



31. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(19.12.2017)

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Lübbig,
Berlin/Wien**

Neue Regeln für die Anwendung des Kartellrechts im Agrarsektor

1. Sowohl der Gerichtshof als auch Rat und Parlament hatten kürzlich Gelegenheit, zur Klarstellung des Verhältnisses zwischen den Vorschriften über die Gemeinsame Agrarpolitik (insbesondere Art. 42 AEUV) einerseits und den Regeln des allgemeinen Kartellrechts der Union (Art. 101 AEUV) beizutragen. In Art. 42 AEUV findet sich eine sektorielle Ausnahmevorschrift für die Produktion und auch den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In diesem Sektor finden die allgemeinen Wettbewerbsregeln „nur insoweit Anwendung, als das Europäische Parlament und der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Art. 39 AEUV im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 AEUV und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren“ bestimmen. Das bedeutet, dass der Unionsgesetzgeber ermächtigt ist, durch den Erlass von Unionssekundärrecht inhaltliche

Abweichungen und auch andere Formen des Verwaltungsverfahrens für die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln auf den Landwirtschaftssektor vorzusehen. Von dieser Ermächtigung hat der Unionsgesetzgeber auch in erheblichem Maße Gebrauch gemacht. Sonderregeln zur Anwendung des allgemeinen Kartellrechts finden sich sowohl in Querschnittsverordnungen, wie der schon im Jahr 1962 erlassenen Verordnung Nr. 26 des Rates¹, als auch in zahlreichen weiteren Vorschriften, vor allem den für die einzelnen Produktarten vorgesehenen sogenannten Marktordnungen. In dem nachstehend noch näher zu schildernden Grundsatzurteil des Gerichtshofes vom 14. November 2017 zum französischen Chicorée-Kartell² nimmt allein die Wiedergabe der einschlägigen Vorschriften des Marktordnungssekundärrechts acht der insgesamt 19 Seiten des Urteilsumdrucks ein.

¹ ABl. 1962, Nr. 30, S. 993.

² Rs. C-671/15 (Président de l’Autorité de la Concurrence/APVE), EU:C:2017:860.

Kurz gesagt erlaubt das Sekundärrecht einzelne Formen der Zusammenarbeit von Wettbewerbern, vor allem im Rahmen sog. Erzeugerorganisationen oder deren Vereinigungen die mit den folgenden Aktivitäten, der Syndikatsbildung verbunden sein können: Vorgesehen sind jedenfalls zum Teil die Zusammenarbeit von Wettbewerbern innerhalb einer Erzeugerorganisation bei der „Planung der Erzeugung, der Bündelung des Angebots, der Vermarktung sowie der Optimierung der Produktionskosten und der Stabilisierung der Erzeugerpreise“.³ Ziel dieser Sondervorschriften ist u.a. die Erhaltung angemessener wirtschaftlicher Bedingungen für die Mitglieder solcher Organisationen und die Schaffung oder Aufrechterhaltung einer angemessenen Angebotsmacht im Verhältnis zu der jeweiligen Nachfrageseite, das sind entweder Großhandelsunternehmen, Verarbeiter oder Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels.

2. Die damit verbundene Erlaubnis der engen Zusammenarbeit zwischen konkurrierenden Erzeugern auf nahezu allen Ebenen der Wertschöpfung – bis zur Bildung eines gemeinsamen und gebündelten Verkaufspreises – geht über die Privilegierungen hinaus, die außerhalb des Agrarsektors z.B. für die Zusammenarbeit von KMU gelten. Insgesamt ist die gesetzgeberische Motivation stärker von dem Selbsterhaltungsinteresse der betroffenen Berufsgruppen geprägt als von einer wettbewerbsökonomischen Bewertung der Notwendigkeiten solcher Kooperationen, wie sie im allgemeinen Kartellrecht bekannt ist. So hat es auch in der Vergangenheit erhebliche, zum Teil auch öffentlichkeitswirksam ausgetragene politische Konflikte um die Anwendung

der Wettbewerbsregeln im Agrarsektor gegeben, so etwa bei der Milchpreisbildung.⁴

3. Welche Schwierigkeiten mit der Durchsetzung der allgemeinen Kartellvorschriften im Agrarsektor bestehen können, musste auch die französische Kartellbehörde erfahren, die durch Entscheidung vom 6. März 2012 ein langjährig praktiziertes Preiskartell der Erzeuger von Chicorée bebußt hatte. Hierbei ging es um das Gemüseprodukt Chicorée, auch unter dem Namen Endivien bekannt, nicht um das hieraus hergestellte Kaffeeersatzprodukt. Nach den Feststellungen der französischen Kartellbehörde hatten die Erzeuger von Chicorée über Jahre durch verschiedene Absprachen und Informationsaustauschmechanismen dazu beigetragen, einen für die Branche weitgehend verbindlichen Mindestverkaufspreis für ihr Produkt festzulegen. Die französische Kartellbehörde befasste sich zwar auch mit den für diesen Sektor geltenden Regeln der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse⁵, kam aber zu dem Schluss, dass die hierin vorgesehenen Ausnahmen vom Kartellverbot nicht einschlägig seien. In der Berufungsinstanz äußerte bereits das Berufungsgericht Paris in seinem Urteil vom 15. Mai 2014 Zweifel daran, ob die Kartellbehörde die Reichweite der Vorschriften der Gemeinsamen Agrarpolitik in diesem Fall richtig angewandt habe, der französische Kassationshof befasste daraufhin den Europäischen Gerichtshof mit mehreren Fragen zum Verhältnis von Art. 101 AEUV zu den Sonderregeln der Gemeinsamen Agrarpolitik. Auch wenn sich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14.

³ EuGH, a.a.O., Rn. 57.

⁴ Interview mit Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, in: agrarmanager 2014, S. 44: „Das Milchpaket ist ein Graus“.

⁵ Im Einzelnen zitiert in Rn. 3 des EuGH-Urteils.

November 2017 zu seinem bereits früher ergangenen Urteil im Fall Milk Marque bekannte, wonach die „gemeinsamen Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse keinen wettbewerbsfreien Raum darstellen“⁶ bestätigte der Gerichtshof das Verständnis der französischen gerichtlichen Vorinstanzen, wonach Verhaltensweisen, die innerhalb der Erzeugerorganisation erfolgen und notwendig sind, um diesen Organisationen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, nicht in den Anwendungsbereich von Art. 101 AEUV fallen. Angesichts der diesen Organisationen zugewiesenen erheblichen Aufgaben u.a. in der „Bündelung des Angebotes“, der „Förderung der Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder“ und der „Regulierung der Erzeugerpreise“, ist damit eine weite Ausnahme vom Kartellverbot beschrieben. Nicht von dieser Privilegierung profitieren dagegen Erzeugerorganisationen, die gar nicht nach den Vorschriften des Agrarrechts von den Behörden der Mitgliedstaaten als solche anerkannt worden sind und Abstimmungen zwischen solchen Organisationen oder ihren Vereinigungen. Auf diese Weise sichert der Gerichtshof einen Mindestbestand an Wettbewerb immerhin zwischen diesen Einrichtungen.

4. Mehr oder weniger zeitgleich mit der Verkündung des Urteils haben die im Sonderausschuss Landwirtschaft vertretenen Mitgliedstaaten der Union die Einigung zwischen Rat und Parlament über eine neue grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bekanntgegeben (sog. Omnibus Verordnung).⁷ Diese neue Verordnung wird sehr unterschiedliche Regelungen betreffen, so auch Direktzahlungen an

Landwirte, die Entwicklung des landwirtschaftlichen Raums und das bessere Management von Krisensituationen im Bereich der Landwirtschaft. Die neue Verordnung bestätigt aber auch die im Trilogverfahren festgelegte Neuausrichtung der Wettbewerbsregeln für Erzeugerorganisationen. Danach werden die bereits für einige Marktorganisationen vorgesehenen Vorrechte im Bereich der gemeinsamen Produktionsplanung, der Optimierung der Produktionskosten und des Abschlusses von Verträgen im Namen der Mitglieder über die Märkte für Olivenöl, Rindfleisch und Kulturpflanzen auf alle Sektoren ausgedehnt.⁸ Entsprechende Ausnahmenvorschriften sind in der letzten verfügbaren Fassung des Gesetzgebungsentwurfes vorgesehen.⁹ Den Kartellbehörden ist in diesem Zusammenhang aber durchaus eine Wächterfunktion zugewiesen, allerdings ist deren Intervention in einigen Bereichen darauf begrenzt, bei Vereinbarungen, die über den freigestellten Zweck der Erzeugerorganisation hinausgehen, für die Zukunft Untersagungsverfügungen zu erlassen oder eine Verhaltensveränderung von den Mitgliedern der Organisation zu verlangen. Hierin liegt also gegenüber allen anderen Unternehmen eine erhebliche Privilegierung auch im Bereich des Verfahrensrechts und der Ahndungsbefugnisse. Wie die Kartellbehörde diese Aufgaben in der Zukunft wahrnehmen werden, bleibt noch abzuwarten. Es werden sicher auch noch

⁸ S. hierzu die Veröffentlichung der Europäischen Kommission vom 27. November 2015: ME-MO/15/6188: Kartellrecht-neue Kommissionsleitlinien zum gemeinsamen Verkauf von Olivenöl, Rindfleisch und Kulturpflanzen, Fragen und Antworten.

⁹ European Parliament: Provisional agreement resulting from institutional negotiations, Committee on Agricultural and Rural Development, AG/1139816 EN.dox, PE 613.562 v. 01-00 vom 20. November 2017.

⁶ EuGH, Rs. C-137/00, Milk Marque und National Farmer's Union, EU:C:2003:429, Rn. 61.

⁷ Pressemitteilung 591/17 v. 16. Oktober 2017 des Rates.

weitere Rechtsvorschriften notwendig sein, um das neue Rechtsregime besser handhabbar zu machen. Die französische Kartellbehörde ist bereits aufgerufen, sich hierauf vorzubereiten. Der Präsident der Französischen Republik, Emmanuel Macron höchstselbst, hat dies in einer langen Ansprache zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik am 12. Oktober 2017 verkündet.¹⁰

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euroap-uni.de

<http://www.fireu.de>

¹⁰ Rede des französischen Präsidenten Emmanuel Macron v. 12. Oktober 2017, verfügbar auf der Internetseite www.elysee.fr.