

## **LANDBOUWBELEID EN MEDEDINGING**

**Inleiding voor het colloquium “Landbouwbeleid en mededinging” op de  
Coöperatiedag van de Nationale Coöperatieraad voor land-en tuinbouw**

**Bussum, 17 november 2005**

## **INLEIDING**

Het thema landbouwbeleid en mededinging was al een heikel punt tijdens de opstelling van het EEG-verdrag in 1957. Toen is ervoor gekozen om de mededingingsregels vooralsnog niet van toepassing te laten zijn op de landbouw en de Raad de opdracht te geven een regeling terzake uit te werken. Deze regeling is er gekomen in 1962 met verordening 26. Deze verordening verklaart de mededingingsregels van toepassing op de landbouwsector met een drietal uitzonderingen. Alleen de Commissie werd bevoegd verklaard te bepalen welke overeenkomsten, o.a.f.g.'s en besluiten aan de voorwaarden voor niet-toepassing van de mededingingsregels voldoen.

Nu ruim 40 jaar later is veel veranderd, maar verordening 26 is ongewijzigd gebleven. Sinds ruim een jaar is het mededingingsrecht aanzienlijk gedecentraliseerd. Ook het GLB heeft een face-lift ondergaan met de zgn. Agenda 2000 en de daarop volgende hervorming van verschillende gemeenschappelijke marktorganisaties in 2003 en 2004.

Vanmiddag wil ik met u nagaan welke de verhouding van het landbouwbeleid en de mededinging tot nu toe is geweest en of deze verhouding zich zal wijzigen met de hervormingen in het mededingings- en landbouwbeleid. Aangezien het landbouwbeleid (nog steeds) een beleidsterrein is dat op het niveau van de

Gemeenschap wordt bepaald, zal ik de verhouding tussen het eventuele nationale landbouwbeleid en het nationale mededingingsrecht buiten beschouwing laten.

### ***WAAROM EEN BIJZONDER REGIEM VOOR DE LANDBOUW?***

landbouw van oudsher uitermate belangrijk voor voedselvoorziening (basisbehoeften!) van bevolking -> sterk gereguleerd

aard van de landbouw -> veel kleine bedrijven geconfronteerd met machtige afnemers (zwakke aanbodstructuur) + grote afhankelijkheid van externe omstandigheden -> onderlinge afspraken noodzakelijk voor voortbestaan (rapport Spaak, blz. 44; Mestmäcker, § 56 III blz. 672)

de ordening van de landbouwmarkten via het gemeenschappelijk landbouwbeleid dient niet ondergraven te worden door een ongecontroleerde toepassing van de mededingingsregels

(zie Barents in Praktijkboek para. 50)

Anderzijds ordening van markt geen vrijheid voor ondernemingen rest-concurrentie uit te schakelen of te beperken (Mestmäcker, § 56 III blz. 673)

## **INHOUD VAN HET BIJZONDERE REGIEM**

Het algemene mededingingsrecht (art. 81 en 82 EG) geldt ten aanzien van de landbouw, maar

Uitzonderingen op de toepassing van art. 81:

- Overeenkomsten, enz. die wezenlijk bestanddeel uitmaken van een nationale marktorganisatie: nog slechts zeer beperkt relevant (vgl. definitie marktorganisatie – arrest Charmasson)
- Overeenkomsten, enz. die vereist zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het landbouwbeleid
- Overeenkomsten, enz. van landbouwondernemers, verenigingen van landbouwondernemers of verenigingen van deze verenigingen binnen één lidstaat m.b.t. voortbrenging of verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen, of verwerken van landbouwproducten, behalve indien deze:
  - o De verplichting bevatten een bepaalde prijs toe te passen
  - o De mededinging uitsluiten
  - o De doeleinden van het landbouwbeleid in gevaar brengen. (vgl. arrest Oude Luttikhuis)

Alleen de Commissie is bevoegd te verklaren dat aan één van deze uitzonderingen is voldaan. Als gemeenschapsinstelling bij uitstek in staat te beoordelen in hoeverre bepaalde praktijken in overeenstemming zijn met gemeenschappelijk landbouwbeleid. Geen rol dus voor nationale mededingingsautoriteiten of nationale rechter.

2x gerefereerd aan doelstellingen gemeenschappelijk landbouwbeleid -> art. 33

EG:

- Toename van de productiviteit door bevordering technische vooruitgang, verzekering van rationele ontwikkeling landbouwproductie en optimaal gebruik productiefactoren
- Verzekeren redelijke levensstandaard landbouwbevolking, m. n. verhoging van hoofdelijk inkomen landbouwbevolking
- Stabiliseren markten
- Veiligstellen voorziening
- Redelijke prijzen voor de verbruikers

Doelstellingen gedeeltelijk tegenstrijdig -> HvJ EG (arrest Bens 5/67): Raad mag bij bepalen beleid voorrang geven aan bepaalde doelstellingen (zie van Rijn, Kommentar)

HvJ EG (arresten Frubo, Oude Luttikhuis): voor toepasselijkheid 2<sup>e</sup> uitzondering vereist dat overeenkomst noodzakelijk is ter bereiking van alle doelstellingen tezamen. Zie echter ook arrest Florimex ( zaak T-70/90 en T-71/92, C-265/97 P)

Proportionaliteitstoets: overeenkomst dient noodzakelijk te zijn voor bereiking doelstellingen en niet verder te gaan dan hiervoor strikt nodig is.

Doelstellingen GLB geconcretiseerd in wetgeving Raad en Commissie (vgl. beschikking suiker blz. 43 1<sup>e</sup> kolom). In de loop van de tijd geëvolueerd.

In het begin stond de eenmaking van de markten en het prijsbeleid centraal: via hoge gemeenschappelijke prijzen en een bescherming tegen goedkope invoer werd geprobeerd een vrij verkeer van goederen te bereiken, de productie te bevorderen en daardoor een voldoende graad van zelfvoorziening te bereiken.

Het succes van deze politiek zorgde voor overschotten. In de jaren tachtig werd naast het prijsbeleid de doelstelling van de stabilisatie van de markten naar voren gebracht via productiebeperkingen en andere instrumenten ter stabilisatie van de productie.

Commissie slechts in één zaak uitzondering toepasselijk verklaard (beschikking “nieuwe aardappelen” 1988 – nat. marktorganisatie). voor het overige alleen negatieve beschikkingen

3<sup>e</sup> uitzondering gaat voornamelijk over producentenorganisaties. In kader landbouwbeleid belangrijke taak gegeven aan producentenorganisaties in bepaalde marktorganisaties (groeten en fruit(art. 11 vo. 2200/96); olijfolie, vis). Doelstelling producentenorganisaties voor Commissie criterium voor beoordeling in hoeverre overeenkomst noodzakelijk is voor bereiking doelstellingen GLB (vgl. 2<sup>e</sup> mededingingsverslag blz. 87). Kan gaan tot het van overheidswege algemeen toepasselijkverklaren van besluiten organisaties (bijv. art. 18 vo. 2200/96) -> uitsluiten mededinging op een bepaald gebied.

Daarnaast ook brancheorganisaties en –overeenkomsten ((bijv. art. 19+20+21 vo. 2200/96)

### ***MOGELIJKE INVLOED HERVORMING LANDBOUWBELEID?***

Sinds Agenda 2000 landelijke ontwikkeling een volwaardige doelstelling GLB naast marktbeleid -> 2e pijler – structurele versterking van de landbouweconomie. Gevolg: decentralisatie naar lidstaten binnen gemeenschappelijk vastgesteld raam

## Hervorming 2003/2004:

- loskoppelen productie en inkomensondersteuning;
- geen prijspolitiek meer; Europese landbouw moet op eigen kracht concurreren op wereldmarkt;
- actief bevorderen van voedselveiligheid en -kwaliteitsbeleid;
- integreren van milieubeleid en dierenwelzijn; nakomen verplichtingen uit hoofde gemeenschapshandelingen voorwaarde voor inkomensondersteuning.
- Grotere mogelijkheid voor lidstaten voor voeren van eigen beleid – concentreren van premies in bepaalde streken of bij bepaalde producties
- Sterkere nadruk op landelijke ontwikkeling via overdracht van middelen marktbeleid naar landelijke ontwikkeling.

Nieuwe doelstellingen onder algemene paraplu van art. 33 EG -> in aanmerking nemen bij toepassing uitzonderingen verordening 26.

De vraag is of speciale plaats voor landbouw nog langer gerechtvaardigd is. landbouwbeleid gericht op meer marktconform handelen -> minder ruimte voor uitzonderingspositie

Anderzijds structurele nadelen landbouw – zwakke aanbodstructuur, afhankelijkheid externe omstandigheden – blijven bestaan -> rechtvaardiging voor bepaalde samenwerkingsvormen m.n. bevordering kwaliteit producten

### **MOGELIJKE INVLOED HERVORMING MEDEDINGINGSBELEID?**

Van een grotendeels gecentraliseerd stelsel naar een meer gedecentraliseerd stelsel -> verlening van ontheffingen op basis van art. 81 (3) bij nationale autoriteiten

Is in die situatie de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie uitzonderingen toe te staan nog gerechtvaardigd? Of decentralisatie goedkeuringen?

Eenzijds blijft declaratoire “negatieve verklaring” Commissie bestaan (art. 10) ->”algemeen belang van Gemeenschap”; landbouwbeleid als gemeenschappelijk beleid behoort tot algemeen belang van Gemeenschap

Anderzijds mededingingsbeleid ook gemeenschappelijk beleid – gedecentraliseerd. Samenwerking tussen Commissie en nationale mededingingsautoriteiten om eenheid in beleid te verzekeren (art. 11);

mogelijkheid tot raadpleging van Commissie (art. 11 (5); samenwerking rechterlijke instanties en Commissie (art. 15) – mogelijkheid tot vragen inlichtingen of advies

## **CONCLUSIE**

In de afgelopen 40 jaar is de bijzondere positie die de Raad bij de toepassing van de mededingingsregels aan de landbouw heeft gegeven nauwelijks in de verf gezet: slechts in één geval heeft de Commissie een overeenkomst van het kartelverbod vrijgesteld omdat deze overeenkomst noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze doelstellingen worden via overheidsoptreden verwezenlijkt en voor aanvullend particulier handelen is weinig of geen plaats. Alleen in het kader van producentenorganisaties is samenwerking tussen producenten structureel geoorloofd, maar deze berusten op wetgevende besluiten van de Raad.

In de toekomst zullen producenten meer op zichzelf zijn aangewezen, waardoor wellicht de neiging tot gecoördineerd marktgedrag zal toenemen. Aangezien grotere marktwerking één van de doelstellingen van de hervorming van het GLB is, zal coördinatie moeilijk gerechtvaardigd kunnen worden als noodzakelijk

voor de verwezenlijking van de doeleinden van de landbouwpolitiek, tenzij het gaat om het bereiken van als zodanig aangegeven doeleinden, zoals het vergroten van de kwaliteit van producten.

Men kan zich zelfs afvragen of verordening 26 in de huidige situatie nog een bestaansrecht heeft; de belangen die het wenst te beschermen kunnen waarschijnlijk evengoed in het kader van art. 81 (3) behartigd worden.

De exclusieve bevoegdheid van de Commissie om vast te stellen dat een overeenkomst, enz. onder één van de uitzonderingen van verordening 26 valt is in de nieuwe constellatie van het mededingingsrecht niet meer gerechtvaardigd. Deze bevoegdheid kan evengoed als de bevoegdheid ontheffingen krachtens art. 81 (3) te verlenen aan de nationale mededingingsautoriteiten en nationale rechterlijke instanties worden gegeven. Deze kunnen dan het aanvullende nationale beleid in de beoordeling betrekken.

De landbouw is meer en meer zijn bijzondere plaats in de economie aan het verliezen. Dit heeft zijn repercusies voor de toepassing van de mededingingsregels.