

# De Franse witlofzaak en de nieuwe mededingingsregels in de landbouw

mr. H.C.E.P.J. Janssen<sup>1</sup>

Eind 1966 creëerde de Europese Raad (hierna: Raad) voor groenten- en fruitelers de mogelijkheid om producentenorganisaties<sup>2</sup> (hierna: PO's) op te richten.<sup>3</sup> Na erkenning door de lidstaat moesten deze PO's zich gaan bezighouden met het plannen van de productie, het bundelen van het aanbod, het verkopen van de producten van de leden en het optimaliseren van producentenprijzen. Al vanaf het moment dat de PO als rechtsfiguur werd geïntroduceerd, is in de literatuur de vraag gesteld of en zo nee waarom de uitvoering van de hiervoor genoemde activiteiten niet in strijd is met het kartelverbod.<sup>4</sup> In 2009 heb ik zelf deze vraag aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit<sup>5</sup> gesteld. In de reactie op mijn vraag deelde de NMa bij brief van 20 mei 2009<sup>6</sup> mee dat de kwestie zou moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Voor zover ik weet is dat niet gebeurd. Mijn vraag bleef dus onbeantwoord.

Iets meer dan 50 jaar na de introductie van PO's in de groenten en fruit sector, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) met zijn arrest in de Franse witlofzaak<sup>7</sup> eindelijk duidelijkheid verschaft over de hiervoor aangehaalde vraag. Zoals Advocaat-Generaal Wahl in zijn conclusie terecht opmerkte, werd hier in de landbouw reikhalzend naar uit gekeken.<sup>8</sup> De Agricultural Markets Task Force concludeerde bijvoorbeeld in haar in november 2016 gepresenteerde rapport dat er veel vragen zijn over de precieze reikwijdte van de mogelijkheden en beperkingen voor samenwerking tussen producenten van primaire landbouwproducten in het licht van de mededingingsregels. De onduidelijkheid van de bestaande regels leidde volgens de Agricultural Markets Task Force bovendien tot uiteenlopende benaderingen van de nationale mededingingsautoriteiten. Vanuit de interne markt bezien een onwenselijke situatie.<sup>9</sup>

We hebben dus te maken met een uitermate belangrijk arrest. Punt is alleen dat de Uniewetgever met ingang van 1 januari 2018 de regels van het spel heeft veranderd. Opmerkelijk is dat de Uniewetgever hierbij geheel voorbij lijkt te zijn gegaan aan het onderhavige arrest. Dit roept de vraag op welke betekenis nog toekomst aan het arrest.

Als eerste zal ik hierna een schets geven van het Europese wettelijke kader zoals dat gold ten tijde van de Franse witlofzaak. Dit is nodig voor een goed begrip van de casus. Vervolgens bespreek ik

het antwoord van het Hof van Justitie op de door het Franse Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vragen. In mijn aansluitende commentaar zal ik uiteenzetten dat dit antwoord goed te begrijpen valt en naar mijn mening bovendien een algemene strekking heeft. Daarna ga ik tot slot in op de huidige GMO-regels. Hierbij zal ik uiteraard de met ingang van 1 januari 2018 door de Uniewetgever doorgevoerde en voor de onderhavige zaak relevante wijzigingen bespreken. In het licht daarvan zal ik uiteenzetten dat het arrest niet aan betekenis heeft ingeboet. Ik sluit af met een conclusie.

## 1. Het relevante wettelijke kader voor de Franse witlofzaak

In het arrest geeft het Hof van Justitie allereerst een uitgebreide opsomming van de in de praktijk als

1. Eric Janssen is advocaat bij Kneppelhout & Korthals Advocaten. Hij bedankt Celine van der Weide voor haar commentaar op een eerdere versie. Dit artikel is afgesloten op 24 januari 2018.
2. Oorspronkelijk werd deze rechtsfiguur aangeduid als 'telersvereniging'. Thans is het begrip 'producentenorganisatie' meer gebruikelijk. Beide begrippen zijn synoniem van elkaar.
3. Verordening 159/66, houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, *PbEG* 3286/66. Deze verordening trad op 1 januari 1967 in werking.
4. Zie bijvoorbeeld: D. Ehle in 'Verfassungsrechtliche und kartellrechtliche Beurteilung der Erzeugerorganisationen', Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 15 februari 1967, p. 47.
5. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is met ingang van 1 januari 2013 samen met de OPTA en de Consumentenautoriteit gefuseerd tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM).
6. Brief van de NMa van 20 mei 2009 in zaak 6672 (Company).
7. HvJ 14 november 2017 (APVE e.a.) zaak C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860.
8. Conclusie A-G Wahl, 6 april 2017, in zaak C-671/15, ECLI:EU:C:2017:281, randnr. 3.
9. Agricultural Markets Task Force in 'Improving market outcomes - Enhancing the position of farmers in the supply chain' (november 2016) randnr. 147. Te raadplegen via: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf) [voor het laatste geraadpleegd

gecompliceerd ervaren regelgeving op het snijvlak van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: GLB) en de mededinging in de periode 1998 tot begin 2012.

Het Hof van Justitie begint met de doelstellingen van het GLB. Die staan sedert 2009 in art. 39 VWEU.<sup>10</sup> Het GLB heeft als doel:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- c. de markten te stabiliseren;
- d. de voorziening veilig te stellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Teneinde deze doelstellingen te realiseren, schrijft art. 40 VWEU<sup>11</sup> voor dat er een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten (hierna: GMO) tot stand moet worden gebracht. Voor bijna alle landbouwproducten werd uiteindelijk een GMO ingevoerd.<sup>12</sup> Vanaf 2007 werden alle afzonderlijke GMO's gebundeld in één integrale GMO-Verordening.<sup>13</sup> Alleen de GMO voor de visserij bleef als afzonderlijke regeling bestaan.<sup>14</sup>

Zoals opgemerkt, kregen groenten- en fruittellers in het kader van de GMO voor hun sector met ingang van 1 januari 1967 de mogelijkheid om PO's op te richten. In de jaren daarna werd producenten in een beperkt aantal andere landbouwsectoren dezelfde mogelijkheid geboden. Hoewel de Europese Commissie al in de jaren zestig van de vorige eeuw voorstelde om PO's in alle landbouwsectoren toe te

staan,<sup>15</sup> duurde het nog tot 2009 voordat dit werd gerealiseerd.<sup>16</sup>

In de voor de Franse witlofzaak relevante periode, werden de door PO's na te streven doelstellingen geregeld in drie opvolgende verordeningen:

- Verordening 2200/96: art. 11 lid 1 sub b;
- Verordening 1182/2007:<sup>17</sup> art. 3 lid 1 sub c;
- Integrale GMO Verordening: art. 122 sub c.

Teneinde PO's aantrekkelijker te maken voor producenten van primaire landbouwproducten, kunnen PO's in de sector groenten en fruit vanaf 2007 zogenaamde unies van producentenorganisaties (hierna: UPO's)<sup>18</sup> oprichten.<sup>19</sup> In de praktijk zijn dit coöperatieve verenigingen van PO's die dezelfde activiteiten of taken kunnen uitvoeren als PO's.<sup>20</sup>

De doelstellingen die PO's onder andere kunnen c.q. moeten nastreven zijn:<sup>21</sup>

- i. te verzekeren dat de productie wordt gepland en aan de vraag wordt aangepast, met name wat omvang en kwaliteit betreft;
- ii. het aanbod en het op de markt brengen van de producten van haar leden te concentreren;
- iii. de productiekosten te optimaliseren en de producentenprijzen te stabiliseren.

Art. 42 VWEU<sup>22</sup> bepaalt dat in de landbouw de mededingingsregels slechts van toepassing zijn indien en zover dat door het Europees Parlement en de Raad met inachtneming van de doelstellingen van het GLB is bepaald. Van deze bevoegdheid is voor het eerst in 1962 gebruik gemaakt. Door de befaamde Verordening 26/62<sup>23</sup> werd als hoofdregel

op 11 januari 2018]. Zie in dit kader ook de initiatiefnota 'Een eerlijke boterham, over het versterken van de voedselketen', Kamerstuk 34 004 nr. 2, p. 12.

10. Oorspronkelijk art. 39 EEG Verdrag en daarna art. 33 EG Verdrag.
11. Oorspronkelijk art. 40 EEG Verdrag en daarna art. 34 EG Verdrag. De doelstellingen van het GLB zijn sedert de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 niet wezenlijk veranderd.
12. G. Thiele in 'Single Common Market Organisation – Article – by – article commentary of the legal framework for agricultural markets in the European Union', Beck 2011 p. 27.
13. Verordening 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ('Integrale GMO verordening'), *PbEU* 2007 L 299/1.
14. Verordening 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordering voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad, *PbEU* 2013 L 351/1.

15. Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de producenten - groeperingen en unies van producentengroeperingen in de landbouw, *PbEG* 1967 nr. 51 p. 757.
16. Verordening 72/2009 houdende wijzigingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1405/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. 479/2008 en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 1883/78, (EEG) nr. 1254/89, (EEG) nr. 2247/89, (EEG) nr. 2055/93, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 2596/97, (EG) nr. 1182/2005 en (EG) nr. 315/2007, *PbEU* 2009 L 30/1.
17. Verordening 1182/2007 tot vaststelling van specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit, tot wijziging van de Richtlijnen 2001/112/EG en 2001/113/EG en de Verordeningen (EEG) nr. 827/68, (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96, (EG) nr. 2826/2000, (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 318/2006 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2202/96, *PbEU* L 271/1.
18. In de Nederlandse versie van de eerste GMO-regels werd deze rechtsfiguur aanvankelijk aangeduid als 'groepering van telersverenigingen'.
19. Zie overweging 11 van Vo 1182/2007.
20. Art. 5 Vo 1182/2007 en art. 125 quater Integrale GMO Verordening.
21. Ondanks de woordelijke verschillen tussen de opvolgende verordeningen, zijn de doelstellingen in de voor de Franse witlofzaak relevante periode inhoudelijk gelijk gebleven. Ten behoeve van de leesbaarheid worden slechts de doelstellingen uit de integrale GMO Verordening genoemd.
22. Oorspronkelijk art. 42 EEG Verdrag en daarna art. 36 EG Verdrag.
23. Verordening 26 inzake de toepassing van bepaalde

ingevoerd dat de mededingingsregels integraal van toepassing zijn in de landbouw, behoudens op overeenkomsten, besluiten en gedragingen:<sup>24</sup>

- i. die een wezenlijk bestanddeel uitmaakten van een nationale marktorganisatie, of
- ii. die vereist waren voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB, of
- iii. van landbouwondernemers of verenigingen van landbouwondernemers of verenigingen van deze verenigingen binnen één lidstaat, voor zover deze, zonder de verplichting in te houden een bepaalde prijs toe te passen, betrekking hadden op de voortbrenging of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten.

Bovenstaande opzet is in de voor de Franse witlofzaak relevante periode in drie opvolgende verordeningen geregeld geweest:

- Verordening 26/62: art. 1 [hoofddregel] en 2 lid 1 [specifieke gedragingen];
- Verordening 1184/2006:<sup>25</sup> art. 1 [hoofddregel] en 2 lid 1 [specifieke gedragingen];
- Integrale GMO Verordening: art. 175 [hoofddregel] en 176 [specifieke gedragingen].

Gedurende de gehele periode bleef de opzet gelijk, met dien verstande dat in de Integrale GMO Verordening aan de tekst van de hoofddregel werd toegevoegd dat deze van toepassing is '[t]enzij in deze verordening anders is bepaald'.<sup>26</sup>

## 2. De casus

Volgens de Franse mededingingsautoriteit hadden PO's, UPO's en andere niet-erkende entiteiten actief op het gebied van de productie en handel in witlof, deelgenomen aan een langdurig en complex kar-

tel. Zij hadden vanaf januari 1998 tot begin 2012 met behulp van verschillende middelen:

- de witlofprijs onderling afgestemd;
- overlegd hoeveel witlof op de markt zou worden gebracht;
- strategische informatie uitgewisseld, en
- een 'prijzenpolitie' ingevoerd.

Voor deze inbreuk op zowel het Franse als het Europese kartelverbod legde de Franse mededingingsautoriteit in maart 2012 een boete op van bijna EUR 4 miljoen. Verschillende beboete entiteiten gingen tegen het besluit in beroep bij het Hof van Beroep in Parijs. De handelwijze werd niet ontkend. De PO's, UPO's en andere niet-erkende entiteiten stelden zich daarentegen op het standpunt dat het kartelverbod in het geheel niet op hun handelwijze van toepassing was. Zij hadden hiermee uitsluitend de doelstellingen van het GLB willen realiseren. Het Hof van Beroep ging in deze redenering mee. In een arrest van 15 mei 2014 oordeelde deze rechterlijke instantie dat niet bewezen was dat het Franse en het Europese kartelverbod was overtreden.<sup>27</sup>

De Franse mededingingsautoriteit legde kwestie vervolgens voor aan het Franse Hof van Cassatie. In de procedure bij deze hoogste Franse rechter diende de Europese Commissie uit eigen beweging als 'amicus curiae' opmerkingen in.<sup>28</sup> De Europese Commissie stelde dat er in de landbouw naast de algemene uitzonderingen ook specifieke afwijkingen van het kartelverbod zijn. Deze specifieke afwijkingen staan in de toepasselijke GMO-verordening en hebben betrekking op bepaalde taken waarmee 'organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de productie van en de handel in groenten en fruit worden belast' en 'die normaal gesproken onder de verboden van de mededingingsregels zouden kunnen vallen'. De 'belangrijkste gedragingen' in de Franse witlofzaak, te weten de minimumprijnsregelingen die waren overeengekomen door de beboete entiteiten, vielen volgens de Europese Commissie echter niet onder deze specifieke afwijking.<sup>29</sup>

Het lijken met name de opmerkingen van de Europese Commissie te zijn geweest, die voor het Hof van Cassatie aanleiding waren om twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Het Hof van Cassatie oordeelde immers 'dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over het bestaan van 'specifieke afwijkingen' van de mededingingsregels, zoals die waar de Europese Commissie naar verwijst, noch in voorkomend geval heeft gepreciseerd hoe deze samenhangen met de 'algemene afwijkingen' die zijn vermeld in de

---

regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, *PbEG* 993/62.

24. Het HvJ duidt de overeenkomsten, besluiten en gedragingen in tezamen aan als 'gedragingen'. Gelet op de Franse, Engelse en Duitse versie van het arrest, zijn waarschijnlijk 'praktijken' bedoeld. Ondanks de woordelijke verschillen zijn de specifieke gedragingen in de betreffende periode gelijk gebleven. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de in de Integrale GMO Verordening genoemde specifieke gedragingen overgenomen.

25. Verordening 1184/2006 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, *PbEU* 2006 L 214/7.

26. Voor een meer uitvoerige beschrijving van de landbouwspecifieke mededingingsregels ten tijde van de Franse witlofzaak zie: T.P.J.N. van Rijn in 'Landbouwbeleid en mededinging' in *SEW* 2007, p. 2, R. Møgele in 'Single Common Market Organisation – Article – by – article commentary of the legal framework for agricultural markets in the European Union', Beck 2011 p. 775 en B.P.T. van Wonderen in 'Producentenorganisaties in het Europees landbouwbeleid en het mededingingsrecht', *M&M* 2012 p. 206.

---

27. HvJ, APVE e.a., r.o. 28. Het arrest van het Hof van Beroep is te raadplegen via: [http://www.autoritedel-aconcurrence.fr/doc/ca\\_12d08.pdf](http://www.autoritedel-aconcurrence.fr/doc/ca_12d08.pdf) [voor het laatst geraadpleegd op 13 januari 2018].

28. De bevoegdheid van de Europese Commissie om uit eigen beweging opmerkingen in te dienen in een procedure bij een nationale rechter wordt geregeld in art. 15 lid 3 Verordening 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de art. 81 en 82 van het Verdrag, *PbEG* 2003 L 1/1.

29. HvJ, APVE e.a., r.o. 30.

verordeningen inzake de toepassing van de mededingingsregels in de landbouwsector.<sup>30</sup>

### 3. Het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen

Het Hof van Justitie combineert de twee door het Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vragen tot één vraag: is het kartelverbod van toepassing op de collectieve vaststelling van minimumverkoopprijzen, het overleg over de op de markt te brengen hoeveelheden en de strategische informatie-uitwisseling door PO's, UPO's en niet-erkende entiteiten die actief zijn op het gebied van de productie en handel in witlof?<sup>31</sup>

Allereerst herinnert het Hof van Justitie er aan dat uit art. 42 VWEU volgt dat het GLB voorrang heeft op de mededingingsregels en dat de Uniewetgever de bevoegdheid heeft te besluiten in hoeverre de mededingingsregels in de landbouwsector toepassing vinden.<sup>32</sup> De Uniewetgever heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en als hoofdregel bepaald dat de mededingingsregels in de landbouw van toepassing zijn, tenzij in de toepasselijke GMO-verordening anders is bepaald en behoudens drie specifieke gedragingen. Met dit wetgevend optreden had de Uniewetgever volgens het Hof van Justitie niet tot doel 'om te voorzien in uitzonderingen op of rechtvaardigingen van het verbod op gedragingen als bedoeld in artikel 101, lid 1, en artikel 102 VWEU, maar om gedragingen die in een andere sector dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder dit verbod zouden vallen, van de werkingssfeer van deze bepalingen uit te sluiten.'<sup>33</sup>

Vervolgens wijst het Hof van Justitie er op dat PO's en UPO's tot doel hebben de productie te plannen, het aanbod te bundelen, de producten van de leden te verkopen en de producentenprijzen te stabiliseren. Het mag de PO's en UPO's niet de middelen worden ontzegd om deze doelstellingen te bereiken. Anders zou afbreuk worden gedaan aan het nuttig effect van de toepasselijke GMO-verordening. De consequentie hiervan is dat de inzet van de bedoelde middelen is uitgesloten van de mededingingsregels. Het Hof van Justitie maakt echter meteen duidelijk dat deze uitsluiting strikt moet worden geïnterpreteerd. De uitsluiting geldt slechts voor een binnen een en dezelfde PO of UPO verrichte gedraging:

1. die noodzakelijk is om een of meer van de doelstellingen van de GMO van 'de betreffende markt' te bereiken, en
2. die wordt verricht dooreen PO of UPO die daartoe:
  - a. op basis van de regelgeving 'bevoegd' is, en
  - b. door de lidstaat 'erkend' is.<sup>34</sup>

30. HvJ, APVE e.a., r.o. 32.

31. HvJ, APVE e.a., r.o. 33 en 34.

32. HvJ, APVE e.a., r.o. 37 en conclusie A-G Wahl, APVE e.a. randnr. 51 en 56.

33. HvJ, APVE e.a., r.o. 38. Zie verder ook r.o.'s 41, 46 en 53.

34. HvJ, APVE e.a., r.o. 53.

Dit betekent, aldus het Hof van Justitie, dat de mededingingsregels onverkort van toepassing zijn op gedragingen die 'niet binnen een en dezelfde PO of UPO zijn geïmplementeerd, maar tussen verschillende PO's, verschillende UPO's of verschillende entiteiten die niet door een lidstaat in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de witlofmarkt waren erkend'.<sup>35</sup>

### 4. Commentaar

#### 4.1. Betekenis van het arrest

##### 4.1.1. Uitgangspunt van het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie hanteert een duidelijk uitgangspunt: uit art. 42 VWEU volgt dat het GLB voorrang heeft op de doelstellingen van de mededingingsregels. Dit uitgangspunt is goed te begrijpen. Reeds in het uit 1980 stammende Maizena arrest oordeelde het Hof van Justitie dat het GLB voorrang heeft op de mededingingsregels.<sup>36</sup> In latere uitspraken is dit steevast herhaald.<sup>37</sup>

##### 4.1.2. Kwalificatie van de mededingingsregels in de landbouw

De voorrang van het GLB op de mededingingsregels brengt mee dat de op art. 42 VWEU gebaseerde wetgevingsactiviteiten van de Uniewetgever niet tot doel hadden om te voorzien in 'uitzonderingen op of rechtvaardigingen van'<sup>38</sup> het verbod om in strijd met de mededingingsregels te handelen. Daarentegen heeft de Uniewetgever volgens het Hof van Justitie gedragingen die buiten de landbouw onder vorenbedoeld verbod zouden vallen daarvan uitgesloten. Het onderscheid dat het Hof van Justitie maakt is relevant. Afwijking van de mededingingsregels veronderstelt dat de mededingingsregels in principe op een bepaalde gedraging van toepassing zijn. Als gevolg hiervan is voor afwijking van dit uitgangspunt een op de mededingingsregels gebaseerde rechtvaardiging vereist. Het meest duidelijke voorbeeld is natuurlijk de wettelijke uitzondering op het kartelverbod. Ingevolge art. 101 lid 3 VWEU en art. 6 lid 3 Mededingingswet is het kartelverbod niet van toepassing op gedragingen die de mededinging beperken, mits (i) die gedragingen technische

35. HvJ, APVE e.a., r.o. 60.

36. HvJ 29 oktober 1980 (Maizena) zaak 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, r.o. 23.

37. HvJ 5 oktober 1994 (Duitsland / Raad) zaak C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, r.o. 60-61, HvJ 12 december 2002 (Frankrijk / Commissie) zaak C-456/00, ECLI:EU:C:2002:753, ro 33, HvJ 9 september 2003 (Milk Marque) zaak C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, r.o. 81 en HvJ 19 september 2013 (Panellinos Syndesmos) zaak C-373/11, ECLI:EU:C:2013:567, r.o. 39.

38. De A-G spreekt in het door het Hof van Justitie aangehaalde randnr. 51 van zijn conclusie over 'afwijking (of, naargelang de gebruikte terminologie, vrijstelling)'

of economische meerwaarde hebben, waarvan (ii) een billijk aandeel ten goede komt aan de gebruikers, (iii) de beperking van de mededinging noodzakelijk is en (iv) er nog voldoende concurrentie overblijft. Mits aan alle vier de voorwaarden wordt voldaan is de beperking van mededinging gerechtvaardigd.

Uitsluiting van de mededingingsregel wil zeggen dat de mededingingsregels simpelweg niet op bepaalde gedragingen van toepassing zijn. De rechtvaardiging hiervoor wordt niet gevonden in de mededingingsregels, maar in de regels die hier voorrang op hebben.

De wijze waarop het Hof van Justitie de op art. 42 VWEU gebaseerde wetgevingsactiviteiten van de Uniewetgever uitlegt, heeft gevolgen voor de kwalificatie van het mededingingsregime in de landbouw. Over de hoofdregel van dit regime bestaat geen verschil van mening: de mededingingsregels zijn onverkort van toepassing in de landbouw. Het venijn zit in de staart. Ik ben er altijd vanuit gegaan,<sup>39</sup> en met mij vele auteurs,<sup>40</sup> dat de Uniewetgever op deze hoofdregel drie algemene uitzonderingen had geformuleerd. Gezien de jurisprudentie van zowel het Hof van Justitie als het Gerecht geen vreemde gedachte. Zo zijn de bedoelde gedragingen in diverse arresten aangeduid als 'onthefving'<sup>41</sup>, 'afwijking'<sup>42</sup> en 'uitzondering'<sup>43</sup>. Daarenboven luidt de kop boven art. 175 Integrale GMO-Verordening: 'uitzonderingen'. In weerwil hiervan, volgt uit het Franse witlof arrest dat we te maken hebben met gedragingen die van de werking van de mededingingsregels zijn uitgesloten.<sup>44</sup> Geen algemene afwijking van de mededingingsregels dus.

#### 4.1.3. Samenwerking tussen producenten van primaire landbouwproducten

Bij de beantwoording van de prejudiciële vraag maakt het Hof van Justitie onderscheid tussen interne praktijken en externe praktijken. In het kader van interne praktijken gaat het om gedragingen 'binnen' een PO of UPO. Volgens Advocaat-Generaal Wahl is die situatie vergelijkbaar met de handelwijze binnen een 'vennootschap of een groep die zich, op de betrokken markt en rekening houdend met de bijzonderheden van de landbouwmarkt, presenteert als één en dezelfde economische entiteit'.<sup>45</sup> In geval van externe praktijken gaat het daarentegen om handelwijzen die worden toegepast 'tussen' PO's, UPO's en/of niet-erkende entiteiten.

Met betrekking tot de interne praktijk, wijst het Hof van Justitie erop dat de planning van de productie, de bundeling van het aanbod, de verkoop van de producten van de leden en het optimaliseren van producentenprijzen, doelstellingen zijn die PO's en UPO's in de sector groenten en fruit op grond van de GMO-regels moeten nastreven.<sup>46</sup> Dat het kartelverbod niet van toepassing is als deze activiteiten binnen een en dezelfde PO of UPO worden verricht, is goed te begrijpen.

Een PO of UPO die als doel heeft de producten van de leden te verkopen, kan dit doel volgens het arrest Frankrijk / Commissie slechts realiseren indien deze PO 'une partie significative' van de producten van haar leden verkoopt.<sup>47</sup> De PO moet bovendien echte controle hebben op deze afzet. Controle impliceert dat de PO de verkoopvoorwaarden en in het bijzonder de verkoopprijzen van de producten van haar leden bepaalt.<sup>48</sup> In zijn conclusie heeft A-G Wahl er in dit kader op gewezen dat de leden wat de verkoop van hun productie betreft, 'over de gang van zaken en de prijs' geen controle mogen hebben.<sup>49</sup> Daarenboven heeft het Gerecht in het arrest Nederland / Commissie geoordeeld dat het producenten van primaire landbouwproducten niet kan worden toegestaan dat zij tot een PO toetreden 'met de uitsluitende bedoeling om deel te nemen aan de vaststel-

39. Zie o.a.: H.C.E.P.J. Janssen en S. van der Heul in 'Mededinging in de landbouw in het bijzonder in het licht van de Russische boycot', *TvAR* 2014 nr. 9 p. 337, H.C.E.P.J. Janssen en S. van der Heul in 'Aanbodbundeling en gezamenlijke verkoop van primaire landbouwproducten – hoe ver reikt het kartelverbod?', *TvER* 2015, nr. 5, p. 164.

40. Zie o.a. T.P.J.N. van Rijn, voetnoot 26, p. 3, B.P.T. van Wonderen, voetnoot 26, p. 208, M.C. van Heezik in 'Mededingingsregels voor producenten-organisaties', *SEW* 2017 nr. 7-8, p. 300, p. 74, R. Wish en D. Bailey in 'Competition Law', Oxford University Press 2012, p. 965 en J. Vandenberghe in 'Research handbook on EU Agricultural law', Edward Elgar Publishing 2015.

41. HvJ 15 mei 1975 (Frubo) zaak 71/74, ECLI:EU:C:1975:61, ro 25.

42. Gerecht 14 mei 1997 (Florimex) zaak T-70/92, ECLI:EU:T:1997:69, ro 152 in hoger beroep bevestigd door HvJ 30 maart 2000 (Florimex) zaak C-265/97, ECLI:EU:C:2000:170, r.o. 94.

43. Gerecht 13 december 2006 (FNCB) zaak t-217/03, ECLI:EU:T:2006:391, ro 206, HvJ 12 december 1995 (Dijkstra) gevoegde zaken C-319/93, C-40/94 en C-224/94, ECLI:EU:C:1995:433 ro 18 en HvJ 1 oktober 2009 (Compañía Española de Comercialización de Aceite) zaak C-505/07, ECLI:EU:C:2009:591 r.o. 53.

44. HvJ, APVE e.a., r.o. 41.

45. Conclusie A-G Wahl, APVE e.a., randnr. 101.

46. Zie: art. 11 lid 1 sub b Vo 2200/96, art. 3 lid 1 sub c Vo 1182/2007 en art. 122 sub c Integrale GMO Verordening.

47. Gerecht 30 september 2009 (Frankrijk / Commissie) zaak T-432/07, ECLI:EU:T:2009:373, r.o. 54.

48. Gerecht, Frankrijk / Commissie, ro 56. Voor de sector groenten en fruit is dit voorschrift thans gecodificeerd in art. 11 lid 1 Verordening 2017/891 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit en tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de in deze sectoren toe te passen sancties en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie, Pb EU 2017 L 138/4. Zie over het belang van regie over de afzet: H.C.E.P.J. Janssen in 'Producenten-organisaties in de groenten- en fruitsector en het belang van regie over de afzet', *SEW* 2015 nr. 2 p. 76.

49. Conclusie A-G Wahl, APVE, randnr. 101.

ling van de verkoopprijzen van producten, terwijl de telersvereniging daarvoor in de praktijk niet instaat'. De PO moet 'zelf de stuwende kracht (...) zijn bij de afzet van de producten van haar leden'.<sup>50</sup> Mits aan de genoemde strikte voorwaarden wordt voldaan, kan het kartelverbod niet van toepassing zijn op activiteiten van PO's en UPO's die gericht zijn op het realiseren van in de GMO-regels opgesomde doelstellingen. Anders zouden de GMO-regels simpelweg hun praktische werking verliezen.

Zoals reeds opgemerkt, zijn leden van een PO verplicht een significant deel van hun productie te laten verkopen door de PO waarvan zij lid zijn. PO's mogen hun leden evenwel toestaan een bepaald deel van de eigen productie zelf te verkopen.<sup>51</sup> In het onderhavige arrest heeft het Hof van Justitie duidelijk gemaakt dat de leden van een PO of UPO zelf de prijs moeten vaststellen van de producten die zij buiten de PO of UPO om mogen verkopen.<sup>52</sup> Op de collectieve vaststelling van minimumprijzen voor deze producten binnen een PO of UPO, is het kartelverbod onverkort van toepassing.<sup>53</sup> Voor zover producenten producten buiten de PO of UPO verkopen, concurreren zij immers met elkaar. Ook al zijn zij lid van dezelfde PO of UPO. Feitelijk is er sprake van een externe praktijk. Een individuele PO of UPO die wil voorkomen dat de eigen leden producten onder een bepaalde prijs verkopen, kan dit mijns inziens slechts realiseren door haar leden geen toestemming te verlenen zelf producten te verkopen.

De strikte toepassing van de uitsluiting van het kartelverbod brengt ook mee dat niet de nagestreefde doelstelling, maar de erkenning als PO of UPO doorslaggevend is. De erkenning zorgt er immers voor dat de PO of UPO een 'instrument van de gemeenschappelijke marktordening' wordt. Verder moet de erkenning zekerstellen dat de PO of UPO gedurende de gehele erkenningsperiode 'aan een aantal voorwaarden voldoet waartoe zij zichzelf verbindt, en die zij via haar statuten aan haar leden oplegt'.<sup>54</sup> Een niet als PO of UPO erkende entiteit kan dus geen beroep doen op de voorrang van het GLB. Hetzelfde geldt voor afspraken tussen PO's, UPO's en/of andere niet erkende entiteiten.

Voor de Nederlandse praktijk is het antwoord van het Hof van Justitie niet schokkend. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) heeft nog niet eens zo lang geleden de gelegenheid gehad zich uit te laten over een met Franse witlofzaak vergelijkbare casus. Producenten van zilveruien had-

den gedurende enkele jaren areaalafspraken gemaakt binnen de Coöperatieve Silverskin Growers U.A. Zij stelden zich onder andere op het standpunt dat de betreffende afspraken van het kartelverbod waren uitgezonderd, omdat daarmee doelstellingen van het GLB werden gerealiseerd. In de visie van het CBB kon alleen 'binnen de daarvoor gecreëerde kaders, zoals door nationale of Europese marktordening in combinatie met erkende producentenorganisaties belast met maatregelen betreffende productie en prijsvorming', op de bedoelde 'uitzondering' een beroep worden gedaan. Onbetwist stond vast dat de Coöperatieve Silverskin Growers U.A. niet als PO was erkend. Bijgevolg was het kartelverbod onverkort van toepassing op de areaalafspraken.<sup>55</sup> De uitspraak van het CBB vertoont een opvallende gelijkheid met het arrest in de Franse witlofzaak. Het CBB stelde, net als het Hof van Justitie, het belang van de erkenning voorop.

#### 4.2. Reikwijdte van het arrest

Hiervoor is reeds opgemerkt dat met ingang van 2007 alle afzonderlijke GMO's zijn geïntegreerd in de Integrale GMO Verordening en dat vanaf 2009 in alle sectoren waar deze verordening op van toepassing is PO's kunnen worden opgericht. Met ingang van 1 januari 2014 is de Integrale GMO verordening vervangen door Verordening 1308/2013.<sup>56</sup> De voorziening om PO's op te richten bleef gehandhaafd. Laatstbedoelde verordening voegde hier de mogelijkheid aan toe om in alle sectoren ook UPO's op te richten.<sup>57</sup> Gelet op de algemene bewoordingen is mijn interpretatie van het arrest dat het Hof van Justitie met deze door de GMO-regels geboden ruimte voor samenwerking tussen producenten van primaire landbouwproducten rekening heeft gehouden.

Volgens het Hof van Justitie vindt de niet-toepasselijkheid van de mededingingsregels ten aanzien van een interne praktijk haar rechtvaardiging in het feit dat de betreffende gedraging noodzakelijk is om een of meer van de doelstellingen van de GMO 'van de betreffende markt' te bereiken. Dit veronderstelt, aldus het Hof van Justitie, dat deze gedraging ten uitvoer wordt gelegd door een entiteit die daar

50. Gerecht 16 september 2013 (Nederland / Commissie) zaak T-343/11, ECLI:EU:T:2013:468, r.o. 153. Dit oordeel is in hoger beroep in stand gebleven. HvJ 6 november 2014 (Nederland / Commissie) zaak C-610/13, ECLI:EU:C:2014:2349, r.o. 68-69.

51. Zie: art. 11 lid 3 Vo 2200/96, art. 3 lid 3 Vo 1182/2007 en art. 125bis lid 2 Integrale GMO Verordening.

52. In de groenten en fruitsector wordt dit ook wel aangeduid als het buiten de veiling om (BVO) verkopen.

53. HvJ, APVE e.a., r.o. 66.

54. Zie: overweging 8 Vo 2200/96 en overweging 12 Vo 1182/2007 en HvJ 19 december 2013 (Fruition) zaak C-500/11, ECLI:EU:C:2013:849, r.o. 26.

55. CBB 24 maart 2016, zaaknummer 14/251 14/252 14/253, ECLI:NL:CBB:2016:56, r.o. 4.6.3 laatste alinea. Zie ten aanzien van de interne situatie ook het besluit NMA van 15 mei 2012 in zaak 7036 (Paprika) randnrs. 57 en 167.

56. Verordening 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, PbEU 2013 L 347/671.

57. Art. 156 Verordening 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, PbEU 2013 L 347/671.

krachtens de regelgeving inzake de GMO 'van deze markt' daadwerkelijk toe bevoegd was en die derhalve door een lidstaat was erkend.<sup>58</sup> Geconstateerd kan worden dat het Hof van Justitie de markt expliciet heel algemeen formuleert en niet spreekt over de markt voor groenten en fruit.

PO's worden geacht een nuttige rol te spelen bij het bundelen van het aanbod in sectoren met een onevenwichtige concentratie van producenten en kopers. Daarom hebben de lidstaten in 2009 de mogelijkheid gekregen om in alle onder de Integrale GMO Verordening vallende sectoren PO's te erkennen.<sup>59</sup> Zo bezien is het goed te begrijpen dat het Hof van Justitie PO's en UPO's in het onderhavige arrest aanmerkt als de hoofdpijlers van de 'gemeenschappelijke marktordeningen'.<sup>60</sup> Het gebruikte meervoud duidt er eveneens op dat het Hof van Justitie niet alleen de sector groenten en fruit op het oog had.

In het verlengde hiervan kan nog worden opgemerkt dat het Hof van Justitie in meerdere landbouwsectoren heeft geoordeeld dat het GLB voortgaat op de mededingingsregels. Het reeds genoemde Maizena arrest had bijvoorbeeld betrekking op zoetmiddelen,<sup>61</sup> het Milk Marque arrest<sup>62</sup> op zuivel en het Panellinos Syndesmos arrest op tabak.<sup>63</sup> Ook dit duidt op een ruim toepassingsgebied. Overigens zouden de verschillende taalversies van het arrest nog voor verwarring kunnen zorgen wat betreft de reikwijdte van de doelstellingen die een PO of UPO na moet of kan streven om onder de mededingingsregels uit te komen. Volgens het arrest zijn interne praktijken aan het mededingingsrecht onttrokken indien de gedragingen strikt noodzakelijk zijn om de ingevolge de GMO-regels aan PO's en UPO's 'opgedragen' doelstellingen te realiseren.<sup>64</sup> Het begrip 'opgedragen' zou kunnen impliceren dat het moet gaan om doelstellingen die een PO verplicht is na te leven teneinde voor erkenning in aanmerking te komen.<sup>65</sup> Deze interpretatie ligt evenwel niet voor de hand. In de authentieke Franse versie van het arrest wordt meestal gesproken over 'des objectifs assignés'. Het werkwoord 'assigner' kan ook worden vertaald als 'toekennen' of 'toevertrouwen'.<sup>66</sup> Deze vertaling sluit het beste aan bij de rol die PO's en UPO's worden geacht te vervullen. Zoals reeds opgemerkt vormen zij de hoofdpijlers van de GMO, die op hun niveau de gedecentraliseerde werking daarvan dienen te verzekeren.<sup>67</sup> Gelet hierop lijkt het mij niet relevant of we te maken hebben met doelstellingen die een PO moet naleven om voor erkenning in aanmerking te komen. Zo bezien geldt

het arrest evenzeer voor doelstellingen op grond van de GMO-regels die een PO of UPO op grond van de GMO-regels kan naleven.

Aldus heeft het arrest mijns inziens een generieke werking en dus zou moeten gelden voor alle sectoren die onder Verordening 1308/2013 vallen.<sup>68</sup>

#### 4.3. Consequenties van het arrest voor de huidige praktijk

##### 4.3.1. Verordening 1308/2013

Het door het Hof van Justitie in de het onderhavige arrest beschreven systeem van de GMO-regels is met de invoering van Verordening 1308/2013 niet wezenlijk veranderd. Alleen het toepassingsbereik is iets ruimer geworden. Zo kunnen sedert Verordening 1308/2013 naast PO's ook UPO's worden opgericht in alle onder de GMO-verordening vallende sectoren PO's op te richten<sup>69</sup> die de door het Hof van Justitie genoemde doelstellingen kunnen c.q. moeten nastreven. De wijze waarop in art. 206 Verordening 1308/2013 de mededingingsregels van toepassing werden verklaard veranderde niet. Net als in de Integrale GMO-Verordening zijn de mededingingsregels op de landbouw van toepassing tenzij in de verordening anders is bepaald en behoudens de in art. 209 lid 1 Verordening 1308/2013 opgesomde specifieke gedragingen. Van de oorspronkelijke drie specifieke gedragingen, werd de eerste geschrapt.<sup>70</sup> De resterende twee specifieke gedragingen werden geherformuleerd.<sup>71</sup> Thans zijn op grond van art. 209 lid 1 Verordening 1308/2013 van het kartelverbod uitgesloten overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen:

- i. die vereist zijn voor de verwezenlijking van het GLB, of
- ii. van landbouwers, verenigingen van landbouwers of unies van deze verenigingen, erkende

68. DG Agri lijkt dit standpunt ook in te nemen in het achtergronddocument 'Modernising and simplifying the CAP - Economic challenges facing EU agriculture' p. 38. Te raadplegen via: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco_background_final_en.pdf) [voor het laatst geraadpleegd op 15 januari 2018].

69. De mogelijkheid om in alle sectoren UPO's op te richten is door Vo 1308/2013 geïntroduceerd. Zie: art. 156 Vo 1308/2013.

70. Omdat er geen nationale marktorganisaties meer waren, was een speciale regeling voor deze gedraging overbodig geworden. Zie in deze zin: M.C. van Heezik in 'Mededingingsregels voor producentenorganisaties', SEW 2017 nr. 7-8, p. 301.

71. Voor een uitvoerige beschrijving van de in 2013 door Verordening 1308/29013 geïntroduceerde regels zie: H.C.E.P.J. Janssen en S. van der Heul in 'Aanbodbundeling en gezamenlijke verkoop van primaire landbouwproducten – hoever reikt het kartelverbod?', MeM 2015 p. 160 en M.C. van Heezik in 'Mededingingsregels voor producentenorganisaties', SEW 2017 nr. 7-8, p. 298.

58. HvJ, APVE e.a., r.o. 53.

59. Zie: overweging 17 Vo 72/2009 en overweging 131 Vo 1308/2013.

60. HvJ, APVE e.a., r.o. 51.

61. HvJ, Maizena, r.o. 6.

62. HvJ, Milk Marque, r.o. 1.

63. HvJ Panellinos Syndesmos, r.o. 1.

64. HvJ, APVE e.a., r.o. 44, 49, 57, 62, 63, 67.

65. Zie: voetnoot 46. Dit voorschrift staat thans in art. 160 1<sup>e</sup> alinea Vo 1308/2013.

66. Zie: Van Dale Handwoordenboek Frans-Nederlands.

67. HvJ, APVE e.a., r.o. 51.

PO's of erkende UPO's, voor zover deze betrekking hebben op de productie of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten, tenzij de doelstellingen van art. 39 VWEU in gevaar worden gebracht.

Ten aanzien van beide gedragingen geldt dat de overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen niet:

- de verplichting mogen inhouden een bepaalde prijs toe te passen, of
- de mededinging mogen uitsluiten.

Wel nieuw was dat Verordening 1308/2013 PO's in de sectoren olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen toestond om onder strenge voorwaarden namens de leden te onderhandelen over contracten voor de levering van hun producten.<sup>72</sup> Deze regeling was in grote lijnen ontleend aan de in de 2012 door het zogenaamde 'Milk Package'<sup>73</sup> voor PO's in de zuivelsector melk geïntroduceerde mogelijkheid om namens de leden contractonderhandelingen te voeren.<sup>74</sup> Laatstbedoelde voorziening werd bij de invoering van Verordening 1308/2013 gehandhaafd.<sup>75</sup> De hiervoor bedoelde regelingen, door de Europese Commissie aangemerkt als 'product specifieke afwijkingen'<sup>76</sup> van het kartelverbod, moesten er voor zorgen dat levensstandaard van de producenten werd verbeterd. Dit doel moest worden 'bereikt doordat PO's daadwerkelijk het aanbod concentreren en producten in de handel brengen (...) en, bijgevolg, namens hun leden over leveringscontracten onderhandelen.'<sup>77</sup> Volgens de Europese Commissie voorzag de mededingingswetgeving in de mogelijkheid voor PO's om collectief te onderhandelen over contractuele voorwaarden, waaronder de prijs. Bij gebreke van 'gemeenschappelijke verwerkingsvoorzieningen' zou de ruimte echter beperkt zijn. Bovendien ging de Europese Commissie ervan uit dat de rechtszekerheid niet waterdicht was. Daarom werd 'een rechts-

grondslag voorgesteld die in de landbouwwetgeving is opgenomen.'<sup>78</sup> Uit de opmerkingen die de Europese Commissie in Franse witlofzaak heeft ingediend bij het Hof van Cassatie kunnen we opmaken dat de Europese Commissie de bedoelde rechtsgrondslag meende te hebben gevonden in art. 175 Integrale GMO-Verordening.<sup>79</sup> Dit artikel bepaalde in de visie van de Europese Commissie immers dat onder voorbehoud van de drie 'algemene uitzonderingen', de mededingingsregels in de landbouw van toepassing zijn, 'tenzij in [de Integrale GMO-Verordening] anders is bepaald'. Juist die laatste zinsnede lijkt de Europese Commissie en vervolgens de Uniewetgever te hebben geïnspireerd tot het formuleren van de besproken 'product specifieke uitzonderingen' op het kartelverbod.

In het licht van het onderhavige arrest moet worden geconstateerd dat de Europese Commissie en in het voetspoor daarvan het Europees Parlement en de Raad de op art. 42 VWEU gebaseerde wetgevingsactiviteiten onjuist hebben geïnterpreteerd. Met art. 175 Integrale GMO-Verordening heeft de Uniewetgever niet willen voorzien in een uitzondering op de mededingingsregels, maar in een uitsluiting van die regels.<sup>80</sup>

Het voorgaande betekent dat PO's en UPO's in de sectoren zuivel, olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen ook vóór de introductie van Verordening 1308/2013 de producten van de leden gewoon hadden mogen verkopen. Een beroep op een product specifieke afwijking was daarvoor niet nodig. Uiteraard hadden de PO's en UPO's de verkoop van de producten van de leden als doel moeten hebben en hadden ze daartoe erkend moeten zijn. Maar goed, voor een geslaagd beroep op de product specifieke afwijking golden deze voorwaarden ook.<sup>81</sup>

#### 4.3.2. De per 1 januari 2018 doorgevoerde wijzigingen

Min of meer parallel aan de procedure bij het Hof van Justitie in de Franse witlofzaak, was de Uniewetgever doende de GMO-regels aan te passen. Dit wetgevingstraject ging op 14 september 2016 officieel van start met een voorstel van de Europese Commissie voor een omnibusverordening.<sup>82</sup>

72. Art. 169 Vo 1308/2013 (Olijfolie), art. 170 Vo 1308/2013 (rundvlees) en art. 171 Vo 1308/2013 rundvlees (akkerbouwgewassen).

73. Voor een toelichting op het 'Milk Package' zie: [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en) [voor het laatst geraadpleegd op 18 januari 2018].

74. Verordening 261/2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft, *PbEU* 2012 L 94/38.

75. Zie: art. 149 Vo 1308/2013.

76. Zie: Vo 261/2012 overw. 13-14, Richtsnoeren voor de toepassing van de in de art. 169, 170 en 171 van de GMO-verordening vastgestelde specifieke regels voor de sectoren olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen, *PbEU* 2015 C 431/1, randnr 32 en § 2.2 Memo Europese Commissie 'An overview of European competition rules applying in the agricultural sector' te raadplegen via: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview\\_european\\_competition\\_rules\\_agricultural\\_sector.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_european_competition_rules_agricultural_sector.pdf) [voor het laatst geraadpleegd op 15 januari 2018].

77. Zie: Richtsnoeren voor de toepassing van de in de art. 169, 170 en 171 Vo 1308/2013, randnrs. 38-39.

78. Zie: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft, COM(2010)728 p. 3.

79. HvJ, APVE e.a., ro 30.

80. Zie: voetnoot 33.

81. Zie: voetnoot 72.

82. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1299/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU)



Het Europees Parlement kwam in de loop van dit wetgevingstraject met voorstellen voor onder andere aanpassing van het mededingingsregime ten aanzien van PO's en UPO's. In het driehoeksoverleg<sup>83</sup> van 12 oktober 2017 bereikten het Europees Parlement en de Raad overeenstemming over de voorgestelde wijzigingen.<sup>84</sup> Het lukte evenwel niet om alle onderdelen van de omnibusverordening tijdig af te ronden. Daarom werd besloten de landbouwbepalingen, waaronder de wijzigingen van het mededingingsregime in de landbouw, van de omnibusverordening af te zonderen en ze als een aparte verordening vast te stellen.<sup>85</sup> Dit werd de op 1 januari 2018 in werking getreden Verordening 2017/2393.<sup>86</sup> De hierna te bespreken wijzigingen van het mededingingsregime in de landbouw hebben betrekking PO's en UPO's.

De eerste wijziging betreft art. 152 Verordening 1308/2013. Dit artikel regelt in algemene zin de erkenningsvoorwaarden voor PO's. Het gewijzigde lid 1 sub b van art. 152 Verordening 1308/2013 schrijft nu voor dat een PO gericht moet zijn op economische integratie.<sup>87</sup> Hiertoe worden een aantal activiteiten genoemd waarvan een PO er ten minste een zelf moet verrichten.

Verder is in art. 152 Verordening 1308/2013 een nieuw lid 1 bis ingevoegd waarin is bepaald dat een erkende PO<sup>88</sup> 'in afwijking van' het kartelverbod namens haar leden met betrekking tot de totale productie van die leden of een gedeelte daarvan, de productie kan plannen, de productiekosten kan optimaliseren, producten op de markt kan brengen

en over contracten voor de levering van landbouwproducten kan onderhandelen. Deze afwijking van het kartelverbod is wel aan enkele voorwaarden gebonden. De meest in het oog springende voorwaarde is dat de PO daadwerkelijk gericht is op economische integratie en daartoe ten minste één van de in het nieuwe lid 1 sub b van art. 152 Verordening 1308/2013 genoemde activiteiten verricht.

Een echte noviteit is dat het nieuwe lid 1 quater van art. 152 Verordening 1308/2013 nationale mededingingsautoriteiten thans de bevoegdheid geeft om te besluiten dat een individuele PO of UPO een of meer van de in het nieuwe lid 1 bis van art. 152 Verordening 1308/2013 genoemde activiteiten moet aanpassen, stopzetten of helemaal moet staken. De nationale mededingingsautoriteiten mogen een dergelijk besluit, dat geen terugwerkende kracht kan hebben, nemen als zij van oordeel zijn dat:

- i. voorkomen moet worden dat de mededinging wordt uitgesloten, of
- ii. de doelstellingen van het GLB in gevaar worden gebracht.

Omdat art. 152 Verordening 1308/2013 nu expliciet bepaalt dat PO's en UPO's in alle sectoren namens de leden over contracten voor de levering van landbouwproducten kunnen onderhandelen, zijn de art. 169 tot en met 171 Verordening 1308/2013 in getrokken. Die artikelen regelden voor de sectoren olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen dat PO's namens de leden contractonderhandelingen konden voeren. Wat opvalt is dat art. 149 Verordening 1308/2013, dat een vergelijkbare voorziening voor de zuivelsector bevat, is gehandhaafd.

---

nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad, COM(2016) 605 final.

83. Het driehoeksoverleg wordt ook wel dialoog genoemd. Het betreft een informeel overleg tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Meer over het driehoeksoverleg: C. Roederer-Rynning en J. Greenwood in 'The culture of trilogues', Journal of European Public Policy 2015 p. 1148.

84. Zie: persbericht Europese Raad 591/17 van 16 oktober 2017.

85. Zie: persbericht IP 17-5242.

86. Verordening 2017/2393 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (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, PbEU 2017 L 350/15.

87. Zie: overweging 52 Vo 2017/2393.

88. Uit het nieuwe lid 1 ter van art. 152 Vo 1308/2013 volgt dat een erkende UPO met een erkende PO wordt gelijkgesteld.

### 4.3.3. Analyse

Het lijkt erop dat de Franse witlofzaak op geen enkele manier een rol heeft gespeeld in het wetgevingstraject van Verordening 2017/2393. In de summier openbaar gemaakte toelichtingen op de hiervoor besproken wijzigingen, wordt niet gerefereerd aan deze zaak.<sup>89</sup>

Op het eerste gezicht lijkt het voor praktijk positief dat in art. 152 lid 1 bis Verordening 1308/2013 nu expliciet wordt bepaald dat PO's en UPO's de productie kunnen plannen, het aanbod kunnen bundelen, de producten van de leden kunnen verkopen en de producentenprijzen kunnen optimaliseren zonder dat dit strijd oplevert met het kartelverbod. Maar deze duidelijkheid is wat mij betreft schijn. De Uniewetgever had er beter aan gedaan het arrest van het Hof van Justitie in de Franse witlofzaak af te wachten. In plaats daarvan is er een onduidelijke regeling opgetuigd die veel vragen oproept.

---

89. Amendement 63, Draft Opinion 20 februari 2017, interinstitutioneel 2016/0282(COD), document PA1117794EN.docx en Notitie van het secretariaat-generaal van de Raad van 13 oktober 2017, interinstitutioneel dossier 2016/0282 (COD) document 13057/17 p. 7-8.

Zo is het toch wel opvallend dat de geïntroduceerde ruimte voor samenwerking binnen PO's en UPO's in art. 152 lid 1 bis Verordening 1308/2013 wordt aangeduid als een 'afwijking' van het kartelverbod. Dit begrip is verwarrend. Het Hof van Justitie spreekt in de Franse witlofzaak immers over 'uitsluiting' van het kartelverbod.<sup>90</sup> En daar is volgens het Hof van Justitie echt iets anders mee bedoeld.<sup>91</sup>

In het voorstel van de Europees Parlement<sup>92</sup> kwam het begrip 'derogation'<sup>93</sup> niet voor. In plaats daarvan werd gesproken over 'Notwithstanding'. Laatstbedoeld begrip heeft een andere connotatie dan 'derogation'. Desalniettemin moet worden aangenomen dat het Europees Parlement (toch) een 'afwijking' van het kartelverbod wilde realiseren. Dit blijkt uit de – helaas beknopte – toelichting op het voorstel van het Europees Parlement:

*'This proposal aims at putting the Article 152 at the centre of SCMO's derogations from the application of competition law, in line with the recommendation 157a of the AGRI market Task Force report and §8 of the Agri committee's opinion on the annual report on European competition policy (2016/2100(INI)). In a view of fully implementing Article 42 TFEU, to simplify and clarify existing derogations from competition law, a derogation for POs integrating at least one jointly operated economic activity should be introduced and be linked to a mandatory recognition granted on request to PO.'*<sup>94</sup>

De huidige tekst van art. 152 lid 1 bis Verordening 1308/2013 is vervolgens tot stand gekomen na het derde driehoeksoverleg.<sup>95</sup> In laatstbedoeld overleg werd de technische bijeenkomst van 29 september 2017 gemachtigd om, rekening houdend met een aantal door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde uitgangspunten, de tekst van artikel 152 aan te passen.<sup>96</sup> Zowel het Europees Parlement als de Raad wilden duidelijk maken dat dat bepaalde activiteiten van PO's en UPO's niet onder het kartelverbod vallen.<sup>97</sup> Net als bij de introductie van de 'product specifieke afwijkingen' voor zuivel, rundvlees, olijfolie en granen, zullen zij, met name vanwege de tussenzin 'tenzij anders bepaald' in art.

206 Verordening 1308/2013,<sup>98</sup> hebben gemeend dat voor deze duidelijkheid een expliciete afwijking gecreëerd moest worden. Het arrest in de Franse witlofzaak laat echter zien dat een dergelijke gedachtegang op een onjuiste interpretatie berust is. Het Hof van Justitie heeft ook uitgelegd waarom. Voor het bereiken van de in de GMO-regels vastgelegde doelstellingen moeten PO's en UPO's namelijk gebruik maken van 'andere middelen dan de middelen waarmee normale marktwerking wordt geregeld en in het bijzonder, van bepaalde vormen van afstemming en overleg tussen landbouwproducenten'.<sup>99</sup>

PO's en UPO's vormen onverminderd de hoofdpijlers van de GMO. In dit uitgangspunt heeft de Uniewetgever met Verordening 2017/2393 geen verandering gebracht. Bovendien is het op art. 42 VWEU gebaseerde art. 206 Verordening 1308/2013 ongewijzigd gebleven. Dit artikel bepaalt onverminderd dat de mededingingsregels in de landbouw 'overeenkomstig artikel 42 VWEU' moeten worden toegepast. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat het Europees Parlement de algemene afwijking van het kartelverbod heeft voorgesteld met het oog op 'fully implementing Article 42 TFEU'.<sup>100</sup> Zo bezien zijn gedragingen van PO's en UPO's die strikt noodzakelijk zijn om de toegekende doelstellingen van de GMO te realiseren mijns inziens nog steeds van de mededingingsregels uitgesloten. De afwijking van het kartelverbod waarin art. 152 lid 1 bis Verordening 1308/2013 op dit moment voorziet, doet hier niets aan af en is wat mij betreft een dode letter.

Nu Verordening 1308/2013 expliciet regelt dat het PO's en UPO's is toegestaan om namens de leden contractonderhandelingen te voeren, is het begrijpelijk dat de 'product specifieke afwijkingen' in de sectoren olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen door Verordening 2017/2393 zijn geschrapt. De speciale regeling voor de zuivelsector in art. 149 Verordening 1308/2013 is echter gehandhaafd. De wetsgeschiedenis geeft geen verklaring waarom er in de visie van de Uniewetgever naast een nieuwe algemene afwijking nog steeds behoefte bestaat aan een product specifieke afwijking voor de zuivelsector. Het Europees Parlement had voorgesteld om deze regeling ook te schrappen.<sup>101</sup> Dit voorstel heeft het niet gehaald. In het derde driehoeksoverleg is het Europees Parlement met de Raad overeengekomen om art. 149 Verordening 1308/2013 te handhaven. Bij wijze van toelichting wordt uitsluitend vermeld dat een aantal tekstuele wijzigingen in de bestaande regeling is doorgevoerd.<sup>102</sup> De be-

90. Zie: voetnoot 33.

91. HvJ, APVE e.a., r.o. 38.

92. Werkdocument van 13 oktober 2017, interinstitutioneel dossier 2016/0282 (COD), document 11274/5/17 p. 25.

93. In het Nederlands vertaald als 'afwijking'.

94. Amendement 63, Draft Opinion 20 februari 2017, voetnoot 89.

95. Zie: werkdocument van 13 oktober 2017, voetnoot 92, p. 21 onder 'Overall compromise package'.

96. Zie: werkdocument van 28 september 2017, interinstitutioneel dossier 2016/0282 (COD), document 11274/4/17 (n.g.) p. 22 en 62 en werkdocument van 4 oktober 2017, interinstitutioneel dossier 2016/0282 (COD), document 11274/5/17 (n.g.) p. 22 en 67.

97. Notitie van het secretariaat-generaal van de Raad van 13 oktober 2017, voetnoot 89, p. 8.

98. Art. 206 Verordening 1308/2013 is de opvolger van art. 175 Integrale GMO Verordening waarin de bedoelde tussenzin werd geïntroduceerd. Zie: HvJ, APVE e.a., r.o. 38 en 41.

99. HvJ, APVE e.a., r.o. 43 en 45.

100. Amendement 63, Draft Opinion 20 februari 2017, voetnoot 89.

101. Zie: Werkdocument van 13 oktober 2017, voetnoot 92, p. 26-27 in de kolom 'EP Position'.

102. Zie: werkdocument van 13 oktober 2017, voetnoot 92, p. 21 in de kolommen 'EP Position' en 'Overall compromise package'.

doelde wijzigingen zien op de erkenning van PO's en kunnen de handhaving van art. 149 Verordening 1308/2013 niet verklaren.

Los van het feit dat aan de hiervoor besproken afwijking van het kartelverbod mijns inziens niet wordt toegekomen, betwijfel ik of het überhaupt nodig was vast te leggen dat PO's en UPO's contractonderhandelingen mogen voeren. Wat mij betreft volgt uit het reeds genoemde arrest Frankrijk / Commissie dat een PO of UPO die de producten van de leden verkoopt tevens over de contractvoorwaarden moet onderhandelen.<sup>103</sup> Daar komt bij dat deze activiteit in art. 152 lid 1 sub c Verordening 1308/2013 niet als een na te streven doelstelling wordt genoemd.

De bevoegdheid die nationale mededingingsautoriteiten ingevolge art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013 hebben gekregen om individuele PO's en UPO's te gelasten een of meer van de in art. 151 lid 1 bis Verordening 1308/2013 bedoelde activiteiten aan te passen, stop te zetten of helemaal te staken, komt eveneens uit de koker van het Europees Parlement. Hiermee heeft het Europees Parlement willen regelen dat de afwijking van het kartelverbod geen absolute werking heeft.<sup>104</sup>

Opvallend zijn de redenen voor ingrijpen door de nationale mededingingsautoriteiten: het voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of dat de doelstellingen van het GLB in gevaar worden gebracht. Deze twee redenen vertonen op het eerste gezicht veel gelijkenis met twee van de negatieve voorwaarden voor een geslaagd beroep op in de art. 209 lid 1 Verordening 1308/2013 geregelde uitgesloten gedragingen. Er zijn echter drie grote verschillen.

Het ingrijpen van de nationale mededingingsautoriteiten kan allereerst op grond van art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013 slechts betrekking hebben op de toekomst. Hiermee heeft de Uniewetgever willen regelen dat er tot het moment van ingrijpen door een nationale mededingingsautoriteit een vermoeden geldt dat PO's en UPO's niet in strijd met het kartelverbod handelen als zij de productie plannen, het aanbod bundelen en de producten van de leden verkopen.<sup>105</sup> Op de tweede plaats lijkt art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013 de mogelijkheid te bieden om preventief in te grijpen. Nationale mededingingsautoriteiten mogen immers optreden teneinde te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten. Dit impliceert dat in het concrete geval van uitsluiting nog geen sprake hoeft te zijn. Tot slot schuilt er een verschil in de voorwaarde dat de doelstellingen van het GLB in gevaar moe-

ten worden gebracht. In art. 209 lid 1 Verordening 1308/2013 betreft het een negatieve voorwaarde. Het CBB was in de zilveruienzaak van oordeel dat reeds als één van deze doelstellingen in gevaar wordt gebracht, aan de voorwaarde niet wordt voldaan.<sup>106</sup> Of dit een juiste interpretatie is, laat ik hier in midden. In art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013 hebben we te maken met een positieve voorwaarde: een nationale mededingingsautoriteit kan ingrijpen als 'de doelstellingen' van het GLB in gevaar worden gebracht. Is het in gevaar brengen van één doelstelling al voldoende om ingrijpen te rechtvaardigen? Dit lijkt mij niet. Bedacht dient te worden dat de doelstellingen van het GLB deels tegenstrijdig zijn 'zodat deze doeleinden niet alle tegelijkertijd volledig kunnen worden verwezenlijkt'.<sup>107</sup> De Unie-instellingen zijn daarom verplicht er voor te zorgen 'mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen'. In voorkomend geval moeten zij 'aan deze of gene' doelstelling tijdelijk voorrang verlenen 'overeenkomstig de eis van de economische gegevens of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluit nemen'.<sup>108</sup> Hoe gaat een nationale mededingingsautoriteit dit doen? Anders dan de Unie-instellingen, beschikken nationale mededingingsautoriteiten niet over een ruime discretionaire bevoegdheid op het gebied van het GLB. Op dit terrein is de nationale mededingingsautoriteiten evenmin politieke verantwoordelijkheid toegekend. Uit Milk Marque arrest blijkt evenwel dat ook de nationale mededingingsautoriteiten 'in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens het nationale mededingingsrecht' dit recht mogen toepassen op een markt die door een GMO wordt beheerst. De nationale mededinging moeten wel eventuele tegenstrijdigheden tussen de betreffende GMO en de nationale mededingingsregels met elkaar verzoenen.<sup>109</sup> Hierbij dienen nationale mededingingsautoriteiten zich te onthouden van elke maatregel die van deze GMO afwijkt of daarop inbreuk maakt. Zo mogen de genomen maatregelen geen gevolgen hebben die de werking verstoren van de mechanismen waarin de GMO voorziet. Daarenboven mogen de genomen maatregelen evenmin afbreuk doen aan de doelstellingen van het GLB. De nationale mededingingsautoriteiten dienen deze doelstellingen in geval van tegenstrijdigheid met elkaar te verzoenen 'zonder aan een ervan een zo groot belang te hechten dat de verwezenlijking van de andere onmogelijk wordt'.<sup>110</sup>

Het voorgaande betekent mijns inziens dat het niet aan de nationale mededingingsautoriteiten is om autonoom te beslissen aan welke doelstelling van het GLB uitvoering wordt gegeven. De Uniewetgever heeft de in art. 152 lid 1 quater Verordening

103. Zie: voetnoot 47.

104. Notitie van het secretariaat-generaal van de Raad van 13 oktober 2017, voetnoot 89, p. 8.

105. Advies van 29 november 2016 van de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling aan de commissie economische en monetaire zaken inzake het jaarverslag over het mededingingsbeleid van de EU (2016/2100(INI)) § 8 (zie met name de Engelse en de Franse tekst) en Verordening 2017/2393 ro. 52.

106. CBB, Zilveruien, r.o. 4.5.4. Zie: voetnoot 55.

107. HvJ 13 maart 1968 (Beus) zaak 5/67, ECLI:EU:C:1968:13, *Jur.* 1968, p. 138.

108. HvJ 5 oktober 1994 (Duitsland / Raad) zaak C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, ro 47.

109. HvJ, Milk Marque, r.o. 92.

110. HvJ, Milk Marque, r.o. 94.

1308/2013 geregelde afwijking geïntroduceerd ten einde de positie van de producenten van primaire landbouwproducten in de voedselketen te versterken.<sup>111</sup> Aldus heeft de Uniewetgever voorrang willen geven aan het verzekeren van een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking. Het lijkt mij niet toegestaan dat nationale mededingingsautoriteiten de realisatie van deze doelstelling in gevaar brengen of onmogelijk maken.

Uit de tekst van art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013 kan worden afgeleid dat de nieuwe bevoegdheid samenhangt met de door het betreffende artikel voorziene afwijking van het kartelverbod voor het door PO's en UPO's plannen van de productie, het bundelen van het aanbod en het verkopen van de producten van de leden. Op het moment dat het kartelverbod niet op deze activiteiten van toepassing is, is een nationale mededingingsautoriteit onbevoegd een besluit te nemen in de zin van art. 152 lid 1 quater Verordening 1308/2013. Uit het Franse witlofarrest volgt dat het kartelverbod niet van toepassing is als de activiteiten van de betrokken PO of UPO strikt noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het GLB te bereiken en de PO of UPO hiervoor ook is erkend. Geheel terzijde kan nog worden opgemerkt dat het kartelverbod evenmin van toepassing is op het moment dat de betrokken PO of UPO een economische eenheid vormt met haar leden. Maar dat is een andere discussie.<sup>112</sup>

## 5. Conclusie

Met zijn arrest in de Franse witlofzaak heeft het Hof van Justitie een duidelijk antwoord gegeven op een vraag die al meer dan 50 jaar leeft. Een PO of UPO mag de productie plannen, het aanbod bundelen, de producten van de leden verkopen en de producentenprijzen optimaliseren. De mededingingsregels zijn niet op deze activiteiten van toepassing, mits de PO of UPO de genoemde activiteiten als doel heeft en daarvoor is erkend.

Helaas was deze duidelijkheid van korte duur. Door de recente wijziging van Verordening 1308/2013 heeft de Uniewetgever – vermoedelijk onbedoeld – weer voor nieuwe onzekerheid gezorgd. Ondanks een positief klinkend persbericht,<sup>113</sup> is ook de Europese Commissie van mening dat de nieuwe regeling heeft geleid tot *'an unwelcome degree of legal and procedural uncertainty of which the impact and implications are not known'*.<sup>114</sup> De Europese Commissie is vooral bezorgd of zij samen met de nationale mededingingsautoriteiten de effectieve concurrentie in de landbouw wel kan waarborgen. Het Europees Parlement deelt deze zorgen duidelijk niet. In de visie van het Europees Parlement behoeven de

nieuwe regels namelijk geen verdere verduidelijking in de vorm van richtsnoeren van de Europese Commissie.<sup>115</sup> Het optimisme van het Europees Parlement ten spijt, denk ik dat er in de praktijk wel degelijk behoefte bestaat aan een verduidelijking. Ongetwijfeld zal er ook weer een beroep worden gedaan op het Hof van Justitie. Het laatste woord is dus zeker nog niet gezegd.

111. Verordening 2017/2393, r.o. 52.

112. H.C.E.P.J. Janssen in 'De landbouwcoöperatie en haar leden als economische eenheid' in *TvAR* 2017 p. 612.

113. Zie: voetnoot 85.

114. Notitie van het secretariaat-generaal van de Raad van 13 oktober 2017, voetnoot 89, p. 5.

115. Notitie van het secretariaat-generaal van de Raad van 13 oktober 2017, voetnoot 89, p. 8.