



Bryssel den 26.10.2018
COM(2018) 706 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Tillämpningen av unionens konkurrensregler på jordbrukssektorn

{SWD(2018) 450 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Tillämpningen av unionens konkurrensregler på jordbrukssektorn

1. INLEDNING

1. Enligt artikel 225 d i förordning (EU) nr 1308/2013 (nedan kallad *förordningen om en samlad marknadsordning*)¹ ska kommissionen senast den 31 december 2017 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av konkurrensreglerna på jordbrukssektorn, framför allt om hur artiklarna 209 och 210 samt artiklarna 169, 170 och 171 i förordningen om en samlad marknadsordning fungerar i de berörda sektorerna
2. Denna rapport bygger på information till kommissionen från nationella konkurrensmyndigheter, medlemsstater och privata organisationer, Europeiska kommissionens studier av producentorganisationer inom sektorerna olivolja, jordbruksgrödor och nöt- och kalvkött (2017) och av branschorganisationer (2016).
3. Begreppet ”jordbrukssektorn” omfattar de produkter som förtecknas i artikel 1.2 och bilaga I i förordningen om en samlad marknadsordning.
4. Rapporten omfattar perioden från den 1 januari 2014 till halvårsskiftet 2017 när det gäller undantag från konkurrensreglerna i förordningen om en samlad marknadsordning och från den 1 januari 2012 till halvårsskiftet 2017 för beskrivningen av antitrustundersökningar (nedan kallad perioden).² I kommissionens arbetsdokument lämnas ytterligare information om undantagen och antitrustundersökningarna.

1.1. Unionens konkurrensregler

5. **Enligt artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt** (EUF-fördraget) är alla avtal mellan två eller flera oberoende marknadsoperatörer som begränsar konkurrensen förbjudna. Detta omfattar framför allt priskarteller, som tar bort incitament att förbättra produktion och som innebär allvarliga överträdelser. Enligt artikel 101.3 i EUF-fördraget är avtal undantagna från förbudet i artikel 101.1 om de skapar objektiva ekonomiska vinster som väger tyngre än de negativa effekterna av en begränsning av konkurrensen, till exempel genom att bidra till att förbättra produktionen eller distributionen av varor, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås. Begränsningen

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671).

2 För perioden 2004–2011, se [rapporten om de europeiska konkurrensmyndigheternas tillsyn över hur konkurrenslagstiftningen efterlevs och övervakning av marknaden inom livsmedelssektorn](#).

måste dessutom vara nödvändig och konkurrensen får inte sättas ur spel. Operatörerna bedömer själva om villkoren i artikel 101 i EUF-fördraget har uppfyllts.³

6. Jordbrukssektorn kan också utnyttja undantagen enligt allmänna konkurrensregler, till exempel den så kallade särskilda gruppundantagsförordningen.⁴ Om parter gemensamt producerar eller förädlar produkter och parternas gemensamma marknadsandelar inte överskrider 20 % av den relevanta marknaden för de förädlade produkterna medges enligt den särskilda gruppundantagsförordningen gemensam försäljning av sådana produkter. Detta är relevant för till exempel kooperativ som ofta bedriver beredningsverksamhet.
7. Enligt **artikel 102 i EUF-fördraget** är det förbjudet för företag att missbruka en dominerande ställning på en viss marknad, till exempel genom att ta ut oskäliga priser eller begränsa produktionen.

1.2. Tillämpningen av unionens konkurrensregler på jordbrukssektorn

8. I EUF-fördraget tilldelas jordbrukssektorn en särställning. Enligt artikel 42 i EUF-fördraget ska bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån Europaparlamentet och rådet, med hänsyn till de fem målen i artikel 39 i EUF-fördraget, beslutar detta inom ramen för bestämmelserna i artikel 43.2 i EUF-fördraget. De fem målen är att höja produktiviteten, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. EU-domstolen erkänner den gemensamma jordbrukspolitikens företrädare framför fördragets målsättning på konkurrensområdet.⁵ Den framhåller att bevarandet av en effektiv konkurrens är ett av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma organisationen av marknaderna.⁶

2. UNDANTAGEN FRÅN ARTIKEL 101.1 I EUF-FÖRDRAGET

9. Unionens konkurrensregler gäller för produktion av och handel med jordbruksprodukter om inte annat anges i förordningen om en samlad marknadsordning (artikel 206 i förordningen om en samlad marknadsordning).

3 För vägledning, se Europeiska kommissionens riktlinjer från 2004 om tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget (nu artikel 101.3 i EUF-fördraget).

4 Kommissionens förordning (EU) nr 1218/2010 av den 14 december 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av specialiseringsavtal (EUT L 335, 18.12.2010, s. 43).

5 Dom av den 29 oktober 1980 i mål 139/79, *Maizena*, EU:C:1980:250, punkt 23, dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, *Tyskland mot rådet*, EU:C:1994: 367, punkt 61, dom av den 19 september 2013 i mål C-373/11, *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou*, EU: C: 201: 567, punkt 39, och nu senast i dom av den 14 november 2017 i mål C-671/15, *APVE m.fl.*, EU:C:2017:860, punkt 37.

6 Dom av den 9 september 2003 i mål C-137/00, *Milk Marque och National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:2003:429, punkt 57, dom av den 14 november 2017 i mål C-671/15, *APVE m.fl.*, EU:C:2017:860, punkterna 37 och 48.

Förordningen om en samlad marknadsordning innehåller undantag från tillämpningen av artikel 101 i EUF-fördraget, som antingen gäller för samtliga jordbrukssektorer eller avser specifika situationer.

10. I figuren nedan beskrivs de ramar som gällde för konkurrensregler och undantag före den 1 januari 2018.⁷

Figur 1
Konkurrensregler före den 1 januari 2018



11. Många av dessa undantag gäller arbetet i erkända producentorganisationer, vilkas aktiviteter beskrivs i artikel 152 i förordningen om en samlad marknadsordning. Andra gäller lantbrukare och lantbrukarorganisationer (artikel 209). Artikel 210 i förordningen om en samlad marknadsordning gäller vertikalt samarbete i försörjningskedjan av erkända branschorganisationer.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017 om ändring av förordningarna (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och (EU) nr 652/2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial (EUT L 350, 29.12.2017, s. 15). "Omnibusförordningen" ändrade artikel 152 i förordningen om en samlad marknadsordning genom att införa ett uttryckligt konkurrensundantag för producentorganisationer/sammanslutningar av producentorganisationer inom samtliga sektorer.

12. När det gäller en producentorganisations verksamhet i frukt- och grönsakssektorn krävs enligt artikel 160 i förordningen om en samlad marknadsordning att producentmedlemmarna släpper ut hela sin aktuella produktion på marknaden genom producentorganisationen. Enligt artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/8918, ska en producentorganisations huvudsakliga verksamhet inom frukt- och grönsakssektorn bestå i att koncentrera utbudet och utsläppandet på marknaden av medlemmarnas produkter. I ett mål nyligen som gällde producentorganisationer inom frukt- och grönsakssektorn uppgav EU-domstolen att artikel 101 i EUF-fördraget i vissa fall eventuellt inte gäller viss verksamhet (till exempel planering av volymer och antagandet av en prispolitik) som bedrivs av sådana producentorganisationer⁹. Medlemsstaternas årsrapporter visar att producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer svarade för cirka 50 % av all frukt och alla grönsaker som salufördes på marknaden i EU 2015.
13. Erkännande av producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer beviljas av medlemsstaterna. För närvarande finns det över 1 700 erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer i EU inom frukt- och grönsakssektorn. Detta beror på att EU:s medfinansiering av de operativa programmen utdelas till erkända producentorganisationer. Inom mjölksektorn finns det cirka 300 erkända producentorganisationer och sju sammanslutningar av producentorganisationer. Det finns cirka 1 200 erkända producentorganisationer och nio sammanslutningar av producentorganisationer inom övriga sektorer, i första hand sektorerna för kött, olivolja och spannmål. 10
14. Denna rapport är visserligen begränsad till den period som nämns i punkt 4, men **två händelser under senare tid** bör nämnas.
15. För det första beslutade EU-domstolen i Endives-domen¹¹ att praxis såsom att samordna volymer och prisstrategier samt utbytet av kommersiellt känslig information mellan producentorganisationer och deras sammanslutningar är förbjuden enligt artikel 101 i EUF-fördraget. Domstolen slog också fast att under vissa förhållanden kan artikel 101 i EUF-fördraget eventuellt inte gälla inom erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer för sådana verksamheter som utförs av en viss producentorganisation eller sammanslutning av producentorganisationer. Den praxis det gäller måste framför allt vara **absolut nödvändig** för och **proportionell** mot uppnåendet av de mål som EU:s

8 EUT L 138, 25.5.2017, s. 4.

9 Se punkt 15.

10 Uppgifter för 2016. Uppgifterna bygger på medlemsstaternas rapportering för frukt- och grönsakssektorn och för mjölksektorn. För övriga sektorer är uppgifterna preliminära och bygger på medlemsstaternas svar på kommissionens begäran i april 2017.

11 Dom av den 14 november 2017 i mål C-671/15, *APVE m.fl.*, EU:C:2017:860, punkt 43 och följande punkter. Målet gällde bestämmelserna i förordning (EU) nr 1234/2007.

lagstiftning tilldelar producentorganisationen eller sammanslutningen av producentorganisationer.

16. För det andra medges per den 1 januari 2018, genom artikel 152 i förordningen om en samlad marknadsordning ändrad genom omnibusförordningen, ett undantag från artikel 101 i EUF-fördraget för **erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer**. För att kunna utnyttja undantaget måste producentorganisationen eller sammanslutningen av producentorganisationer integrera minst en av producentmedlemmarnas verksamheter (till exempel transport eller lagring), verkligen utöva verksamheten, koncentrera utbudet och saluföra medlemmarnas produkter på marknaden.

2.1. Allmänna konkurrensundantag i förordningen om en samlad marknadsordning

2.1.1. Artikel 209 i förordningen om en samlad marknadsordning

17. Artikel 209.1 andra stycket i förordningen om en samlad marknadsordning, som har funnits med en likartad utformning sedan 1962, är ett allmänt undantag från artikel 101.1 i EUF-fördraget för lantbrukare som samarbetar. Avtalen **får inte** (i) äventyra syftet med artikel 39 i EUF-fördraget, (ii) medföra en skyldighet att ta ut ett identiskt pris och (iii) utesluta konkurrens. Eftersom lantbrukarna själva bedömer undantagets tillämplighet på avtalet utan att informera medlemsstaterna eller kommissionen, har kommissionen inga uppgifter om hur ofta lantbrukarna utnyttjade undantaget. Parterna hänvisade sällan till artikel 209 i förordningen om en samlad marknadsordning i samband med konkurrensundersökningar.
18. Konkurrensmyndigheten i **Nederländerna** behandlade föregångaren till artikel 209 i förordningen om en samlad marknadsordning – artikel 176 i förordning (EU) nr 1234/2007 – i två undersökningar. I en av dessa bötfällde den nationella konkurrensmyndigheten 2012 en grupp av jordbruksproducenter, grossister och beredningsföretag för ett avtal som begränsade produktionen av silverlök. Parterna till avtalet delade också på prisinformation för att skapa en enhetlig prissättning och få ut högsta möjliga pris. För att stödja avtalet köpte de upp flera konkurrerande lökproducenter som efter förvärvet inte längre odlade silverlök. Parterna hävdade att avtalet kunde omfattas av undantaget eftersom det behövdes för att öka produktivitet och avkastning samt för att kunna ta ut rimliga priser. Den nationella konkurrensmyndigheten ansåg inte att undantaget gällde, eftersom 1) parterna inte ingick i en nationell marknadsorganisation, 2) de årliga produktionskvoterna var avsedda att höja priserna över konkurrensnivån och avtalet inte bidrog till att säkerställa att utbudet nådde kunderna till rimliga priser och 3) avtalet innebar att parterna måste ta ut identiskt lika priser.

2.1.2. Artikel 210 i förordningen om en samlad marknadsordning – avtal mellan branschorganisationer

19. Enligt artikel 210 i förordningen om en samlad marknadsordning kan erkända branschorganisationer utnyttja ett undantag från artikel 101.1 i EUF-fördraget. De måste informera kommissionen om sina avtal och om kommissionen inte inom två månader efter att ha erhållit fullständig information beslutar att de är förenliga med unionens regler, gäller inte artikel 101.1 i EUF-fördraget. Avtalet får inte omfatta priskarteller eller fastställande av kvoter eller leda till en uppdelning av marknaden eller andra snedvridningar av konkurrensen. Kommissionen har erhållit två **meddelanden** från branschorganisationer enligt denna artikel.
20. I januari 2015 framförde kommissionen inga invändningar mot ett avtal från *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* som fastställde prisintervall för vissa mjölkegenskaper. Eftersom mjölkpriset beror på mjölkens sammansättning och kvalitet, offentliggör de regionala organisationerna i CNIEL värden för olika tekniska mjölkspecifikationer som grundas på olika mjölkparametrar (till exempel fetthalt, mjölkens ursprung grundat på typen av boskap samt kriterier för hälsa och hygien) som leder till tillägg eller avdrag i relation till grundpriset. Mjölkbönderna och köparna kan sedan frivilligt i sina avtal hänvisa till de offentliggjorda prisintervallen för att komma överens om ett tillägg eller avdrag i förhållande till mjölkens grundpris.
21. I juni 2017 reste kommissionen inga invändningar mot avtalet som ingåtts av den franska branschorganisationen *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* som fastställde prisindikatorer för potatis. Prisindikatorerna grundas på aggregerade uppgifter över den ersättning lantbrukare tidigare har fått för vissa potatissorter. Syftet med att offentliggöra informationen är att öka kunskaperna i försörjningskedjan. Potatisodlarna och köparna kan själva välja att hänvisa till den offentliggjorda prisindikatorn i sina enskilda avtal.
22. Det finns för närvarande **128 erkända branschorganisationer** i nio medlemsstater i Europeiska unionen. Den allra största delen av dessa branschorganisationer finns i Frankrike och Spanien (65 respektive 27 organisationer). De flesta branschorganisationerna är verksamma inom vin- eller frukt- och grönsakssektorn.¹²

2.2. Särskilda konkurrensundantag i förordningen om en samlad marknadsordning

2.2.1. Avtalsförhandlingar

23. Under den period som omfattas av denna rapport fanns det enligt förordningen om en samlad marknadsordning inom fyra sektorer – *olivolja, nöt- och kalvkött, jordbruksgrödor samt mjölk och mjölkprodukter* – en möjlighet för producentorganisationerna att förhandla fram leveranskontrakt för försäljning av

12 Årsrapporter från medlemsstaterna och Arcadia/LEI Wageningen-studien.

medlemmarnas respektive produkter. Det gemensamma syftet med åtgärderna var att stärka lantbrukarnas förhandlingsposition i förhållande till deras partner längre ned i försörjningskedjan, men villkoren och verksamheterna som godkändes enligt dessa bestämmelser skilde sig åt.

24. Sedan 2012 kan erkända producentorganisationer inom **mjolksektorn** enligt artikel 149 i förordningen om en samlad marknadsordning med vissa kvantitativa begränsningar genomföra avtalsförhandlingar utan att behöva koncentrera utbudet och saluföra medlemmarnas produkter på marknaden eller integrera en effektivitetsstärkande verksamhet hos sina producenter. En producentorganisation kan förhandla fram ett pris för leverans av obehandlad mjölk till beredningsföretagen. Genomförandet av denna bestämmelse beskrevs i kommissionens rapporter från 2014 och 2016¹³. Nio medlemsstater uppgav att de hade levererat obehandlad mjölk inom ramen för kollektivt förhandlade avtal under 2016. Den volym som förhandlats fram kollektivt uppgick till 22,8 miljoner ton, vilket motsvarar 15 % av samtliga mjölkleveranser i EU under 2016. Det sektorsspecifika undantaget för mjölk i artikel 149 i förordningen om en samlad marknadsordning gäller fortfarande.
25. Sedan 2014 medger artiklarna 169, 170 och 171 i förordningen om en samlad marknadsordning att producenter genomför gemensam försäljningsverksamhet och försäljningsrelaterad verksamhet för jordbruksprodukter inom sektorerna **olivolja, nöt- och kalvkött samt jordbruksgrödor** genom erkända producentorganisationer. Producentorganisationen kan förhandla fram leveransavtal, med vissa kvantitativa begränsningar, under förutsättning att organisationen koncentrerar utbudet och saluför sina medlemmars produkter på marknaden. Den måste dessutom integrera minst en av producentmedlemmarnas verksamheter, vilket bör kunna skapa betydande effektivitetsvinster. Under 2015 antog kommissionen riktlinjer om tillämpningen av dessa bestämmelser.¹⁴ Bestämmelserna upphävdes per den 1 januari 2018 genom förordning (EU) 2017/2393. Även om undantagen för olivolja, nöt- och kalvkött samt vissa jordbruksgrödor har upphävts fortsätter de rättsligt att vara relevanta för de verksamheter som ägde rum innan omnibusförordningens ändringar trädde i kraft den 1 januari 2018.
26. För att kunna utnyttja undantaget för dessa tre sektorer måste producentorganisationen informera den behöriga myndigheten i sin medlemsstat om volymen för den produkt som omfattas av förhandlingarna. Medlemsstaten måste informera kommissionen. Kommissionen har inte mottagit några sådana meddelanden sedan förordningen om en samlad marknadsordning trädde i kraft.
27. Under 2017 startade kommissionen en studie av producentorganisationerna och deras verksamheter i de tre sektorerna. **Resultaten** visar att det finns betydligt fler icke-erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer

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

¹⁴ Kommissionens meddelande, EUT C 431, 22.12.2015, s. 1.

än erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer. Det totala antalet erkända och icke-erkända producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer är cirka 1 400 inom olivsektorn, cirka 800 i nöt- och kalvköttsektorn och cirka 1 600 i sektorn för jordbruksgrödor.

28. **Resultaten** visar också att cirka två tredjedelar av producentorganisationerna och sammanslutningarna av producentorganisationer genomför avtalsförhandlingar och att praktiskt taget alla de producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer som gör detta genomför minst en av de effektivitetshöjande verksamheter som krävs enligt artiklarna 169–171 i förordningen om en samlad marknadsordning. De vanligaste effektivitetshöjande verksamheterna var kvalitetskontroll, distribution/transporter och inköp av insatsvaror. Producentorganisationerna genomför dessa effektivitetshöjande verksamheter i första hand eftersom de anser att de stärker deras ställning i förhandlingar med inköpare. Ingen producentorganisation har uppfyllt samtliga administrativa krav (erkännande och meddelande om förhandlade volymer) för att kunna utnyttja undantaget.

2.2.2. Övriga sektorsvisa undantag, inklusive krisåtgärder

29. Enligt artiklarna 150 och 172 i förordningen om en samlad marknadsordning har producentorganisationerna rätt att komma överens om att **anpassa utbudet till efterfrågan** och säkerställa vissa produkters mervärde och kvalitet. För utbudet av **ostar med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning**¹⁵, har *Frankrike* infört utbudsreglering för **åtta** och *Italien* för **fyra ostsorter** i enlighet med artikel 150 i förordningen om en samlad marknadsordning. En liknande möjlighet för utbudet av skinka med skyddad ursprungsbeteckning eller geografisk beteckning har hittills enbart utnyttjats av **Italien**, artikel 172 i förordningen om en samlad marknadsordning. När det gäller **vin** meddelade *Frankrike (17 fall) och Spanien (1 fall)* kommissionen att man fastställt saluföringsregler för att reglera utbudet i enlighet med artikel 167 i förordningen om en gemensam marknadsordning.
30. När det gäller **sockersektorn** medges enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1166¹⁶ att beredningsföretag och odlare av sockerbetor kommer överens om att inbördes dela upp vinster och förluster, på vissa villkor. Klausulen om uppdelning av värdet är frivillig och kan endast tillämpas på avtal mellan ett beredningsföretag (dvs. inget samarbete mellan flera beredningsföretag) och sockerbetsodlare samtidigt. Parterna kan inte bestämma priset på betor. Uppdelning

15 På engelska PDO, Protected designation of origin, och PGI, Protected geographical indications.

16 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1166 av den 17 maj 2016 om ändring av bilaga X till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller köpevillkor för sockerbetor inom sockersektorn från och med den 1 oktober 2017.

av värdet tillämpas allmänt, dvs. i 35 av de 42 avtal i branschen¹⁷, som kommissionen har erhållit information om.

31. Enligt artikel 33 i förordningen om en gemensam marknadsordning har **producentorganisationer inom frukt- och grönsakssektorn möjlighet att vidta vissa åtgärder inom ramen för verksamhetsprogram, bland annat produktionsplanering och krisåtgärder**. Dessa åtgärder medfinansieras av EU. Under 2015 uppgick EU:s ekonomiska stöd åt krisåtgärder till 50 miljoner euro.
32. Under perioder av allvarlig obalans på marknaderna medger artikel 222 i förordningen om en gemensam marknadsordning **avtal mellan och beslut av erkända producentorganisationer, sammanslutningar av sådana producentorganisationer och erkända branschorganisationer** inom samtliga jordbrukssektorer under en begränsad period på sex månader, som kan förlängas en gång. Sådana krisåtgärder för att till exempel dra tillbaka produkter från marknaden godkändes av kommissionen under mjölkkrisen mellan april 2016 och april 2017. Kommissionen har inte fått någon information om att detta tillstånd har utnyttjats.

2.3. Artikel 101.3 i EUF-fördraget

33. Avtal som ingås mellan oberoende producenter om till exempel kvantiteter och försäljning kan undantas enligt artikel 101.3 i EUF-fördraget om de villkor som beskrivs i punkt 5 ovan är uppfyllda.
34. Under 2013 genomförde den **nationella konkurrensmyndigheten i Lettland** en undersökning på eget initiativ på grundval av den nationella konkurrenslagstiftningen (motsvarande artikel 101.3 i EUF-fördraget) av ett avtal om gemensam beredning mellan två mjölkkooperativ som omfattade priskarteller för obehandlad mjölk. Den nationella konkurrensmyndigheten fann att avtalet kunde undantas eftersom samtliga villkor var uppfyllda.
35. Under 2013 inledde den **nationella konkurrensmyndigheten i Frankrike** en undersökning som grundades på ett klagomål och bötfällde fem grisslakterier för att de kommit överens om vilka kvantiteter av griskött de skulle köpa från lantbrukare som erbjöd levande grisar. Syftet var att sänka priserna som betalades till lantbrukarna. Den nationella konkurrensmyndigheten bötfällde också en sammanslutning av slakterier för att de skickat prisinstruktioner till sina medlemmar. Dessutom bötfälldes sju slakterier, en sammanslutning av slaktare och en sammanslutning av inköpare vid en auktionsmarknad för att de kollektivt kommit överens om ett baspris som skulle betalas till lantbrukarna. När det gällde den senaste överträdelsen hävdade parterna att deras avtal kunde undantas enligt artikel 101.3 i

¹⁷ Detta är avtal mellan sockerbetsodlare eller deras organisation och beredningsföretag eller deras organisationer som ska ingås före ett visst leveranskontrakt, artikel 125 i förordningen om en samlad marknadsordning.

EUF-fördraget. Den nationella konkurrensmyndigheten drog slutsatsen att även om parterna kunde visa att fastställandet av ett baspris bidrog till att förbättra köttproduktionen så var inte de övriga villkoren uppfyllda eftersom fastställandet av ett baspris inte främjade ekonomisk utveckling och inte tillförsäkrade konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnåddes.

3. UNDERSÖKNINGAR AV KONKURRENSMYNDIGHETER INOM JORDBRUKSSEKTORN

36. Under perioden mellan den 1 januari 2012 och halvårsskiftet 2017 (nedan kallad perioden) har de europeiska konkurrensmyndigheterna¹⁸ genomfört **126 undersökningar** varav **41 undersökningar** fortfarande pågår, vilket ger totalt **167 undersökningar**. Det största antalet undersökningar genomfördes av de nationella konkurrensmyndigheterna i **Österrike (24)**, **Danmark (22)**, **Grekland (21)** och av **Europeiska kommissionen (22)**.

3.1. De viktigaste produktkategorierna som undersöktes

37. Konkurrensmyndigheternas undersökningar omfattar ett brett urval av jordbruksprodukter, men följande produktkategorier var de som undersöktes oftast: **mjölk och mejeriprodukter (34 %)**, **kött (19 %)**, **frukt och grönsaker (12 %)** och **spannmål (10 %)**. Ett antal undersökningar genomfördes också inom kategorierna **oljeväxter, oljor och fetter (5 %)**, **socker (5 %)** och **ris (2 %)**.

38. De överträdelser som upptäcktes av konkurrensmyndigheterna och som resulterade i ekonomiska påföljder rörde ett antal jordbruksprodukter, inklusive **mjölk och mejeriprodukter (26 %)**, **frukt och grönsaker (22 %)**, **kött i allmänhet (16 %)**, **oljeväxter, oljor och fetter (10 %)**, **övriga produkter, till exempel naturlig vinäger, vin, spannmål, bomull, socker (26 %)**.

3.2. Organisationer som omfattats av undersökningar

39. De organisationer som undersökts av konkurrensmyndigheterna är **beredningsföretag (36 %)**, **återförsäljare (15 %)**, **övriga typer av sammanslutningar (11 %)**, **jordbruksproducenter (9 %)**, **grossister (9 %)**, **producentorganisationer inom jordbruket (9 %)**, **allmänna lantbrukarföreningar (9 %)**, **övriga (7 %)** och **sammanslutningar av producentorganisationer (4 %)**.

40. De organisationer som blivit föremål för beslut där konkurrensmyndigheterna upptäckt en överträdelse av konkurrensreglerna är **beredningsföretag (39 %)**, **återförsäljare (26 %)**, **grossister (12 %)**, **övriga typer av sammanslutningar (7 %)**, **jordbruksproducenter (5 %)**, **producentorganisationer inom jordbruket (4 %)**, **övriga (4 %)** och **sammanslutningar av producentorganisationer (3 %)**.

¹⁸ Begreppet ”konkurrensmyndigheter” omfattar både Europeiska kommissionen och EU:s nationella konkurrensmyndigheter.

41. Beredningsföretagen är de organisationer som oftast förekommer i undersökningarna. Den nationella konkurrensmyndigheten i **Tyskland** bötfällde till exempel 2014 de tre största sockerberedningsföretagen för att ha bildat en ”territoriell kartell” som innebar att de skulle minska sin försäljning av socker i Tyskland till sina respektive hemmamarknader. De kom också överens om priser och vilka kvantiteter som skulle säljas. Syftet var att få ut högsta möjliga priser. I två andra undersökningar som genomfördes på eget initiativ under 2012 och 2013 bötfällde de nationella konkurrensmyndigheterna i **Frankrike** och **Tyskland** 17 respektive 22 stora mjölkvarnar för att de gemensamt bestämt priser, vilka kvantiteter de skulle sälja och vilka kunder vilken kvarn skulle begränsa sin försäljning till. Ett annat exempel är den nationella konkurrensmyndigheten i **Grekland** som efter en undersökning på eget initiativ 2012 bötfällde företag (privata företag, kooperativ och en sammanslutning av beredningsföretag) som bearbetade fjäderfäkött för att de gemensamt bland annat bestämt försäljningspriser för sina produkter och förhindrat import av kycklingar.

3.3. Undersökningarnas viktigaste källor

42. När det gäller **undersökningarnas ursprung** inledde konkurrensmyndigheterna de flesta undersökningarna efter **klagomål** (från leverantörer, konkurrenter eller kunder). Andra förfaranden inleddes på eget initiativ av myndigheterna sedan de blivit medvetna om potentiellt konkurrenshämmande metoder genom marknadsinformation.

3.4. Typer av klagande

43. De klagande har olika bakgrund och omfattar i huvudsak **jordbruksproducenter (23 %)**, **beredningsföretag (19 %)**, **övriga (15 %)**, **sammanslutningar av jordbruksproducenter (13 %)**, **enskilda personer (7 %)**, **grossister (5 %)**, **detaljister (5 %)**, **övriga typer av föreningar (5 %)**, **sammanslutningar av producentorganisationer inom jordbruket (3 %)**, **lokala myndigheter (3 %)** och **allmänna lantbrukarföreningar (2 %)**.

44. Detta visar att jordbruksproducenterna på egen hand eller i partnerskap är den viktigaste källan till klagomål. Endast cirka en fjärdedel av undersökningarna som omfattas av denna rapport ledde fram till att det förekommit överträdelser. Den andelen är lägre för undersökningar som inletts efter klagomål från jordbruksproducenter: av de **25 undersökningar** som inleddes under perioden efter klagomål som ingetts av jordbruksproducenter var det bara **fyra undersökningar** som ledde fram till ett beslut som konstaterade att det förekommit en överträdelse. Jordbruksproducenter offentliggör ofta sina klagomål vid den tidpunkt när de inges till konkurrensmyndigheterna, vilket försämrar myndigheternas möjligheter att samla in bevis på eventuella överträdelser.

45. Konkurrensmyndigheterna har trots detta kunnat fastställa flera åtgärder som varit till direkt skada för lantbrukarna. På grundval av ett klagomål bötfällde till exempel den **nationella konkurrensmyndigheten i Spanien** köpare som gick med på att

betala lägre priser till lantbrukare för obearbetad mjölk och som fördelade lantbrukarna mellan sig. I ett annat exempel bötfällde den **nationella konkurrensmyndigheten i Frankrike** inköpare av levande grisar efter ett klagomål eftersom de hade kommit överens om vilka kvantiteter de planerade att köpa från lantbrukare i syfte att sänka priset på djuren. De nationella myndigheterna har också ingripit för att lätta på de exklusivitetsvillkor som dominerande kooperativ infört för lantbrukare. I de fallen gjorde konkurrensmyndigheterna det möjligt för lantbrukarna att leverera obearbetad mjölk (i Sverige) och sockerbetor (i Frankrike) till flera olika beredningskooperativ, vilket breddade möjligheterna för producenterna att ta ut högre priser och att öka sin produktion (till exempel av sockerbetor när kvoterna togs bort).

3.5. Undersökningarnas resultat

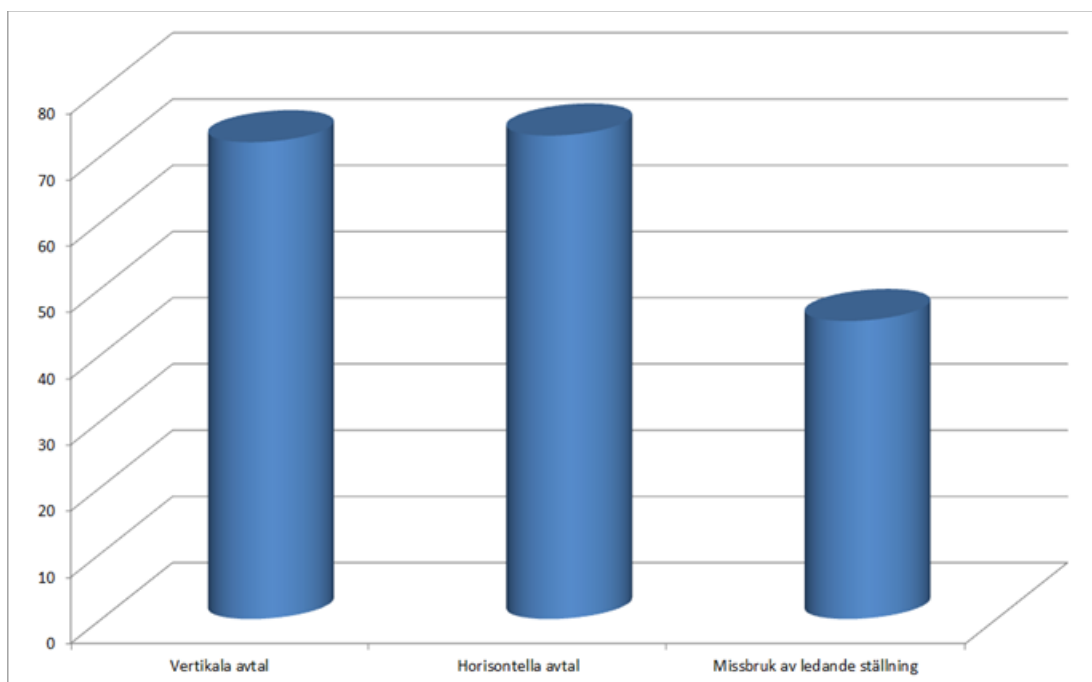
46. Antitrustundersökningarna i jordbrukssektorn som avslutades under perioden ledde fram till fyra olika typer av resultat:
- a. **Beslut om överträdelse med böter**, dvs. konkurrensmyndigheterna krävde att en organisation skulle upphöra med överträdelsen och betala böter (ungefär hälften av de avslutade fallen).
 - b. **Beslut om överträdelse utan böter**, dvs. konkurrensmyndigheterna krävde att en organisation skulle upphöra med överträdelsen men utan att betala böter (ett fåtal av de avslutade fallen).
 - c. **Beslut om åtagande**, dvs. konkurrensmyndigheterna bestämde inte om det förekom en överträdelse och fattade ett beslut som gjorde det åtagande som erbjöds av organisationen som undersöktes rättsligt bindande för att därigenom få bort all potentiell osäkerhet (ett fåtal av de avslutade fallen).
 - d. **Avslut utan beslut**, dvs. konkurrensmyndigheten avslutar undersökningen i en preliminär fas på grund av brist på bevis (bland dessa undersökningar måste avvisandet av klagomål beaktas), eftersom oproportionellt stora insatser skulle krävas för att uppfylla den bevisbörda som krävdes eller på grund av behovet av att fastställa prioriteringar (cirka hälften av de avslutade fallen).

3.6. Typer av undersökta överträdelser

Figur 1

Antalet för de viktigaste typerna av överträdelser som undersöktes under perioden 01/2012–06/2017¹⁹

19 Det totala antalet undersökningar som genomfördes av konkurrensmyndigheterna och antalet för de viktigaste typerna av överträdelser som upptäcktes stämmer inte överens eftersom vissa undersökningar omfattar mer än en typ av överträdelse (till exempel ett vertikalt och ett horisontellt avtal).



47. Europeiska konkurrensmyndigheter har undersökt **vertikala avtal** (38 % av undersökningarna under perioden), dvs. avtal mellan organisationer som är verksamma på olika nivåer av produktionen. De nationella konkurrensmyndigheterna undersökte till exempel avtal mellan beredningsföretag och detaljister om att fastställa ett lägsta pris i detaljistledet i till exempel **Slovakien** för ett fall som gällde mejeriprodukter och i **Bulgarien** för tre fall som gällde solrosolja. Den nationella konkurrensmyndigheten i **Österrike** slutförde 23 undersökningar av avtal mellan beredningsföretag och detaljister om lägsta pris i detaljistledet för mejeri-, kött- och mjölprodukter. I vissa andra fall ansåg konkurrensmyndigheterna att en överträdelse var osannolik och avslutade därför undersökningen. Den nationella konkurrensmyndigheten i **Kroatien** inledde till exempel en undersökning på grundval av ett klagomål som gällde ett avtal mellan företrädare för mjölkproducenterna och beredningsföretagen som gällde beräkning av inköpspriset på mjölk. Konkurrensmyndigheten fann att förhandlingarna och arrangemangen för inköpspriset på mjölk inte kunde anses vara ett problem enligt konkurrensreglerna.

48. De europeiska konkurrensmyndigheterna har undersökt **horisontella avtal**, dvs. avtal mellan två eller fler faktiska eller potentiella konkurrenter (38 %), till exempel avtal mellan producenter om att bestämma priset på en jordbruksprodukt. I en undersökning på eget initiativ fann till exempel den nationella konkurrensmyndigheten i **Cypern** att en sammanslutning av producentorganisationer inom jordbrukssektorn hade överträtt konkurrensreglerna genom att ingå avtal om distribution av obearbetad komjölk som omfattade särskilda villkor för fastställande av priset på obearbetad mjölk med sina lantbrukare som var medlemmar av sammanslutningen. I andra fall ansåg konkurrensmyndigheterna att en överträdelse var osannolik och avslutade därför undersökningen. Den nationella

konkurrensmyndigheten i **Polen** avslutade till exempel sin undersökning av ett klagomål på grund av bristen på bevis för att simultana och relativt snabba prisändringar (dvs. sänkningar) på industriäpplen inköpta av beredningsföretag berodde på ett priskartellavtal.

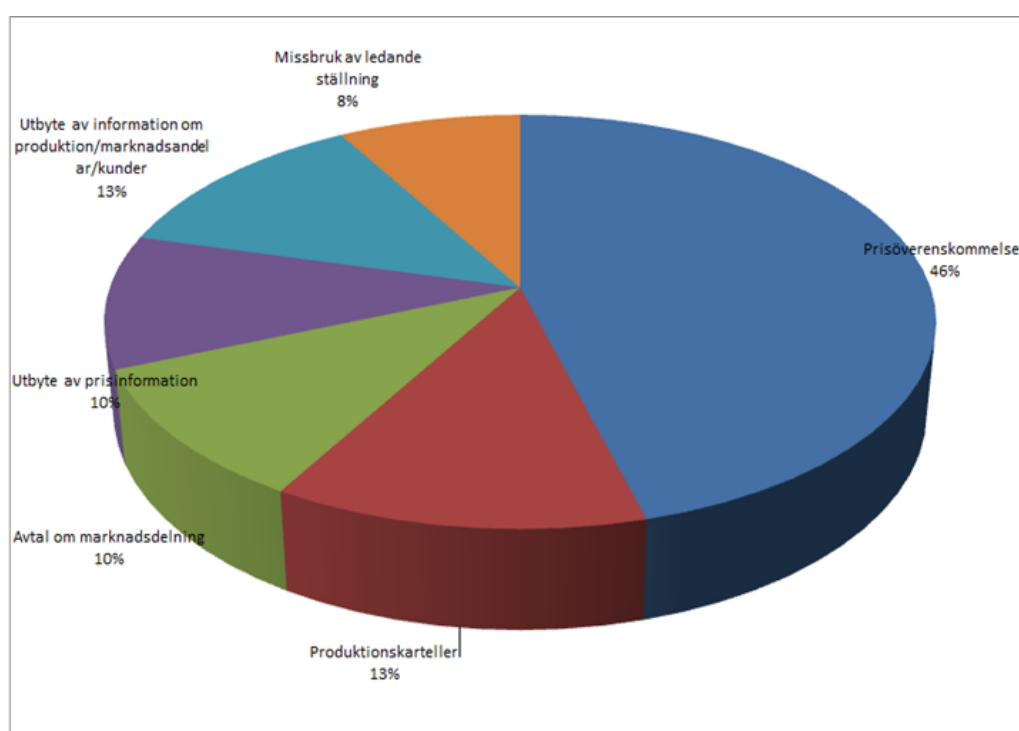
49. Konkurrensmyndigheterna har också undersökt avtal som varit **såväl vertikala som horisontella** eftersom de omfattade flera nivåer i försörjningskedjan och på varje nivå flera, om inte samtliga, konkurrenter. **Europeiska kommissionen** undersökte till exempel på eget initiativ avtal som nationella sammanslutningar av jordbruksproducenter offentligt rapporterade att de ingått med nationella sammanslutningar av beredningsföretag och nationella sammanslutningar av detaljister i **Frankrike**. Syftet med avtalen var att höja priserna på vissa mejeri- och köttprodukter och utesluta leveranser från andra medlemsstater genom att tvinga detaljisterna att köpa in 100 % av de relevanta produkterna i Frankrike. Kommissionens ingripande säkerställde att hyllorna i de franska stormarknaderna inte reserverades för franska produkter, vilket förhindrade en ond cirkel av motåtgärder för samtliga lantbrukare på den inre marknaden och ärendena har avslutats. Flera nationella konkurrensmyndigheter undersökte liknande avtal.
50. Konkurrensmyndigheterna har dessutom undersökt operatörers **missbruk av dominerande ställning (24 %)**. Missbruket omfattade i regel strategier för att stänga ute konkurrenter, såsom exklusivitetsåtaganden, åtaganden om minimiinköp, leveransvägran och så kallat utnyttjandemissbruk, såsom omotiverade avtalsskyldigheter. I vissa fall har de nationella myndigheterna funnit att dominerande företag missbrukade sin dominerande ställning, till exempel genom att vägra leverera sina produkter till vissa kunder. Ett exempel från 2012 är när den nationella konkurrensmyndigheten i **Finland** efter ett klagomål föreslog att bötfälla ett mejerikooperativ för att de missbrukat sin dominerande ställning genom att sälja färsk mjölk till konstlat låga priser. Den nationella konkurrensmyndigheten fann att kooperativets syfte med de låga priserna var att tränga ut alla andra beredningsföretag från marknaden, inklusive små mejeriföretag, för att det dominerande beredningsföretaget skulle bli det enda beredningsföretaget på marknaden – vilket skulle göra det möjligt för kooperativet att höja priserna igen.
51. Alla fall av missbruksbeteende från dominerande aktörer som upptäcktes av konkurrensmyndigheterna rör mjölk- och mejerisektorn.
52. Ibland avslutades fallen på grund av brist på bevis. Den nationella konkurrensmyndigheten i **Sverige** avslutade till exempel en undersökning på grund av brist på bevis. Undersökningen gällde ett klagomål om att ett dominerande företag betalade detaljister för att inte sälja konkurrenternas produkter.

3.7. Typer av upptäckta överträdelser

53. De typer av överträdelser som upptäcktes av konkurrensmyndigheterna kan klassificeras som följer: **Priskarteller (46 %)**, **produktionskarteller (13 %)**, **utbyte av information om produktion, marknadsandelar och kunder (13 %)**, **avtal om marknadsdelning (10 %)**, **utbyte av prisinformation (10 %)**, **missbruk av dominerande ställning**, som omfattar strategier för att stänga ute konkurrenter, såsom underprissättning, utestängande rabatter, överdrivna och oskäligen priser (**8 %**). I ett antal fall fann konkurrensmyndigheterna att det förekom flera överträdelser samtidigt.

Figur 2

De viktigaste typerna av överträdelser som upptäckts av konkurrensmyndigheterna under perioden 01/2012-06/2017



3.8. Rådgivning och tillsyn

54. Konkurrensmyndigheterna ger dessutom råd om hur konkurrensreglerna ska tillämpas. Under perioden har de nationella konkurrensmyndigheterna mottagit 46 sådana **förfrågningar om råd** inom jordbrukssektorn. Förfrågningarna kommer från operatörer, men också från myndigheter, till exempel när det gäller ny lagstiftning.
55. Tillsyn är en annan viktig del av de nationella konkurrensmyndigheternas arbete. Under perioden har de nationella konkurrensmyndigheterna genomfört 53 **tillsynsaktiviteter** som avsåg hur konkurrensreglerna ska tillämpas inom jordbrukssektorn. Sådant arbete omfattar i regel sektorsvisa undersökningar, antagande av rapporter och utåtriktat arbete.

