



Brussel, 26.10.2018  
COM(2018) 706 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector**

{SWD(2018) 450 final}

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## Toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector

### 1. INLEIDING

1. Overeenkomstig artikel 225, lid d, van Verordening (EU) nr. 1308/2013 ("GMO")<sup>1</sup> brengt de Commissie uiterlijk op 31 december 2017 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de mededingingsregels op de landbouwsector, met name wat betreft de werking van de artikelen 209, 210 en 169, 170 en 171 GMO.
2. Dit verslag is gebaseerd op informatie die door nationale mededingingsautoriteiten ("NMA's"), lidstaten en private organisaties is verstrekt aan de Commissie, en op onderzoeken van de Europese Commissie naar producentenorganisaties in de sectoren olijfolie, akkerbouwproducten en rundvles (2017) en naar brancheorganisaties (2016).
3. De term "landbouwsector" omvat de producten die zijn vermeld in artikel 1, lid 2, en Bijlage I GMO.
4. Het verslag heeft betrekking op de periode van 1 januari 2014 tot medio 2017 wat betreft afwijkingen van de mededingingsregels in de GMO, en op de periode van 1 januari 2012 tot medio 2017 wat betreft de beschrijving van antitrustonderzoeken ("de periode")<sup>2</sup>. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat aanvullende informatie over de afwijkingen en de antitrustonderzoeken.

#### 1.1. De mededingingsregels van de Unie

5. **Artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie** (VWEU) verbiedt overeenkomsten tussen twee of meer onafhankelijke marktdeelnemers die de mededinging beperken. Dit geldt met name voor prijsafspraken, die prikkels om de productie te verbeteren wegnemen en gelden als ernstige inbreuken. Op grond van artikel 101, lid 3, VWEU kan het verbod in artikel 101, lid 1, buiten toepassing worden verklaard indien de overeenkomsten objectieve economische voordelen genereren die opwegen tegen de negatieve gevolgen van een beperking van de mededinging, bijv. wanneer een bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van de productie of van de verdeling van de producten, en een billijk

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671.

<sup>2</sup> Voor de periode 2004-2011 wordt verwezen naar [het rapport inzake de handhaving van mededingingsrecht en markttoezicht door Europese mededingingsautoriteiten in de voedingsmiddelensector](#).

aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt. De beperking van de mededingingen moet voorts onmisbaar zijn en mag er niet toe leiden dat de mededinging wordt uitgeschakeld. Marktdeelnemers beoordelen zelf of aan de voorwaarden van artikel 101 VWEU is voldaan<sup>3</sup>.

6. De landbouwsector kan ook profiteren van vrijstellingen krachtens algemene mededingingsregels, bijv. de zogenoemde groepvrijstellingsverordening inzake specialisatie (Specialisation Block Exemption Regulation of SBER)<sup>4</sup>. Wanneer partijen gezamenlijk producten produceren of verwerken en de gecombineerde marktaandelen van partijen niet meer bedragen dan 20 % van de desbetreffende markt voor de verwerkte producten, is op grond van de SBER gezamenlijke verkoop van de producten in kwestie toegestaan. Dit is bijvoorbeeld van belang voor coöperaties, die zich vaak bezighouden met verwerkingsactiviteiten.
7. **Artikel 102 VWEU** verbiedt ondernemingen die een machtspositie op een bepaalde markt hebben deze machtspositie te misbruiken, bijv. door het hanteren van onbillijke prijzen of het beperken van de productie.

## **1.2. De toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector**

8. De VWEU verleent een speciale status aan de landbouwsector. Op grond van artikel 42 VWEU zijn de mededingingsregels van de Unie slechts in zoverre van toepassing op de productie van en handel in landbouwproducten als door het Europees Parlement en de Raad bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, lid 2, VWEU en met inachtneming van de vijf doeleinden die in artikel 39 VWEU zijn vermeld. De doeleinden zijn het doen toenemen van de productiviteit, het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, het stabiliseren van de markten, het veilig stellen van de voorziening en het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers. Het Europees Hof van Justitie erkent dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid prevaleert boven de in het Verdrag vastgelegde doeleinden op het gebied van mededinging<sup>5</sup>. Het Hof erkent dat daadwerkelijke mededinging een van de

---

<sup>3</sup> Zie de richtsnoeren van de Europese Commissie uit 2004 over de toepassing van artikel 81, lid 3, EG (thans artikel 101, lid 3, VWEU).

<sup>4</sup> Verordening nr. 1218/2010 van de Commissie van 14 december 2010 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, VWEU op bepaalde groepen specialisatieovereenkomsten, PB L 335 van 18.12.2010, blz. 43.

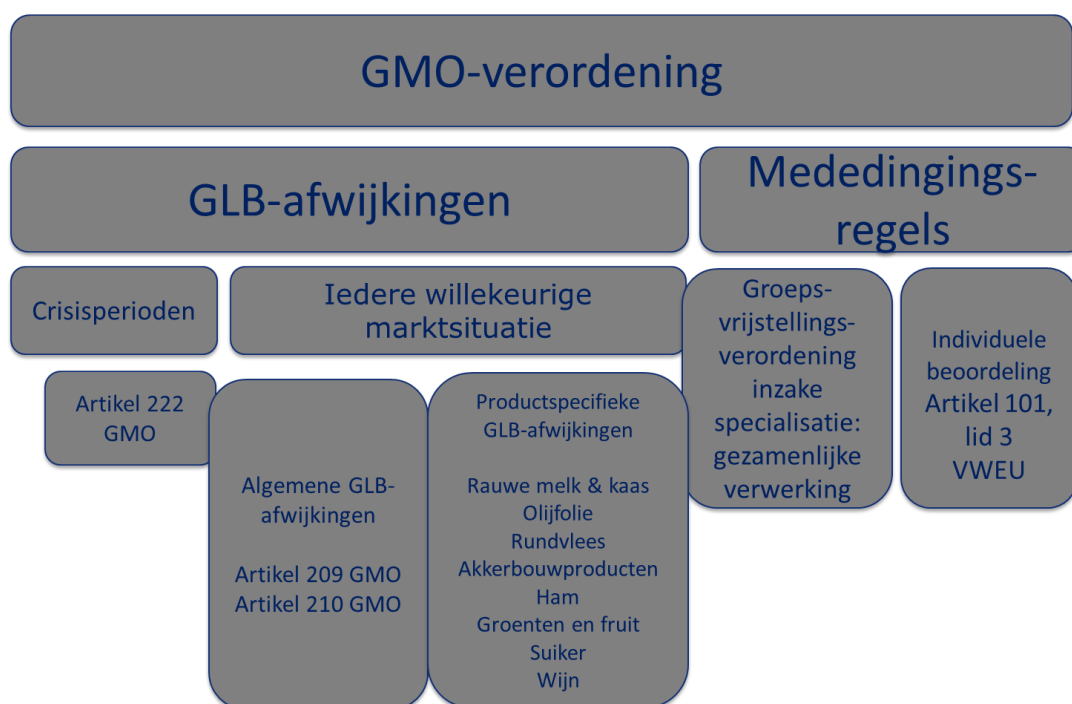
<sup>5</sup> Arrest van het Hof van 29 oktober 1980, *Maizena*, zaak 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, punt 23; arrest van het Hof van 5 oktober 1994, *Bondsrepubliek Duitsland tegen Raad van de Europese Unie*, zaak C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, punt 61; arrest van het Hof van 19 september 2013, *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou*, zaak C-373/11, ECLI:EU:C:2013:567, punt 39, en onlangs gememoreerd in het arrest van het Hof van 14 november 2017, *APVE e.a.*, zaak C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, punt 37.

doeleinden is van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de gemeenschappelijke ordening der markten<sup>6</sup>.

## 2. AFWIJKINGEN VAN ARTIKEL 101, LID 1, VWEU

9. De mededingingsregels van de Unie zijn van toepassing op de productie van en handel in landbouwproducten, tenzij in de GMO anders is vermeld (artikel 206 GMO). De GMO voorziet in vrijstellingen van artikel 101 VWEU, die gelden voor alle of sommige landbouwsectoren of betrekking hebben op specifieke situaties.
10. In onderstaand diagram wordt een overzicht gegeven van mededingingsregels en afwijkingen vóór 1 januari 2018<sup>7</sup>.

**Diagram 1**  
**Mededingingsregels vóór 1 januari 2018**



<sup>6</sup> Arrest van het Hof van 9 september 2003, *Milk Marque en National Farmers' Union*, zaak C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, punt 57; arrest van het Hof van 14 november 2017, *APVE e.a.*, zaak C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, punten 37 en 48.

<sup>7</sup> Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake de steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal (PB L 350, 2017, blz. 15), "omnibus-verordening" gewijzigd op grond van artikel 152 GMO ter opname van een uitdrukkelijke afwijking van de mededingingsregels voor producentenorganisaties (PO's) en unies van producentenorganisaties (UPO's) in alle sectoren.

11. Veel van deze afwijkingen zijn van toepassing op het werk van erkende producentenorganisaties (PO's), wier activiteiten zijn vermeld in artikel 152 GMO; andere afwijkingen zijn van toepassing op landbouwers en verenigingen van landbouwers (artikel 209), en artikel 210 GMO is van toepassing op verticale samenwerking in de toeleveringsketen door erkende brancheorganisaties.
12. Wat in het bijzonder de sector groenten en fruit betreft, stipuleert artikel 160 GMO met betrekking tot de activiteiten van een PO dat producenten die lid zijn van de organisatie hun gehele productie in kwestie via de PO in de handel moeten brengen. Krachtens artikel 11 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/891 van de Commissie<sup>8</sup> betreft de hoofdactiviteit van PO's in de sector groenten en fruit de concentratie van het aanbod en de afzet van de producten van hun leden. In een recente zaak betreffende PO's voor groenten en fruit heeft het Europees Hof van Justitie verklaard dat, met inachtneming van de voorwaarden, artikel 101 VWEU mogelijk niet van toepassing is op bepaalde activiteiten (bijv. planning van hoeveelheden, hantering van een prijsbeleid) van dergelijke PO's<sup>9</sup>. Uit jaarverslagen van lidstaten blijkt dat PO's/unies van producentenorganisaties (UPO's) in 2015 ongeveer 50 % de totale productie van groenten en fruit in de EU hebben afgezet.
13. De erkenning van PO's en UPO's wordt verleend door de lidstaten. Momenteel zijn er in de EU in de sector groenten en fruit ruim 1 700 erkende PO's en 60 erkende UPO's. Dit is omdat medefinanciering van de EU voor operationele programma's wordt toegewezen aan erkende PO's. In de zuivelsector zijn er circa 300 erkende PO's en 7 erkende UPO's. Er zijn circa 1 200 erkende PO's en 9 erkende UPO's in de andere sectoren, voornamelijk voor vlees, olijfolie en granen<sup>10</sup>.
14. Hoewel dit verslag zich beperkt tot de periode die in punt 4 is vermeld, moeten **twee recente ontwikkelingen** worden vermeld.
15. Ten eerste heeft het Europees Hof van Justitie in zijn arrest in de witlofzaak<sup>11</sup> geoordeeld dat praktijken zoals coördinatie van hoeveelheden en prijsstellingsbeleid alsook uitwisseling van commercieel gevoelige informatie tussen producentenorganisaties (PO's) en hun unies (UPO's) verboden zijn op grond van artikel 101 VWEU. Het Hof heeft ook geconcludeerd dat artikel 101 VWEU, onder bepaalde voorwaarden, binnen erkende PO's en UPO's mogelijk niet van toepassing is op activiteiten die door een bepaalde PO/UPO in dezen worden ontplooid. De praktijken in kwestie dienen met name **strikt noodzakelijk** te zijn voor en **in**

---

<sup>8</sup> PB L 138 van 25.5.2017, blz. 4.

<sup>9</sup> Zie onderstaand punt 15.

<sup>10</sup> Gegevens over 2016. De gegevens zijn gebaseerd op verslaglegging van de lidstaten over de sector groenten en fruit en de zuivelsector. Voor de andere sectoren zijn de gegevens ontleend aan voorlopige cijfers die zijn gebaseerd op antwoorden van de lidstaten op een informatieverzoek van de Commissie uit april 2017.

<sup>11</sup> Arrest van 14 november 2017, *APVE e.a.*, zaak C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, punt 43 e.v. Deze zaak had betrekking op de bepalingen van Verordening (EU) nr. 1234/2007.

**verhouding** te staan tot de tenuitvoerlegging van de doeleinden die PO's/UPO's zijn opgelegd krachtens EU-wetgeving.

16. Ten tweede voorziet artikel 152 GMO, zoals gewijzigd door de omnibus-verordening, vanaf 1 januari 2018 in een afwijking van artikel 101 VWEU voor **erkende PO's/UPO's**. Om een beroep te kunnen doen op de afwijking moet de PO/UPO minstens één activiteit van de aangesloten producenten integreren (bijv. transport, opslag), de activiteit daadwerkelijk ontplooiën, het aanbod concentreren en producten van haar leden op de markt brengen.

## **2.1. Algemene afwijkingen van de mededingingsregels in de GMO**

### *2.1.1. Artikel 209 GMO*

17. De tweede alinea van artikel 209, lid 1, GMO, die al in soortgelijke bewoordingen bestaat sinds 1962, bevat een algemene afwijking van artikel 101, lid 1, VWEU voor landbouwers die samenwerken. De overeenkomsten mogen **geen** (i) afbreuk doen aan de doelstellingen van artikel 39 VWEU, (ii) verplichting tot het rekenen van dezelfde prijs inhouden en (iii) concurrenten buitensluiten. Omdat landbouwers zelf bepalen of de afwijking van toepassing is op de overeenkomst zonder de lidstaten of de Commissie te informeren, weet de Commissie niet hoe vaak landbouwers een beroep hebben gedaan op deze afwijking. In mededingingsonderzoeken werd er door de partijen zelden verwezen naar artikel 209 GMO.
18. De mededingingsautoriteit in **Nederland** heeft in twee gevallen onderzoek gedaan naar het artikel dat voorafging aan artikel 209 GMO (artikel 176 van Verordening 1234/2007). In een van deze onderzoeken heeft de nationale mededingingsautoriteit ("NMA") in 2012 een boete opgelegd aan een groep landbouwproducenten, -groothandelaren en -verwerkers vanwege een overeenkomst die de productie van zilveruitjes beperkte. De partijen bij de overeenkomst deelden ook prijsinformatie om hun prijzen op elkaar af te stemmen en de hoogst mogelijke prijs te kunnen vragen. Ter ondersteuning van de overeenkomst hebben zij diverse concurrerende uienproducenten overgenomen, die na de overname geen zilveruitjes meer produceerden. De partijen voerden aan dat de overeenkomst binnen het kader van de afwijking ressorteerde, omdat deze nodig was om de productiviteit en opbrengst van de productie te verhogen en om een redelijke prijs te kunnen verkrijgen. De NMA stelde vast dat de afwijking niet van toepassing was omdat 1) de partijen geen deel uitmaakten van een nationale marktorganisatie, 2) de jaarlijkse productiequota bedoeld waren om de prijzen boven het concurrentieniveau te tillen en de overeenkomst niet bijdroeg aan het waarborgen dat de goederen tegen een redelijke prijs aan consumenten werden aangeboden, en 3) de overeenkomst inhield dat er identieke prijzen in rekening werden gebracht.

## 2.1.2. Artikel 210 GMO - Overeenkomsten van erkende brancheorganisaties (BO's)

19. Op grond van artikel 210 GMO mogen erkende BO's zich beroepen op een afwijking van artikel 101, lid 1, VWEU. Zij moeten hun overeenkomsten ter kennisgeving voorleggen aan de Commissie en indien de Commissie binnen twee maanden na ontvangst van een volledige kennisgeving oordeelt dat deze niet in strijd is met de regels van de Unie, is artikel 101, lid 1, VWEU niet van toepassing. De overeenkomst mag niet inhouden dat er prijs- of quota-afspraken worden gemaakt en mag niet leiden tot compartimentering van de markt of op andere wijze resulteren in versterking van de mededinging. De Commissie heeft op grond van dit artikel **twee kennisgevingen** van BO's ontvangen.
20. In januari 2015 heeft de Commissie geen bezwaar gemaakt tegen een overeenkomst van de *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* waarmee prijstabelen voor bepaalde melkeigenschappen werden vastgesteld. Omdat de melkprijs afhankelijk is van de samenstelling en kwaliteit van de melk, publiceren de regionale organisaties van de CNIEL waarden voor diverse technische melkeigenschappen op basis van verschillende melkparameters (bijv. vetgehalte, oorsprongsstatus van de melk op basis van veesoort, criteria op het gebied van gezondheid en hygiëne), op grond waarvan kortingen worden gegeven of toeslagen worden opgelegd die van invloed zijn op de melkprijs. Melkveehouders en melkafnemers kunnen op vrijwillige basis in hun overeenkomsten naar de gepubliceerde prijstabelen verwijzen om met betrekking tot de basismelkprijs een korting of toeslag overeen te komen.
21. In juni 2017 heeft de Commissie geen bezwaar gemaakt tegen de overeenkomst van de Franse brancheorganisatie *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* waarmee een prijsindicator voor aardappelen werd vastgesteld. De prijsindicator is gebaseerd op geaggregeerde gegevens over de vergoeding die landbouwers in het verleden hebben ontvangen voor bepaalde aardappelrassen. Het publiceren van deze informatie is bedoeld om de kennis van de toeleveringsketen te vergroten. Aardappeltelers en aardappelafnemers kunnen op vrijwillige basis in hun individuele overeenkomsten verwijzen naar de gepubliceerde prijsindicator.
22. Er zijn momenteel **128 erkende brancheorganisaties** in 9 lidstaten van de Europese Unie, en het overgrote deel van deze BO's is gevestigd in Frankrijk en Spanje (respectievelijk 65 en 27 BO's). De meeste van deze brancheorganisaties zijn actief in de wijnsector en de sector groenten en fruit<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Jaarverslagen van de lidstaten en onderzoek van Arcadia/LEI Wageningen.

## 2.2. Sectorspecifieke afwijkingen van de mededingingsregels in de GMO

### 2.2.1. Contractuele onderhandelingen

23. Tijdens de periode die onderwerp is van dit verslag bood de GMO in vier sectoren - *olijfolie, rundvlees en bepaalde akkerbouwproducten en zuivelproducten* - aan PO's de mogelijkheid te onderhandelen over leveringscontracten inzake de verkoop van de respectieve producten van hun leden. In alle gevallen was dit bedoeld om de onderhandelingspositie van landbouwers ten opzichte van hun downstreampartners te versterken, maar er zijn verschillen in de voorwaarden en activiteiten waarvoor krachtens deze bepalingen toestemming is verleend.
24. Sinds 2012 kunnen erkende PO's in de **melksector** op grond van artikel 149 GMO, met inachtneming van kwantitatieve beperkingen, onderhandelen over contracten zonder verplicht te zijn het aanbod te concentreren en producten van hun leden in de handel te brengen of een efficiëntiebevorderende activiteit van hun producenten te integreren. Een PO kan onderhandelen over de prijs van de levering van rauwe melk aan verwerkers. De tenuitvoerlegging van deze bepaling is beschreven in de verslagen van de Commissie uit 2014 en 2016<sup>13</sup>. Negen lidstaten hebben in 2016 leveringen van rauwe melk op grond van collectieve contracten gemeld. De hoeveelheid waarover collectief is onderhandeld, bedroeg 22,8 miljoen ton, en dit is 15 % van alle melkleveringen in de EU in 2016. De sectorspecifieke afwijking voor melk in artikel 149 GMO is nog steeds van toepassing.
25. Sinds 2014 zijn op grond van de artikelen 169, 170 en 171 GMO voor producten in de sectoren **olijfolie, rundvlees en akkerbouwproducten** gezamenlijke verkoop- en verkoopgerelateerde activiteiten door producenten via erkende PO's toegestaan. Met inachtneming van kwantitatieve beperkingen mag de PO onderhandelen over leveringscontracten, op voorwaarde dat het aanbod wordt geconcentreerd en er producten van leden in de handel worden gebracht. De PO moet voorts zorgdragen voor de integratie van minstens één activiteit van haar producerende leden, waarvan waarschijnlijk is dat deze een aanzienlijke efficiëntiewinst zal opleveren. In 2015 heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van deze bepalingen goedgekeurd<sup>14</sup>. De bepalingen zijn met ingang van 1 januari 2018 ingetrokken onder Verordening (EU) nr. 2017/2393. Hoewel de afwijkingen betreffende olijfolie, rundvlees en akkerbouwproducten zijn ingetrokken, blijven zij in juridisch opzicht relevant voor activiteiten die hebben plaatsgevonden voordat de wijzigingen van de omnibus-verordening op 1 januari 2018 van kracht werden.
26. Om een beroep te kunnen doen op de afwijking voor deze drie sectoren moet de PO de bevoegde autoriteit van haar lidstaat informeren over de totale hoeveelheid van het product waarop de onderhandelingen betrekking hebben. De lidstaat moet de

---

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en)

<sup>14</sup> Mededeling van de Commissie, PB L 431 van 22.12.2015, blz. 1.



Commissie hiervan in kennis stellen. Sinds de inwerkingtreding van de GMO heeft de Commissie geen enkele kennisgeving dienaangaande ontvangen.

27. In 2017 is de Commissie een onderzoek gestart naar producentenorganisaties en hun activiteiten in de drie sectoren. De **resultaten** tonen aan dat er veel meer niet-erkende PO's/UPO's dan erkende PO's/UPO's zijn. Het totale aantal erkende en niet-erkende PO's en UPO's is circa 1 400 in de sector olijfolie, circa 800 in de sector rundvlees en circa 1 600 in de sector akkerbouwproducten.
28. Uit de **resultaten** blijkt voorts dat ongeveer twee derde van de PO's en UPO's contractuele onderhandelingen voeren en dat vrijwel alle PO's en UPO's in kwestie ook minstens één van de efficiëntiebevorderende activiteiten ontplooien, zoals vereist op grond van de artikelen 169 tot en met 171 van de GMO-verordening. De meest voorkomende efficiëntiebevorderende activiteiten zijn kwaliteitscontrole, distributie/transport en bevoorrading. PO's houden zich in de allereerste plaats bezig met deze efficiëntiebevorderende activiteiten omdat zij van mening zijn dat deze hun positie in onderhandelingen met afnemers versterken. Geen enkele PO heeft voldaan aan alle administratieve vereisten (erkenning en kennisgeving van de hoeveelheden waarover is onderhandeld) om te kunnen profiteren van deze afwijking.

#### 2.2.2. Overige sectorale afwijkingen, met inbegrip van crisismaatregelen

29. Op grond van de artikelen 150 en 172 GMO mogen PO's overeenkomen **het aanbod op de vraag af te stemmen** en de toegevoegde waarde en kwaliteit van bepaalde producten te waarborgen. Voor het aanbod van **BOB/BGA-kazen**<sup>15</sup> hebben **Frankrijk** en **Italië** onder toepassing van artikel 150 GMO regulering van het aanbod van respectievelijk **acht kazen** en **vier kazen** aangevraagd. Van een soortgelijke mogelijkheid voor het aanbod van BOB/BGA-ham is tot dusver alleen gebruikgemaakt door **Italië** op grond van artikel 172 GMO. Met betrekking tot **wijn** hebben **Frankrijk (17 gevallen)** en **Spanje (1 geval)** de Commissie kennisgeving gedaan van het vaststellen van afzetvoorschriften om het aanbod te reguleren in overeenstemming met artikel 167 GMO.
30. In de **suikersector** mogen suikerverwerkers en suikerbietentelers op grond van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1166<sup>16</sup> van de Commissie onder bepaalde voorwaarden waarden en verliezen delen. De waardedelingsclausule is facultatief en is enkel mogelijk tussen één suikerverwerker (d.w.z. geen coöperatie van meerdere verwerkers) en suikerbietentelers tegelijkertijd. De partijen mogen geen prijsafspraken maken voor suikerbieten. Waardedeling wordt op grote schaal

---

<sup>15</sup> BOB betekent "beschermde oorsprongsbenaming" en BGA betekent "beschermde geografische aanduiding".

<sup>16</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1166 van de Commissie van 17 mei 2016 betreffende de aankoopvoorwaarden voor bieten in de suikersector met ingang van 1 oktober 2017.

toegepast, namelijk in 35 van de 42 sectorale overeenkomsten<sup>17</sup>, zo blijkt uit de gegevens van de Commissie.

31. Artikel 33 GMO voorziet in de mogelijkheid voor **producentenorganisaties in de sector groenten en fruit om diverse maatregelen op grond van operationele programma's te implementeren, zoals onder andere productieplanning en crisismaatregelen**. Deze maatregelen worden medegefinancierd door de EU. In 2015 bedroeg de financiële steun van de EU voor crisismaatregelen 50 miljoen EUR.
32. In een situatie waarin sprake is van ernstige marktverstoring zijn op grond van artikel 222 GMO **overeenkomsten van erkende PO's/UPO's en BO's** in alle landbouwsectoren toegestaan gedurende een beperkte termijn van zes maanden, die één maal kan worden verlengd. Dergelijke crisismaatregelen voor bijv. het uit de markt nemen van producten waren door de Commissie toegestaan tijdens de melkcrisis van april 2016 tot april 2017. De Commissie heeft geen informatie ontvangen dat er gebruik is gemaakt van deze toestemming.

### **2.3. Artikel 101, lid 3, VWEU**

33. De bepalingen van artikel 101, lid 3, VWEU kunnen buiten toepassing worden verklaard voor overeenkomsten tussen onafhankelijke producenten over bijv. hoeveelheden of verkopen indien wordt voldaan aan de voorwaarden die in bovenstaand artikel 5 zijn vermeld.
34. In 2013 heeft de **NMA in Letland** in een door de Commissie in gang gezet onderzoek vastgesteld dat er door twee zuivelcoöperaties een overeenkomst voor gezamenlijke verwerking was afgesloten, waarin onder meer een vaste prijs voor rauwe melk was vastgesteld overeenkomstig nationale mededingingswetgeving (qua strekking ongeveer gelijk aan artikel 101, lid 3, VWEU). De NMA concludeerde dat artikel 101, lid 3, VWEU buiten toepassing kon worden verklaard omdat aan alle voorwaarden was voldaan.
35. In 2013 startte de **NMA in Frankrijk** een onderzoek naar aanleiding van een klacht en legde een boete op aan vijf varkensslachterijen vanwege het maken van afspraken over de van varkenshouders af te nemen hoeveelheden varkensvlees. Het doel was lagere prijzen te betalen aan de varkenshouders. De NMA legde ook een boete op aan een vereniging van varkensslachterijen voor het sturen van prijsinstructies naar haar leden. Voorts werden er boetes opgelegd aan zeven slachterijen, een vereniging van slachterijen en een federatie van kopers op veeveilingen voor het in samenspraak overeenkomen van een aan veehouders te betalen basisprijs. Met betrekking tot laatstgenoemde inbreuk beweerden de partijen dat hun overeenkomst op grond van

---

<sup>17</sup> Dit zijn overeenkomsten tussen suikerbietentelers of hun organisatie en suikerverwerkers of hun organisaties die moeten worden afgesloten voorafgaand aan een individueel leveringscontract, artikel 125 GMO.

artikel 101, lid 3, VWEU kon worden vrijgesteld. De NMA concludeerde dat zelfs wanneer de partijen zouden kunnen aantonen dat het vaststellen van een basisprijs bijdroeg aan verbetering van de vleesproductie, zij niet voldeden aan de andere voorwaarden omdat een vaste basisprijs niet bijdroeg aan de economische vooruitgang, en omdat geen billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen ten goede kwam aan de gebruikers.

### 3. ONDERZOEKEN DOOR MEDEDINGINGSAUTORITEITEN IN DE LANDBOUWSECTOR

36. In de periode van 1 januari 2012 tot medio 2017 ("de periode") hebben de Europese mededingingsautoriteiten<sup>18</sup> circa **126 onderzoeken** afgerond en er zijn circa **41 onderzoeken** nog gaande, hetgeen het totaal brengt op **167 onderzoeken**. Het hoogste aantal onderzoeken werd uitgevoerd door de NMA's in **Oostenrijk** (24), **Denemarken** (22) en **Griekenland** (21) en door de **Europese Commissie** (22).

#### 3.1. Belangrijkste onderzochte productcategorieën

37. De onderzoeken van de mededingingsautoriteiten hebben betrekking op een breed scala van landbouwproducten, maar de volgende productcategorieën werden het vaakst onderzocht: **melk en zuivelproducten** (34 %), **vlees** (19 %), **groenten en fruit** (12 %) en **granen** (10 %). Er werden ook een aantal onderzoeken uitgevoerd in de categorieën **oliehoudende zaden, oliën en vetten** (5 %), **suiker** (5 %) en **rijst** (2 %).

38. De inbreuken die door de mededingingsautoriteiten zijn vastgesteld en die resulteerden in een geldboete hebben betrekking op een scala van landbouwproducten, waaronder: **melk en zuivelproducten** (26 %), **groenten en fruit** (22 %), **vlees in het algemeen** (16 %), **oliehoudende zaden, oliën en vetten** (10 %) en **andere producten zoals natuurazijn, wijn, granen, katoen en suiker** (26 %).

#### 3.2. Entiteiten die onderwerp waren van onderzoek

39. De volgende entiteiten waren onderwerp van onderzoek door de mededingingsautoriteiten: **verwerkers** (36 %), **detailhandelaren** (15 %), **andersoortige verenigingen** (11 %), **landbouwproducenten**, (9 %), **groothandelaren** (9 %), **landbouwproducentenorganisaties** (9 %), **algemene verenigingen van landbouwers** (9 %), **overige entiteiten** (7 %), **verenigingen van producentenorganisaties** (4 %).

40. De entiteiten waarbij de mededingingsautoriteit een inbreuk op de mededingingsregels constateerde, waren: **verwerkers** (39 %), **detailhandelaren** (26 %), **groothandelaren** (12 %), **andersoortige verenigingen** (7 %), **landbouwproducenten** (5 %), **landbouwproducentenorganisaties** (4 %), **overige entiteiten** (4 %), **verenigingen van producentenorganisaties** (3 %).

---

<sup>18</sup> De term "mededingingsautoriteiten" heeft zowel betrekking op de Europese Commissie als op de nationale mededingingsautoriteiten in de EU.

41. De entiteiten die het vaakst worden genoemd in de onderzoeken zijn verwerkers. In 2014 heeft de NMA in **Duitsland** bijvoorbeeld aan de drie grote Duitse suikerverwerkers een boete opgelegd voor het vormen van een "territoriaal kartel", dat wil zeggen dat zij hun verkopen van suiker in Duitsland beperkten tot hun respectieve eigen verkoopgebieden. Zij hadden ook afspraken gemaakt over prijzen en te verkopen hoeveelheden. Het doel was zo hoog mogelijke prijzen te kunnen rekenen. In 2012 en 2013 werden er bijvoorbeeld in twee andere door de Commissie in gang gezette onderzoeken door de NMA's in **Frankrijk** en **Duitsland** boetes opgelegd aan respectievelijk 17 en 22 grote graanfabrieken vanwege gezamenlijke afspraken over verkoopprijzen, te verkopen hoeveelheden en klanten waartoe iedere fabriek zich zou beperken bij haar verkopen. Een ander voorbeeld is een in 2012 door de Commissie in gang gezet onderzoek, waarbij de NMA in **Griekenland** boetes oplegde aan de verwerkers (private ondernemingen, coöperatieven en een vereniging van verwerkers) van pluimveevlees vanwege gezamenlijke afspraken over de verkoopprijzen van hun producten en het verhinderen van de import van kippen.

### 3.3. Aanleiding voor de onderzoeken

42. Wat betreft de **aanleiding voor de onderzoeken** werden door de mededingingsautoriteiten de meeste onderzoeken ingesteld naar aanleiding van **klachten** (van leveranciers, concurrenten of klanten). De autoriteiten hebben daarnaast op eigen initiatief andere onderzoeken ingesteld nadat zij via marktinformatie kennis hadden genomen van mogelijke concurrentiebeperkende praktijken.

### 3.4. Verschillende typen klagers

43. Er zijn verschillende typen klagers en zij bestaan in hoofdzaak uit: **landbouwproducenten (23 %)**, **verwerkers (19 %)**, **andersoortige klagers (15 %)**, **landbouwproducentenorganisaties, (13 %)**, **particulieren (7 %)**, **groothandelaren (5 %)**, **detailhandelaren (5 %)**, **andersoortige verenigingen (5 %)**, **landbouwverenigingen van producentenorganisaties (3 %)**, **lokale autoriteiten (3 %)**, **algemene verenigingen van landbouwers (2 %)**.

44. Hieruit blijkt dat landbouwproducenten op eigen titel of in samenwerking met anderen de belangrijkste klachtenbron zijn. Slechts in ongeveer een kwart van de onderzoeken die onderwerp zijn van dit verslag zijn inbreuken vastgesteld. Bij onderzoeken die in gang zijn gezet naar aanleiding van klachten van landbouwproducenten is dit aantal lager: van de **25 onderzoeken** die in de periode in gang zijn gezet na klachten die waren ingediend door landbouwproducenten hebben slechts **4 onderzoeken** geresulteerd in een beschikking waarin melding wordt gemaakt van een inbreuk. Landbouwproducenten maken hun klachten vaak openbaar op het moment dat zij deze voorleggen aan de mededingingsautoriteiten en ondermijnen aldus de kans dat het de autoriteiten lukt bewijs van mogelijke overtredingen te verzamelen.

45. De mededingingsautoriteiten hebben niettemin diverse praktijken signaleerd die direct nadelig zijn voor landbouwers. Naar aanleiding van een klacht heeft de **NMA in Spanje** bijvoorbeeld een boete opgelegd aan afnemers die waren overeengekomen lagere prijzen voor rauwe melk aan landbouwers te betalen en die onderling hadden afgesproken met welke landbouwers de verschillende afnemers zaken zouden doen. Een ander voorbeeld is de **NMA in Frankrijk** die naar aanleiding van een klacht een boete heeft opgelegd aan afnemers van levende varkens die afspraken hadden gemaakt over de aantallen die zij voornemens waren van de varkenshouders te kopen om de prijs van de dieren te verlagen. NMA's hebben bijvoorbeeld ook ingegrepen om de exclusiviteitsvoorwaarden te versoepelen die aan de landbouwers waren opgelegd door coöperaties met een machtspositie. In dergelijke gevallen hebben de mededingingsautoriteiten landbouwers in staat gesteld om aan diverse verwerkingscoöperaties rauwe melk (in Zweden) en suikerbieten (in Frankrijk) te leveren, waardoor de producenten meer mogelijkheden hadden om hogere prijzen te rekenen en hun productie te vergroten (bijvoorbeeld voor suikerbieten ten tijde van afschaffing van de quota).

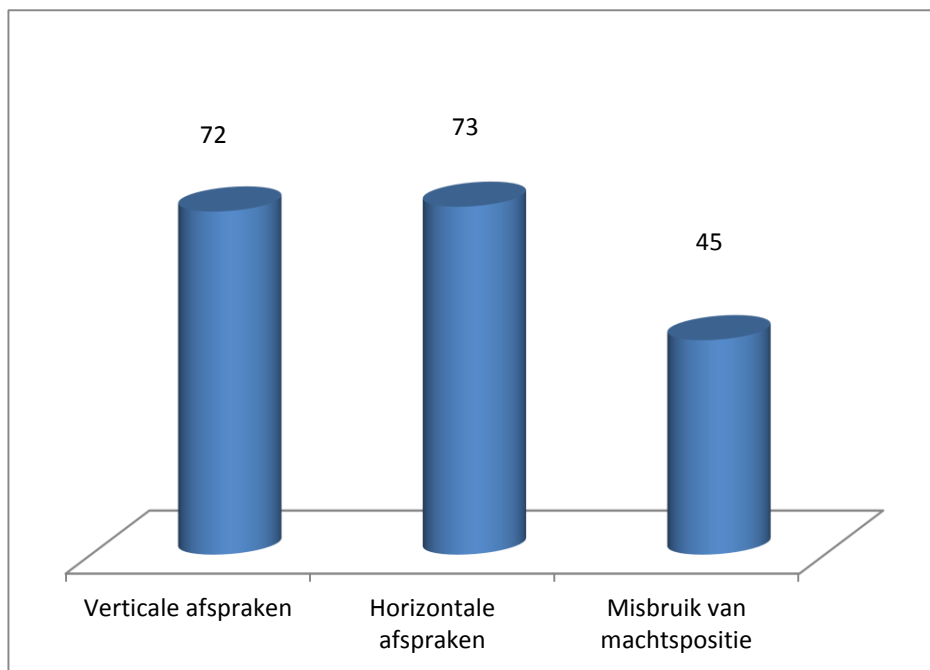
### 3.5. Onderzoeksresultaten

46. De antitrustonderzoeken in de landbouwsector die tijdens de periode zijn afgerond, lieten vier verschillende soorten resultaten zien:
- a. **beschikkingen waarbij inbreuken zijn vastgesteld en boetes zijn opgelegd**, d.w.z. dat de mededingingsautoriteit een entiteit verplichtte de inbreuk te staken en een geldboete te betalen (ongeveer de helft van de afgeronde onderzoeken);
  - b. **beschikkingen waarbij inbreuken zijn vastgesteld en geen boetes zijn opgelegd**, d.w.z. dat de mededingingsautoriteit een entiteit verplichtte de inbreuk te staken en er geen geldboete werd opgelegd (een klein aantal van de afgeronde onderzoeken);
  - c. **toezeggingsbeschikkingen**, d.w.z. dat de mededingingsautoriteit niet heeft vastgesteld of er al dan niet sprake is van een inbreuk en een beschikking heeft goedgekeurd die de inspanningsverplichting die is toegezegd door de onderzochte entiteit juridisch bindend maakt, waarmee potentiële punten van zorg zijn weggenomen (een klein aantal van de afgeronde onderzoeken);
  - d. **afronding zonder beschikking**, d.w.z. dat de procedure door de mededingingsautoriteiten tijdens een voorbereidende fase van het onderzoek is afgerond vanwege gebrek aan bewijs (tot deze onderzoeken moeten ook de afwijzingen van klachten worden gerekend), omdat er onevenredige inspanningen nodig zouden zijn om de vereiste bewijslast te verkrijgen of omdat er prioriteiten moeten worden gesteld (ongeveer de helft van de afgeronde onderzoeken).

### 3.6. Soorten inbreuken die zijn onderzocht

## Afbeelding 1

Aantallen van de voornaamste soorten inbreuken die in de periode van januari 2012 t/m juni 2017 zijn onderzocht<sup>19</sup>



47. De Europese mededingingsautoriteiten hebben onderzoek gedaan naar **verticale overeenkomsten** (38 % van de onderzoeken in de periode), d.w.z. overeenkomsten tussen entiteiten die op verschillende niveaus van de productieketen actief zijn. De NMA's hebben bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar overeenkomsten tussen verwerkers en detailhandelaren waarbij een minimum detailhandelsprijs is afgesproken. In **Slowakije** is een dergelijk onderzoek bijvoorbeeld uitgevoerd naar zuivelproducten en in **Bulgarije** zijn drie van dergelijke onderzoeken uitgevoerd naar zonnebloemolie. De NMA in **Oostenrijk** heeft 23 onderzoeken uitgevoerd naar overeenkomsten tussen verwerkers en detailhandelaren waarin afspraken waren gemaakt over minimum detailhandelsprijzen voor zuivelproducten, vlees en meelproducten. In sommige andere gevallen hebben de mededingingsautoriteiten geconcludeerd dat een inbreuk onwaarschijnlijk was en om die reden het onderzoek afgesloten. In **Kroatië** had de NMA bijvoorbeeld een onderzoek in gang gezet naar aanleiding van een klacht over een overeenkomst tussen vertegenwoordigers van melkproducenten en melkverwerkers over de berekening van de aankoopprijs van melk. De NMA constateerde dat de onderhandelingen en afspraken over melkaankooprijzen niet als problematisch konden worden gezien onder de mededingingsregels.

<sup>19</sup> De onderzoeken die door de mededingingsautoriteiten zijn uitgevoerd en de voornaamste soorten inbreuken die zijn geconstateerd, komen niet overeen in aantal omdat in sommige onderzoeken meer dan één soort inbreuk werd geconstateerd (bijvoorbeeld een verticale én een horizontale overeenkomst).

48. De Europese mededingingsautoriteiten hebben onderzoek verricht naar **horizontale overeenkomsten**, d.w.z. overeenkomsten tussen twee of meer feitelijke of potentiële concurrenten (**38 %**), bijv. overeenkomsten tussen producenten die afspraken over de prijs van een landbouwproduct hebben gemaakt. In een door de Commissie in gang gezet onderzoek heeft de NMA in **Cyprus** bijvoorbeeld vastgesteld dat een landbouwvereniging van producentenorganisaties zich schuldig maakte aan overtreding van de mededingingsregels door met de landbouwers die lid waren van de vereniging distributieovereenkomsten voor rauwe koeienmelk af te sluiten waarin specifieke voorwaarden waren opgenomen voor het bepalen van de prijs van rauwe melk. In andere gevallen hebben de mededingingsautoriteiten geconcludeerd dat een inbreuk onwaarschijnlijk was en om die reden het onderzoek afgesloten. In **Polen** heeft de NMA bijvoorbeeld haar onderzoek naar een klacht afgesloten omdat zij niet kon bewijzen dat gelijktijdige en relatief snelle prijsveranderingen (in casu prijsverlagingen) van industriële appels die werden gekocht door verwerkers het gevolg waren van prijsafspraken.
49. De mededingingsautoriteiten hebben ook onderzoek gedaan naar overeenkomsten die **zowel verticaal als horizontaal** waren omdat er diverse niveaus van de toeleveringsketen bij betrokken waren en er op diverse, zo niet alle, niveaus concurrenten bij betrokken waren. In 2015 heeft de **Europese Commissie** bijvoorbeeld een onderzoek in gang gezet naar overeenkomsten die nationale verenigingen van landbouwproducenten hadden afgesloten, en openbaar hadden gemaakt, met nationale verenigingen van verwerkers en nationale verenigingen van detailhandelaren in **Frankrijk**. De overeenkomsten waren bedoeld om de prijzen van sommige zuivel- en vleesproducten te verhogen en het aanbod van producenten uit andere lidstaten uit te sluiten door detailhandelaren de verplichting op te leggen 100 % van desbetreffende producten in Frankrijk te betrekken. Dankzij de interventie van de Commissie zijn de schappen van de Franse supermarkten niet gereserveerd voor Franse producten, en op deze manier is voor alle zuivel- en vleesproducenten een schadelijke cyclus van vergeldingsmaatregelen op de interne markt voorkomen. De onderzoeken zijn inmiddels afgerond. Diverse NMA's hebben soortgelijke onderzoeken uitgevoerd.
50. De mededingingsautoriteiten hebben verder onderzoek gedaan naar mogelijke **onrechtmatige gedragingen door marktdeelnemers met een machtspositie (24 %)**. Deze onrechtmatige gedragingen bestonden voornamelijk uit strategieën om concurrenten uit te sluiten, zoals exclusiviteitsverplichtingen, minimale afnameverplichtingen, leveringsweigeringen en zogenoemd misbruik door uitbuiting, zoals ongerechtvaardigde contractuele verplichtingen. In sommige gevallen constateerden de NMA's dat ondernemingen met een machtspositie misbruik maakten van hun machtspositie, bijvoorbeeld door te weigeren aan bepaalde klanten producten te leveren. In één geval uit 2012 heeft de NMA in **Finland** naar aanleiding van een klacht een boete opgelegd aan een zuivelcoöperatie omdat deze misbruik maakte van haar machtspositie door verse melk tegen kunstmatig lage prijzen te verkopen. De NMA stelde vast dat de coöperatie lage

prijzen rekende omdat zij andere verwerkers, met inbegrip van kleine melkveebedrijven, van de markt wilde weren zodat de verwerker met de machtspositie de enige melkverwerker op de markt zou worden en de prijzen vervolgens weer zou kunnen verhogen.

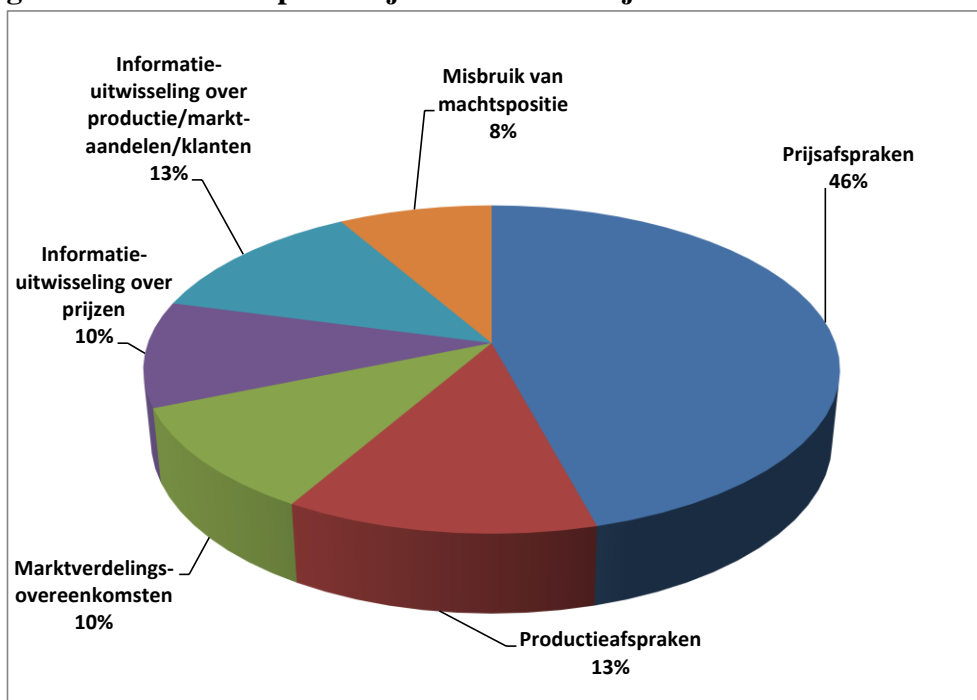
51. Alle gevallen van misbruik van een machtspositie door marktdeelnemers die werden gesignaleerd door de mededingingsautoriteiten speelden zich af in de sector melk en zuivelproducten.
52. In sommige gevallen werden onderzoeken afgesloten vanwege gebrek aan bewijs. De NMA in **Zweden** heeft bijvoorbeeld een onderzoek afgesloten vanwege gebrek aan bewijs voor de klacht dat een onderneming met een machtspositie detailhandelaren betaalde om geen producten van concurrenten te verkopen.

### 3.7. Aard van de geconstateerde inbreuken

53. De door de mededingingsautoriteiten geconstateerde inbreuken kunnen als volgt worden onderverdeeld: **prijsafspraken (46 %)**, **productieafspraken (13 %)**, **informatie-uitwisseling over productie, marktaandelen en klanten (13 %)**, **marktverdelingsovereenkomsten (10 %)**, **informatie-uitwisseling over prijzen (10 %)**, **misbruik van machtspositie**, met inbegrip van strategieën om concurrenten uit te sluiten, zoals afbraakprijzen, exclusieve kortingen, buitensporige en onbillijke prijzen (8 %). In een aantal gevallen stelden de mededingingsautoriteiten vast dat er sprake was van meerdere inbreuken tegelijkertijd.

#### Afbeelding 2

**Voornaamste soorten inbreuken die door de mededingingsautoriteiten zijn geconstateerd in de periode januari 2012 t/m juni 2017**





### 3.8. Advies en toezicht en controle

54. De mededingingsautoriteiten geven ook advies over de toepassing van de mededingingsregels. In de periode hebben de NMA's 46 **aanvragen voor advies** in de landbouwsector ontvangen. De adviesaanvragen zijn afkomstig van marktdeelnemers, maar ook van autoriteiten, bijvoorbeeld waar het nieuwe wetgeving betreft.
55. Een andere belangrijke taak van de NMA's is toezicht en controle. In de periode hebben NMA's 53 **controles en daarmee verband houdende activiteiten** uitgevoerd met betrekking tot de toepassing van de mededingingsregels in de landbouwsector. Dergelijke werkzaamheden bestaan doorgaans uit sectorale onderzoeken, goedkeuring van verslagen en belangenbehartiging.