Figur 1

Antal vigtige typer undersøgte overtrædelser i perioden 01/2012-06/201719



47. Europæiske konkurrencemyndigheder har undersøgt **vertikale aftaler** (38 % af undersøgelseerne i perioden), dvs. aftaler mellem virksomheder, der opererer på forskellige produktionstrin. Nationale konkurrencemyndigheder har f.eks. undersøgt aftaler mellem forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere om indførelse af en minimumsdetailsalgspris f.eks. i **Slovakiet** i en sag vedrørende mejeriprodukter og i **Bulgarien** i tre sager vedrørende solsikkeolie. Den nationale konkurrencemyndighed i **Østrig** afsluttede 23 undersøgelser af aftaler mellem forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere om minimumsdetailsalgspriser på mejeriprodukter, kød og melprodukter. I nogle andre tilfælde konkluderede konkurrencemyndigheder, at en overtrædelse var usandsynlig og afsluttede derfor undersøgelsen. F.eks. indledte den nationale konkurrencemyndighed i **Kroatien** en undersøgelse på grundlag af en klage vedrørende en aftale mellem repræsentanterne for mælkeproducenter og mælkeforarbejdende virksomheder, for så vidt angår beregning af købsprisen for mælk. Den nationale konkurrencemyndighed fastslog, at forhandlingerne og ordninger for købsprisen på mælk ikke blev anset for at være problematiske i forhold til konkurrencereglerne.
48. Europæiske konkurrencemyndigheder har undersøgt **horisontale aftaler**, dvs. aftaler mellem to eller flere faktiske eller potentielle konkurrenter (**38 %**), f.eks. aftaler mellem producenter om fastsættelse af prisen for et landbrugsprodukt. I en undersøgelse på eget initiativ konkluderede konkurrencemyndigheden i **Cypern**

19 Det samlede antal undersøgelser, der udføres af konkurrencemyndighederne og antallet af vigtige typer af konstaterede overtrædelser stemmer ikke overens, da nogle undersøgelser omfatter mere end én type overtrædelse (f.eks. en vertikal og horisontal aftale).

f.eks., at en landbrugssammenslutning af producentorganisationer overtrådte konkurrencereglerne ved at indgå distributionsaftaler om råmælk med landbrugere, medlemmer af sammenslutningen, der omfattede specifikke vilkår for fastsættelsen af prisen på råmælk. Konkurrencemyndigheder konkluderede i andre tilfælde, at en overtrædelse var usandsynlig og afsluttede derfor undersøgelsen. F.eks. afsluttede den nationale konkurrencemyndighed i **Polen** sin undersøgelse af en klage på grund af manglende beviser for, at samtidige og relativt hurtige prisændringer (nemlig reduktion) for æbler, der købes af forarbejdningsvirksomheder, var et resultat af en aftale om prisfastsættelse.

49. Konkurrencemyndigheder har også undersøgt aftaler, der var **både vertikale og horisontale**, da de involverede flere niveauer af forsyningskæden, og de omfattede på hvert niveau flere, om ikke alle, konkurrenter. I 2015 undersøgte **Europa-Kommissionen** på eget initiativ f.eks. aftaler, som nationale sammenslutninger af landbrugsproducenter offentligt rapporterede at have indgået med nationale sammenslutninger af forarbejdningsvirksomheder og nationale sammenslutninger af detailhandlere i **Frankrig**. Aftalerne havde til formål at øge priserne på visse mejeriprodukter og kødprodukter og udelukkede leverancer af varer fra producenter fra andre medlemsstater ved at forpligte detailhandlerne til at indkøbe 100 % af de relevante produkter i Frankrig. Kommissionens indgreb sikrede, at hylderne i franske supermarkeder ikke var forbeholdt franske produkter og forhindrede således en ond cirkel af gengældelsesaktioner til skade for alle landbrugere i det indre marked, og sagerne er blevet lukket. Flere nationale konkurrencemyndigheder har undersøgt lignende aftaler.
50. Konkurrencemyndighederne har desuden undersøgt **dominerende aktørers potentielle ulovlige adfærd (24 %)**. Disse overtrædelser vedrørte navnlig strategier til at afskærme markedet mod konkurrence, herunder eksklusivitetsforpligtelser, mindstekøbsforpligtelser, leveringsvægring og såkaldt udnyttende misbrug, f.eks. ubegrundede kontraktlige forpligtelser. I nogle tilfælde har nationale konkurrencemyndigheder konkluderet, at dominerende virksomheder misbrugte deres dominerende stilling, f.eks. ved at nægte at levere deres produkter til visse kunder. Eksempelvis foreslog konkurrencemyndigheden i **Finland** i 2012 på grundlag af en klage at pålægge et mejerikooperativ en bøde for at have misbrugt sin dominerende stilling ved at sælge frisk mælk til kunstigt lave priser. Konkurrencemyndigheden fandt, at kooperativets motivation til de lave priser var at fjerne alle andre forarbejdningsvirksomheder fra markedet, herunder små mejerier, således at den dominerende forarbejdningsvirksomhed ville blive den eneste mælkeforarbejdende virksomhed på markedet - hvilket ville gøre det muligt for den at hæve prisen efterfølgende.
51. Alle tilfælde af misbrug af dominerende stilling, som konkurrencemyndigheder har opdaget, vedrører mælke- og mejerisektoren.

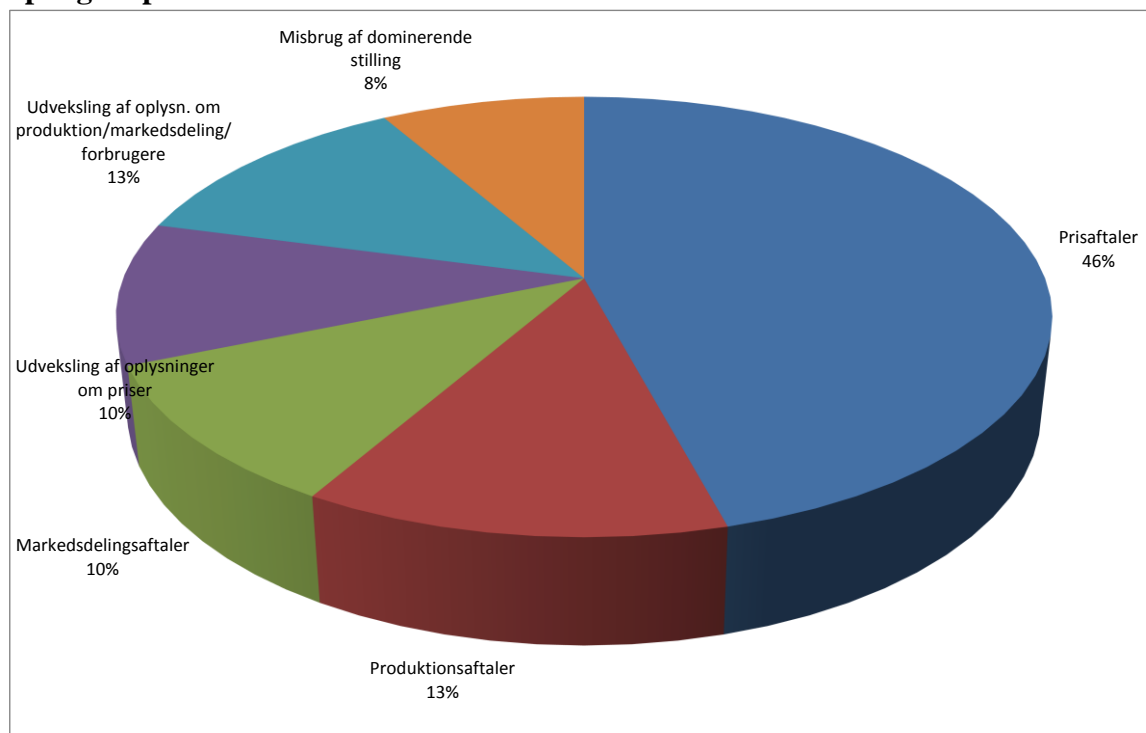
52. Nogle sager blev afsluttet på grund af manglende beviser. Eksempelvis afsluttede konkurrencemyndigheden i **Sverige** en undersøgelse på grund af mangel på beviser i en klage for, at en dominerende virksomhed betalte detailhandlere for ikke at sælge konkurrenternes varer.

3.7. Typer af konstaterede overtrædelser

53. De typer af overtrædelser, som konkurrencemyndighederne opdager, kan opdeles som følger: **prisaftaler (46 %)**, **produktionsaftaler (13 %)**, **udveksling af oplysninger om produktion, markedsandele og kunder (13 %)**, **aftaler om markedsdeling (10 %)**, **udveksling af prisoplysninger (10 %)**, **misbrug af dominerende stilling**, der omfatter strategier til at afskærme markedet mod konkurrence, såsom underbudspriser, konkurrencebegrænsende rabatordninger, for høje og urimelige priser (**8 %**). I en række tilfælde har konkurrencemyndighederne konstateret, at der var tale om flere forskellige overtrædelser på samme tid.

Figur 2

De vigtigste typer af overtrædelser, som konkurrencemyndighederne har opdaget i perioden 01/2012-06/2017



3.8. Konsultationer og overvågningsaktiviteter

54. Endvidere giver konkurrencemyndigheder vejledning om anvendelsen af konkurrencereglerne. I perioden har nationale konkurrencemyndigheder således deltaget i 46 **konsultationer** i landbrugssektoren. Anmodninger om konsultation kommer fra erhvervsdrivende, men også fra myndigheder, f.eks. om ny lovgivning.
55. Også overvågningsaktiviteter er en vigtig del af de nationale konkurrencemyndigheds arbejde. Nationale konkurrencemyndigheder har

gennemført **53 overvågnings- og relaterede aktiviteter** vedrørende konkurrencereglernes anvendelse på landbrugssektoren. Dette arbejde omfatter typisk sektorundersøgelser, vedtagelse af rapporter og lobbyarbejde.