

Antitrustbeleid: European Competition Network-rapport toont aan dat handhaving van mededinging binnen EU alle lagen van voedingssector ten goede komt - vaak gestelde vragen

Waarom wordt dit rapport nu bekendgemaakt?

Het ECN-rapport over de voedingssector vormt een reactie op verzoeken van leden van het Europees Parlement om toelichting bij de acties van mededingingsautoriteiten in de voedingssector en uiteindelijk op de mededeling van de Commissie van 28 oktober 2009 over een betere werking van de voedselvoorzieningsketen. In die mededeling werd opgeroepen tot een gezamenlijke aanpak onder de mededingingsautoriteiten binnen het ECN om endemische problemen die specifiek zijn voor voedselmarkten beter te kunnen opsporen en toekomstige acties snel te kunnen coördineren. De Commissie heeft een Forum op hoog niveau voor een betere werking van de voedselvoorzieningsketen opgericht om de uitvoering van de verschillende beleidsinitiatieven uit de mededeling van oktober 2009 op te volgen. In dat forum zal het rapport worden besproken.

Het rapport bevat gedetailleerde informatie en bevindingen over hoe concurrentie in de voedingssector werkt, op basis van de meest recente activiteiten die de Europese mededingingsautoriteiten in deze sector hebben uitgevoerd. Het moet bijgevolg ook de besprekingen verrijken over de verbetering van de voedselvoorzieningsketen en de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Wat is het ECN?

Het ECN ([European Competition Network](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html)) bestaat uit de Europese Commissie en de mededingingsautoriteiten van de 27 lidstaten. Het werd tijdens de moderniseringshervorming van de EU-antitrustregels opgericht als een forum voor discussie en samenwerking tussen de mededingingsautoriteiten van de lidstaten in zaken waarbij de [artikelen 101](#) en 102 van het Verdrag worden toegepast. Het ECN dient voor een efficiënte werkverdeling en een daadwerkelijke en coherente toepassing van de EU-mededingingsregels te zorgen. Meer informatie over ECN en diens activiteiten zijn op de Europa-website beschikbaar: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

Hoe kwam het rapport tot stand?

Het ECN-rapport over de voedingssector kwam tot stand door nauwe samenwerking en coördinatie tussen de diensten van de Commissie (DG Concurrentie) en de mededingingsautoriteiten van de EU-lidstaten en Noorwegen. Die samenwerking werd doorgevoerd binnen het kader van een werkgroep, te weten de ECN-Food Subgroup.

Wat zijn de belangrijkste bevindingen van het rapport?

Het ECN-rapport toont aan dat de voedingssector de voorbije jaren voor de mededingingsautoriteiten in Europa een prioriteit is geweest. Binnen de recente context van stijgende voedselprijzen, volatiele grondstofmarkten en gepercipieerde ongerustheid over de werking van de voedselvoorzieningsketen in het algemeen, hebben de mededingingsautoriteiten hun activiteit in de sector uitgebreid.

Zo hebben de mededingingsautoriteiten in de EU tijdens de periode 2004-2011 meer dan 180 antitrustzaken onderzocht, bijna 1300 concentraties onder de loep genomen en meer dan 100 sectoronderzoeken en andere monitoringacties op voedselmarkten uitgevoerd. Hoewel ze al vóór het opkomen van de voedselprijzen crisis in 2007 binnen de voedingssector actief waren geweest, hebben de Europese mededingingsautoriteiten hun antitrust- en monitoringactiviteiten vanaf dat jaar uitgebreid en heel wat specifieke klachten over de werking van de sector behandeld.

De voedselprijzen in Europa zijn de laatste jaren aan het stijgen. Werkt de concurrentie binnen de voedingssector wel?

Het rapport brengt aan het licht dat de Europese mededingingsautoriteiten een groot aantal marktmonitoringacties uitgevoerd hebben, zoals sectoronderzoeken, die hebben aangetoond hoe voedselmarkten werken. Een aantal van die monitoringacties leidden tot de conclusie dat de concurrentie op de voedselmarkten over het algemeen goed werkt, ten voordele van de consument. Andere onderzoeken brachten ook ongunstige marktontwikkelingen, zoals prijsstijgingen, aan het licht, wat kan worden verklaard door structurele of cyclische factoren die niet noodzakelijkerwijs met concurrentiebeperkingen door marktspelers verband houden. Voornoemde factoren omvatten bijvoorbeeld schommelingen op de globale grondstofmarkten, stijgingen van inputkosten voor landbouwproducten, wereldwijde ontwikkelingen op het vlak van vraag en aanbod, beschikbaarheid van voorraden, kosten voor energie en arbeid, of nog de seizoensgebonden productie van bepaalde voedselproducten. De mededingingsautoriteiten hebben ten slotte een aantal voorbeelden van mededingingsversturende gedragingen vastgesteld die markten in wezen in de vorm van kartels verstoren die prijsafspraken maken of markten onder concurrenten verdelen (zowat de helft van alle zaken) en in mindere mate in de vorm van verticale beperkingen, d.w.z. overeenkomsten tussen spelers op verschillende niveaus van de productie- en distributieketen - gewoonlijk beperkingen van de vrijheid om prijzen te bepalen - en misbruik van machtsposities, zoals exclusiviteitsverplichtingen.

Welke voedingssectoren hebben de mededingingsautoriteiten het meest onderzocht? Hebben ze ook hun aandacht op specifieke niveaus van de keten gericht?

De door de Europese mededingingsautoriteiten onderzochte antitrustzaken omvatten een breed spectrum aan producten en activiteiten. De Europese mededingingsautoriteiten hebben alle niveaus van de voorzieningsketen geanalyseerd door inbreuken of vermeende inbreuken door producenten, verwerkende bedrijven, fabrikanten en groot- en detailhandelaren te onderzoeken: het grootste aantal zaken betrof de niveaus verwerking/fabricage en detailhandel. Wat specifieke voedingssectoren aangaat, had het grootste aantal zaken betrekking op graanproducten, detailhandelsverkoop van kruidenierswaren, en melk en zuivelproducten, gevolgd door fruit en groenten en vlees, gevogelte en eieren.

Welke soorten concurrentiebeperkende praktijken hebben de mededingingsautoriteiten het meest onderzocht?

De helft van het totale aantal door de mededingingsautoriteiten behandelde individuele zaken was gericht op horizontale overeenkomsten tussen concurrenten, wat in de praktijk betekent dat de autoriteiten meer dan 50 kartels hebben bestraft waarbij sprake was van prijsafspraken, het verdelen van markten en klanten en het uitwisselen van gevoelige bedrijfsinformatie. Momenteel worden nog eens meer dan 30 mogelijke kartels onderzocht. De overige inbreuken omvatten verticale beperkingen, zoals verticale prijsbinding - d.w.z. een voedselproducent bepaalt de minimumprijs waartegen een detailhandelaar zijn producten moet verkopen - en misbruik van machtsposities, zoals exclusiviteitsverplichtingen of het opleggen van minimumaankooptoevoeligheden.

Hoeveel concentraties in de voedingssector werden problematisch bevonden en in welke specifieke sectoren?

Van de ongeveer 1300 concentraties die de Europese mededingingsautoriteiten onderzochten, deden er 82 bezwaren rijzen. Heel wat van die bezwaren hielden verband met de detailhandel, die 33% van alle concentraties vertegenwoordigde en 31% van alle concentraties met bezwaren. Andere problematische sectoren zijn onder meer de zuivel- en vleessector, die respectievelijk 9% en 10% van alle concentraties vertegenwoordigden en 17% en 12% van alle concentraties met bezwaren. De mededingingsautoriteiten hebben uiteindelijk het merendeel van de 82 concentraties die bezwaren deden rijzen, goedgekeurd, weliswaar met toezeggingen van de fuserende partijen. De mededingingsautoriteiten hebben voorts 8 concentraties verboden die ernstige mededingingsbezwaren deden rijzen in de sectoren gebak, kaas, vlees, dranken en zoetwaren. Deze tussenkomsten tonen aan dat de concentratie op bepaalde markten niet verder kan toenemen zonder het risico te lopen dat de daadwerkelijke mededinging wordt belemmerd, en de Europese mededingingsautoriteiten zullen blijven gebruikmaken van de instrumenten waarover zij beschikken om te voorkomen dat dit risico wordt bewaarheid.

Hebben de mededingingsautoriteiten structurele problemen vastgesteld met negatieve gevolgen voor de voedselmarkten?

Ja. In de door de mededingingsautoriteiten uitgevoerde marktmonitoringonderzoeken werden structurele of regelgevende factoren vastgesteld die negatieve gevolgen voor de algemene werking en het concurrentievermogen van de voedingssector kunnen hebben, zoals de gefragmenteerde en verbrokkelde structuur van boerderijen in bepaalde lidstaten, het bestaan van onnodige tussenfases in de voorzieningsketen of het bestaan van regelgevende toegangsrempels tot detailmarkten. In die gevallen hebben de mededingingsautoriteiten beleidsaanbevelingen gedaan en belanghebbenden en overheidsinstanties advies verstrekt over de meest geschikte regelgevende instrumenten om deze factoren aan te pakken, zoals verder in deze tekst in detail wordt beschreven.

Kleine boeren beweren dat ze onder druk worden gezet en niet eens hun productiekosten kunnen terugwinnen. Is dat een van de problemen die de mededingingsautoriteiten hebben vastgesteld?

Een aantal Europese mededingingsautoriteiten hebben inderdaad de positie van de boer binnen de waardeketen onderzocht en daarbij in het bijzonder de nadruk gelegd op de gefragmenteerde en verbrokkelde structuren van de primaire landbouwproductie in hun lidstaten als een negatief element dat de ontwikkeling en groei van de landbouwsector ondermijnt. Om dat probleem aan te pakken, hebben die Europese mededingingsautoriteiten opgeroepen tot de concurrentiebevorderende herstructurering en consolidatie van de landbouwsector, via de oprichting van coöperaties en andere efficiëntieverhogende vormen van samenwerking tussen producenten. Die mechanismen zouden het producenten mogelijk maken concurrentiëler te worden en zouden bovendien hun onderhandelingspositie binnen de keten versterken. De mededingingsautoriteiten hebben eveneens de rationalisering van de rest van de voorzieningsketen bepleit door overbodige tussenfasen te schrappen die de keten complex en star maken en die de uiteindelijke consumentenprijzen de hoogte injagen.

Moeten de mededingingsregels worden versoepeld om de positie van kleine boeren te versterken?

De Europese mededingingsautoriteiten hebben de roep naar uitzonderingen op de mededingingsregels (bijvoorbeeld het toelaten van prijsafspraken of productiebeperkingen) streng afgewezen als een vermeende oplossing om de onderhandelingspositie van kleinschalige boeren tegenover andere grotere spelers uit de keten te versterken. Dergelijke uitzonderingen zouden op lange termijn hun doel voorbijstreven omdat ze niet tot meer efficiëntie in de voorzieningsketen zouden leiden en schadelijk zouden zijn voor consumenten en andere spelers van die keten. De mededingingsautoriteiten zijn van oordeel dat de problemen van kleinschalige boeren in bepaalde lidstaten beter kunnen worden aangepakt door de concurrentiebevorderende herstructurering en consolidatie van de landbouwsector aan te moedigen via de samenwerkingsvormen die zijn toegelaten op grond van de regels inzake mededinging en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bijvoorbeeld door bepaalde activiteiten op proportionele wijze te bundelen (bijv. productie, stockage of vermarkten van producten) en een deel van de waarde in de keten te integreren (bijv. verwerking of detailhandelsverkoop).

Heel wat belanghebbenden klagen ook over oneerlijke handelspraktijken die door grote marktspelers in de keten worden opgelegd. Wat hebben de mededingingsautoriteiten gedaan om die praktijken aan te pakken?

Een groot aantal mededingingsautoriteiten hebben eveneens conflicten vastgesteld met betrekking tot beweerdelijk oneerlijke handelspraktijken in situaties waarbij een ongelijkheid in onderhandelingsmacht tussen de partijen in de voorzieningsketen voorkomt. Die mededingingsautoriteiten waren van mening dat deze praktijken in de meeste gevallen buiten het mededingingsrecht vallen omdat zij in die gevallen geen schade voor consumenten konden vaststellen. Een aantal autoriteiten hebben voorgesteld dit probleem via wetten op oneerlijke handelspraktijken of gedragscodes met doeltreffende handhavingsmechanismen aan te pakken. Een aantal andere autoriteiten hebben tevens bezwaren geuit over de mogelijke concurrentieverstorende gevolgen die sommige van deze praktijken op lange termijn kunnen hebben, aangezien ze uiteindelijk het concurrentieproces in de voorzieningsketen of de welvaart van de consument negatief zouden kunnen

beïnvloeden door investeringen en innovatie terug te schroeven en de keuze van de consument te beperken.

Volgens het rapport wordt de detailhandel in de meeste lidstaten door een kleine groep grote spelers gedomineerd. Hebben de mededingingsautoriteiten maatregelen voorgesteld om dergelijke situaties aan te pakken?

De detailhandel is een van de niveaus waarop concentratie in de voedingssector voorkomt, zoals aangetoond door de in het rapport onderzochte zaken. De mededingingsautoriteiten hebben vastgesteld dat de hoge concentratie aan detailhandelsmarkten, vooral op lokaal niveau, vaak gepaard gaat met toegangsdrempels voor dergelijke markten. Die drempels zijn voornamelijk het resultaat van regelgeving door de overheid, zoals wetgeving inzake ruimtelijke ordening en administratieve vergunningen die vereist zijn voor de opening of uitbreiding van detailhandelszaken. Enkele mededingingsautoriteiten zijn tot de bevinding gekomen dat deze drempels tevens het gevolg kunnen zijn van particuliere overeenkomsten, zoals controlemechanismen inzake terreinen voor detailhandel of andere contractuele overeenkomsten die de vrijheid van onafhankelijke detailhandelaren beperken: door de concurrentie tussen de detailhandelsnetwerken kunnen zij niet altijd voor een bepaald netwerk kiezen of van netwerk veranderen. De mededingingsautoriteiten hebben duidelijk opgeroepen tot het wegnemen van deze drempels om de concurrentie te verhogen en de toegang van nieuwe ondernemers tot detailmarkten te vergemakkelijken.

En nu? Zal de voedingssector voor de mededingingsautoriteiten een prioriteit blijven?

De voedingssector zal van prioritair belang blijven voor de Europese mededingingsautoriteiten. Getuige daarvan de zowat 60 antitrustzaken die zij momenteel onderzoeken, alsook de monitoringacties die zij blijven uitvoeren.

Zoals in het verleden zullen mededingingsautoriteiten hun acties verder via het European Competition Network (ECN) coördineren. Ook zullen zij deze samenwerking in de toekomst verder ontwikkelen.