

**Advies van de Belgische Mededingingsautoriteit
betreffende de wetsvoorstellen nr. ° DOC 55 3894 – 55 3860 – 55
3889**

- 4 april 2024 -

Inhoudstafel

I. Algemene opmerkingen over het toepassingsgebied van het mededingingsrecht	3
II. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3894 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht (WER) teneinde de landbouwers een eerlijk inkomen te waarborgen	4
II.1 Artikel 2 en 3: invoeging van artikel IV.91/11 en IV.91/12 WER	4
II.2 Artikel 4, 5 en 11: invoeging van een nieuw artikel VI.10/1 WER (aanduiding van land van oorsprong), VI.116 WER (verbod op verkopen met verlies – verkopen tegen een prijs die lager is dan de productiekosten – voor landbouwproducenten) en VIII.67 WER (milieu-, gezondheids- en sociale productienormen).....	5
II.3 Artikel 8: invoeging van een nieuw artikel V.15 WER.....	5
II.4 Artikel 9: invoeging van een nieuw artikel V.16 WER.....	6
III. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3860 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht ter bescherming van de landbouwprijzen	8
III.1 Artikel 2 en 3: wijziging van boek V: invoeging van nieuwe artikelen V.3/1 en V.6/1	8
III.2 Artikel 4 en 5: invoeging van een nieuw artikel VI. 91/11 WER - individuele overeenkomst ...	10
III.3 Artikel 4 en 5: invoeging van een nieuw artikel VI. 91/11 WER - kaderovereenkomst	10
III.4 Artikel 7: invoeging van een nieuw artikel VI.116/1 (verhoging van de minimumprijs van voedingsproducten met factor 1,10 waaronder een verkoop als verkoop met verlies wordt beschouwd).....	11
IV. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3889 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, met het oog op meer controle op de landbouw- en voedselvoorzieningsketen	13
V. Conclusie	14

I. Algemene opmerkingen over het toepassingsgebied van het mededingingsrecht

1. Op 20 maart 2024 heeft de Commissie voor Economie, Consumentenbescherming en Digitale Agenda het advies gevraagd van (onder meer) de Belgische Mededingingsautoriteit over drie wetsvoorstellen die haar werden voorgelegd. Dit advies is het antwoord op dat verzoek.
2. Het mededingingsrecht, waarvan de toepassing en de interpretatie tot de bevoegdheid behoren van de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna de “Autoriteit”), heeft in de eerste plaats betrekking op de praktijken van ondernemingen en niet op de regels die in wetgevende of regelgevende instrumenten zijn vastgelegd.
3. Niettemin is het mededingingsrecht in deze zaak relevant voor zover moet worden voorkomen dat ondernemingen door het goedkeuren van wetgeving worden gedwongen of ertoe worden aangezet de mededingingsregels te schenden, en met name dat concurrentieverstorende akkoorden worden gesloten¹.
4. De wetgever mag met name geen wetgeving aannemen die de doeltreffendheid van de Europese mededingingsregels kan aantasten². Zo is in de rechtspraak geoordeeld dat artikel 10 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”) en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) worden geschonden wanneer een lidstaat concurrentieverstorende overeenkomsten oplegt of de totstandkoming ervan bevordert of de werking ervan versterkt, of aan zijn eigen stelsel het overheidskarakter ontnemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen over interventies in de economische sfeer over te dragen aan particuliere marktdeelnemers³.
5. Over het algemeen is elke praktijk die ertoe strekt of ten gevolge heeft dat de mededinging op een markt wordt beperkt of vervalst, verboden. Concurrentie is echter geen doel op zich. Het is een instrument ten dienste van het algemeen belang. Hoewel een concurrerende markt in principe een optimale toewijzing van middelen mogelijk maakt en het welzijn en het concurrentievermogen maximaliseert, blijven concurrentiebeperkingen mogelijk als ze de economische of technische vooruitgang waarborgen, concurrentie niet onmogelijk maken en evenredig zijn, d.w.z. als hetzelfde resultaat niet kan worden bereikt met een ander middel dat de concurrentie minder beperkt. Traditioneel aanvaarden de mededingingsautoriteiten concurrentiebeperkingen in de landbouwsector omdat er deze sector gekenmerkt wordt door een veelheid van uitdagingen, zoals het behoud van voedselsoevereiniteit en een landbouwstructuur, maar ook het herstel van het

¹ Dergelijke concurrentieverstorende akkoorden, bijvoorbeeld overeenkomsten tussen fabrikanten of leveranciers van producten over prijzen en andere contractvoorwaarden, zijn doorgaans verboden. Artikel 101, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) bepaalt: “Onverenigbaar met de interne markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden...”

² Arrest van het Hof van 16 november 1977, NV G.B.-INNO-B.M., 13/77, Jurispr. p. 2115, punt 31.

³ Arrest van het Hof van 21 september 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. p. 4769, punt 16.

evenwicht in de handelsrelaties tussen een groot aantal verspreide producenten en een klein aantal kopers.

6. Zo beperkt het VWEU de toepassing van de mededingingsregels uitdrukkelijk tot de landbouwsector (artikel 42 VWEU⁴) en heeft het Hof van Justitie recent in het arrest “*Endives*” herhaald dat het landbouwbeleid voorrang heeft op het mededingingsrecht⁵.

7. De landbouwsector mag echter niet worden beschouwd als een sector zonder concurrentie. Reeds in 1962 heeft de Europese wetgever bevestigd dat de mededingingsregels van toepassing zijn op de landbouwsector⁶, behoudens bepaalde afwijkingen in verband met de natuurlijke beperkingen waarmee bepaalde sectoren te kampen hebben en de structuur van bepaalde landbouwmarkten, waar sprake is van een asymmetrie van informatie ten nadele van de producenten.

8. Er dient ook vastgesteld dat het Europese regelgevingskader op landbouwgebied de laatste jaren snel is geëvolueerd⁷, en dat die evolutie ook gevolgen heeft voor het regelgevingskader van de lidstaten. De wetsvoorstellen die voor advies aan de Autoriteit zijn voorgelegd, zijn vergelijkbaar met het wetgevende werk dat in andere landen is verricht, zoals Frankrijk met zijn drie wetten Egalim I, II en III die tussen 2018 en 2023 zijn aangenomen. De Franse mededingingsautoriteit werd tweemaal geraadpleegd tijdens het opstellen van die wetten in 2018⁸.

9. Het is in het licht van bovenstaande opmerkingen dat de drie wetsvoorstellen door de Autoriteit zijn geanalyseerd. Dit advies heeft alleen betrekking op de bepalingen van de voorstellen die relevant zijn voor de mededingingsregels en is dus niet exhaustief. Dit advies wordt ook verstrekt met inachtneming van de urgentie die wordt opgelegd door de termijn waarbinnen het door de Commissie voor Economie, Consumentenbescherming en Digitale Agenda van de Kamer werd gevraagd, waardoor de Autoriteit geen gesprekken kon voeren met belanghebbenden of meer gedetailleerde studies kon uitvoeren naar de marktposities van de betrokken spelers.

II. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3894 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht (WER) teneinde de landbouwers een eerlijk inkomen te waarborgen

II.1 Artikel 2 en 3: invoeging van artikel IV.91/11 en IV.91/12 WER

⁴ Artikel 42, VWEU: “De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door het Europees Parlement en de Raad met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, lid 2. De Raad kan, op voorstel van de Commissie, machtiging geven tot het verlenen van steun: a) ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven; b) in het kader van economische ontwikkelingsplannen.”

⁵ HJEU, 14 nov. 2017, C-671/15

⁶ Verordening 26/62 van de Raad van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, artikel 1.

⁷ Het bovengenoemde arrest *Endives* van het HvJEU van november 2017, maar ook de wijzigingen van de verordening houdende een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten (de zogenaamde “GMO”) van 17 december 2013 door de “Omnibus”-verordening van 13 december 2017.

⁸ Cf. avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole et avis n° 18-A-14 du 23 novembre 2018 relatif au relèvement du seuil de revente à perte et à l’encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

10. Het artikel schrijft onder andere voor dat (i) elke verkoop door een landbouwproducent van landbouw- en voedingsproducten die worden geleverd op het Belgische grondgebied, moet worden gesloten door middel van een schriftelijke overeenkomst (§ 1), (ii) de verkoop moet worden voorafgegaan door een voorstel van de landbouwproducent (§§ 2 en 3), (iii) het voorstel en de overeenkomst een aantal verplichte clausules moeten bevatten die de producent beschermen, met inbegrip van een minimumduur van drie jaar en regels voor de nadere herziening of vaststelling van de prijs (§§ 4 en 5), en (iv) de partijen minimum- en maximumgrenzen moeten overeenkomen waarbinnen de nadere herzienings- of prijsbepalingsregels, met inbegrip van de in § 5 bedoelde indicatoren, uitwerking hebben (§ 7).

11. Dit beschermingsstelsel is er hoofdzakelijk op gericht de onderhandelingspositie van landbouwproducenten ten opzichte van hun afnemer(s) te verbeteren, gebaseerd op de vaststelling, volgens de auteurs van het voorstel, dat *“de grote spelers hun slagkracht gebruiken om hun eigen voorwaarden aan de landbouwers op te leggen”*.

12. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de tenuitvoerlegging van die wettelijke bepaling niet leidt tot een standaardisering van de contractuele voorwaarden die van toepassing zijn tussen landbouwproducenten en afnemers. Hoewel een horizontale coördinatie tussen producenten aanvaardbaar en zelfs wenselijk kan zijn voor de sector en de consumenten⁹, kan ze geen aanleiding geven tot een inbreuk op de mededingingsregels. In dit advies worden *infra* de voorwaarden uiteengezet waaraan producenten die willen coördineren moeten voldoen om geen inbreuk te vormen op het mededingingsrecht.

II.2 Artikel 4, 5 en 11: invoeging van een nieuw artikel VI.10/1 WER (aanduiding van land van oorsprong), VI.116 WER (verbod op verkopen met verlies – verkopen tegen een prijs die lager is dan de productiekosten – voor landbouwproducenten) en VIII.67 WER (milieu-, gezondheids- en sociale productienormen)

13. De beoordeling van die wettelijke bepalingen vanuit het oogpunt van de EU-regels inzake het vrij verkeer van goederen (met inbegrip van artikel 28 VWEU en de harmonisatierichtlijnen inzake marktpraktijken) behoort niet tot de bevoegdheden van de Belgische Mededingingsautoriteit.

II.3 Artikel 8: invoeging van een nieuw artikel V.15 WER

⁹ Cf. bijvoorbeeld overweging 7 van de verordening (EG) nr. 220/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit: *“overwegende dat de telersverenigingen de hoofdprijers van de gemeenschappelijke marktordening vormen en op hun niveau zorgen voor de gedecentraliseerde werking van de marktordening; dat het, gezien de steeds sterkere concentratie van de vraag, uit economisch oogpunt meer dan ooit noodzakelijk is het aanbod via deze verenigingen te bundelen en zodoende de positie van de telers op de markt te verbeteren; dat deze bundeling van het aanbod op vrijwillige basis en op efficiënte wijze moet geschieden dank zij de omvangrijke en efficiënte diensten die de verenigingen hun leden kunnen bieden; dat de levering van producten aan gespecialiseerde productorganisaties die reeds voor de inwerkingtreding van onderhavige verordening bestonden niet in het geding mag komen”*.

14. Het nieuwe artikel V.15 luidt: “De brutomarge die op onverwerkte landbouw- en voedingsproducten wordt gerealiseerd door ondernemingen die detailhandelszaken uitbaten en die worden aangeduid als “grootwinkelbedrijven”, wordt beperkt tot de gemiddelde brutomarge die zij realiseren op alle andere te koop aangeboden producten.”

15. De maatregel is bedoeld om “de druk op de prijzen van landbouw- en voedingsproducten [...] te verminderen”¹⁰. Het idee is dat de marges van grootwinkelspelers, hoe klein ook, worden gecompenseerd “door het zeer grote volume van de transacties”¹¹ die ze voor diezelfde producten verrichten.

16. Met de voorgestelde maatregel wordt beoogd de financiële stromen weer in evenwicht te brengen ten gunste van producenten van onverwerkte landbouw- en voedingsproducten. Dat vraagt om de volgende opmerkingen.

17. Ten eerste houden de auteurs van het wetsvoorstel een zekere ambiguïteit in stand met betrekking tot het niveau van de door de distributeurs behaalde marges, die afwisselend als hoog en laag worden voorgesteld.¹² Het wetsvoorstel zou er goed aan doen dit punt te verduidelijken (ten minste in de memorie van toelichting) om het uitgangspunt van het wetsvoorstel met betrekking tot die marges te begrijpen. Evenzo zou het raadzaam zijn om nauwkeuriger aan te geven wat wordt bedoeld met de term “producten” in desbetreffende bepaling: is het een categorie (bijvoorbeeld appels), een subcategorie (bijvoorbeeld een appelsoort, een merk zoals Pink Lady), los of in pakken enz.

18. Ervan uitgaande dat de marges echt hoog zijn, zou de ingevoerde beperking groothandelspelers er bovendien toe kunnen aanzetten hun **marges elders te verhogen** (bijvoorbeeld op verwerkte landbouw- en voedingsproducten, maar ook op andere non-foodproducten, waarvoor de marge niet gereguleerd is). Op die manier kunnen distributeurs hun inkomsten op producten met niet-gereguleerde marges verhogen, terwijl ze de waardelimiet van de gereguleerde marge op onverwerkte producten mechanisch verhogen (die laatste is maximaal gelijk aan de gemiddelde brutomarge die elders wordt behaald, volgens de voorgestelde bepaling).

19. Ten slotte leidt deze maatregel tot een **potentiële verstoring van de concurrentie tussen distributeurs**, aangezien hij alleen betrekking heeft op groothandel en “*lokale winkels die deel uitmaken van een korte-distributieketen*” uitdrukkelijk uitsluit¹³. De bepaling van de omzet waaronder de maatregel niet van toepassing is, is een taak voor de Koning, maar het is niet zeker dat het criterium van de omzet voldoende zal zijn: een grote speler in de groothandel zou een nieuw merk van kleinwarenhuis kunnen ontwikkelen, specifiek om deze maatregel te omzeilen en opnieuw volledige prijsvrijheid te krijgen. Er moet dus voor worden gezorgd dat de uitsluitingscriteria (naast omzet?) relevant, objectief en transparant zijn.

II.4 Artikel 9: invoeging van een nieuw artikel V.16 WER

¹⁰ Memorie van toelichting, p. 11.

¹¹ Idem.

¹² In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de nettomarge laag is op winkelniveau of op het niveau van het netwerk waartoe het behoort, maar dat ze hoog is voor onverwerkte producten (blz. 11). Een van de bepalingen (art. 9) is echter ook bedoeld om promoties op landbouw- en voedingsproducten aan banden te leggen of om de verkoop met verlies te reguleren op basis van de productiekosten (art. 5), wat erop lijkt te wijzen dat het voorstel eerder is gebaseerd op de veronderstelling dat de marges op dit soort producten ontoereikend of zelfs onbestaand zijn.

¹³ Memorie van toelichting, p. 11.

20. Het nieuwe artikel V.16 luidt: “Kortingen toegekend op landbouw- en voedingsproducten zijn beperkt tot een derde van de aangegeven normale prijs. Kortingen toegekend op landbouw- en voedingsproducten zijn beperkt tot een kwart van het geraamde verkoopvolume van het betrokken product op een jaarlijkse basis.”

21. Die bepaling is bedoeld om buitensporige kortingen (promotionele aanbiedingen) aan banden te leggen. Ze is vergelijkbaar met een bepaling die door de Franse Egalim-wet werd ingevoerd in de eerste versie in 2018.

22. Voor zover ze bij wet is opgelegd, is deze bepaling op zich niet in strijd met de mededingingsregels.¹⁴ Het is echter belangrijk om ervoor te zorgen dat de uitvoering van deze bepaling niet leidt tot een uniform niveau van kortingen in de sector. Met name is het, mits de horizontale samenwerkingen in overeenstemming zijn met de mededingingsregels,¹⁵ belangrijk om ervoor te zorgen dat de bepaling in kwestie niet leidt tot coördinatie tussen verkopers (op groot- en kleinhandelniveau) over de kortingen (of de uitwisseling van informatie over de grootte van de aan klanten verleende kortingen) die zij aan hun eigen klanten verlenen. Een dergelijke coördinatie tussen concurrerende verkopers zou een inbreuk op de mededingingsregels kunnen vormen, in het bijzonder indien er sprake is van overeenkomsten over de kortingen, waarvan de toekenning een belangrijke concurrentieparameter is.

23. Meer algemeen houdt deze maatregel een **inflatierisico** in en kan hij dus schadelijk zijn voor de eindconsument. Distributeurs¹⁶ die onderworpen zijn aan deze beperking van de promotie wat betreft de waarde, zouden die beperking kunnen doorrekenen in de verkoopvoorwaarden die van toepassing zijn op de eindconsument.

24. Wat de beperking van de verkoopvolumes betreft, zullen de distributeurs geen andere keuze hebben dan de promotievolumes te verminderen, in het bijzonder door de duur van de promoties in te korten. De prijzen die de consumenten werkelijk betalen, zouden dan stijgen, waardoor hun koopkracht daalt, als alle andere factoren ongewijzigd blijven.

25. Bovendien is het mogelijk dat de maatregel niet alle producten even hard treft. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de daling van de verkoop groter zal zijn voor producten die hoofdzakelijk via grote promoties worden verkocht (bijvoorbeeld feestartikelen, seizoensproducten). De maatregel zal daarom waarschijnlijk niet hetzelfde effect hebben op alle verschillende productiesectoren.

26. Die maatregel houdt ook het risico in dat de **toegang** tot de markt wordt **belemmerd**, ten nadele van potentiële concurrenten of kleine, niet-gediversifieerde leveranciers¹⁷. “Superpromoties” kunnen een nieuwkomer immers in staat stellen de naamsbekendheid van zijn producten te verbeteren ten opzichte van producten die reeds een gevestigde waarde op de markt zijn. Een vermindering van de volumes waarop de promoties betrekking hebben, bijvoorbeeld door de duur van de promotieperiode te verkorten, zou het risico inhouden dat die mogelijkheid voor kleine spelers verdwijnt.

27. Hier wordt erop gewezen dat de analyse van artikel 9 is uitgevoerd in de veronderstelling dat het nieuwe kader voor volume- en waardepromoties alleen betrekking heeft op **onverwerkte**

¹⁴ Arrest van het Hof van 21 september 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. p. 4769, punt 16.

¹⁵ Cf. nota 9.

¹⁶ Supermarkten en andere groothandelspelers.

¹⁷ Landbouwers en/of tussenpersonen. .

landbouw- en voedingsproducten, zoals uitdrukkelijk het geval is voor artikel 7 en 8. Als die veronderstelling juist is, zou het wetsvoorstel er veel baat bij hebben dat duidelijk te maken. De Autoriteit beveelt daarom aan om in artikel 9 het woord “*onverwerkte*” toe te voegen in de formulering “*kortingen toegekend op landbouw- en voedingsproducten [...]*”.

28. Als die werkhypothese niet juist is en de voorgestelde nieuwe bepaling in feite betrekking heeft op alle landbouw- en voedingsproducten (d.w.z. verwerkt en onverwerkt), zoals het ontbreken van een beperkende formulering zou kunnen suggereren, dan zijn de gevolgen van dit voorstel veel talrijker en mogelijk groter. Gezien de urgentie waarmee dit advies moet worden verstrekt, kan de Autoriteit ze echter niet in detail analyseren.

29. Het onderscheid tussen onverwerkte en verwerkte landbouwproducten is ook relevant omdat de desbetreffende bepaling voorziet (of lijkt te voorzien) in een beperking voor één soort product (onverwerkt) en niet voor een andere productsoort (verwerkt). In een poging om vergelijkbare promotieactiviteiten te handhaven om consumenten naar verschillende ketens te lokken, zouden distributeurs het **zwaartepunt van de promoties kunnen verleggen naar verwerkte producten** (die niet onder het wetsvoorstel vallen), wat dan het (waarschijnlijk ongewenste) effect zou hebben dat de aankoop van verwerkte producten wordt gestimuleerd ten nadele van onverwerkte producten.

III. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3860 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht ter bescherming van de landbouwprijzen

III.1 Artikel 2 en 3: wijziging van boek V: invoeging van nieuwe artikelen V.3/1 en V.6/1

30. Er worden twee amendementen van boek V voorgesteld.

31. Ten eerste bepaalt het voorgestelde artikel V.3/1 WER dat, met het oog op de prijsregulering en het waarborgen van evenwichtige marges in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, het Prijzenobservatorium belast is met de evaluatie van de productiekosten van Belgische landbouwproducten. Die berekening wordt regelmatig bijgewerkt, telkens de prijsevolutie dit rechtvaardigt en ten minste eenmaal per jaar.

32. Sinds de wet van 3 april 2013 bepaalt artikel V.3 WER dat het initiatief bij het Prijzenobservatorium ligt om een verslag in te dienen bij de minister en de Autoriteit waarin het Prijzenobservatorium “*een probleem inzake prijzen of marges, een abnormale prijzenevolutie, of een structureel marktprobleem*” kan vaststellen. Zodra het verslag bij de Autoriteit is ingediend, wordt de zaak doorverwezen naar het Mededingingscollege, dat voorlopige maatregelen kan nemen voor een periode van maximaal zes maanden, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (art. V.4. WER). Het Mededingingscollege brengt de minister op de hoogte van zijn beslissing en wanneer het Mededingingscollege voorlopige maatregelen treft, dient de minister vervolgens binnen de zes maanden bij de regering een plan in met structurele wijzigingen van de werking van de markt in de betrokken sector (art. V.6. WER).

33. Om te beginnen is de Autoriteit van mening dat het moeilijk is nauwkeurige kennis te hebben van de productiekosten van landbouwproducten. Bijgevolg zal de berekening ervan door het Prijzenobservatorium in de praktijk waarschijnlijk een bijzonder lastige opgave zijn.

34. De Autoriteit meent vervolgens dat, wanneer het Prijzenobservatorium in overeenstemming met artikel V.3 WER een verslag opstelt waarbij de Autoriteit vervolgens wordt betrokken, het Prijzenobservatorium bij het opstellen van het verslag in voorkomend geval gebruik kan maken van de beoordeling die werd uitgevoerd in overeenstemming met artikel V.3/1. Aangezien het Mededingingscollege een beslissingsbevoegdheid heeft die in principe wordt voorafgegaan door een voorstel of advies van het auditoraat, zou het bovendien nuttig zijn toe te voegen dat het Mededingingscollege het advies van het auditoraat van de Autoriteit inwint alvorens een besluit te nemen.

35. Dit punt kan eventueel worden verduidelijkt in de tekst van het voorstel, wat ook een wijziging van artikel V.3 WER zou inhouden.

36. Ten tweede bepaalt het voorgestelde nieuwe artikel V.6/1 WER dat de Koning maatregelen kan nemen om de prijzen te controleren:

“De bepalingen van de artikelen V.4 tot V.6 beletten de Koning niet om, teneinde tegemoet te komen aan de bevindingen bedoeld in artikel V.3 betreffende de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, VI., vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tijdelijke maatregelen te treffen zoals de vaststelling van maximumprijzen of van maximale winstmarges, prijsblokkeringen of andere prijsgerelateerde maatregelen, indien blijkt dat zeer dringend een situatie moet worden voorkomen met als mogelijk gevolg:

1° ernstige, onmiddellijke en moeilijk herstelbare schade voor de betrokken bedrijven of voor de consumenten wier belangen worden geschaad;

2° aantasting van de koopkracht van de gezinnen;

3° schade voor het algemeen economisch belang. In dat koninklijk besluit wordt vermeld dat de maatregelen niet langer dan zes maanden mogen gelden.”

37. De maatregelen die de Koning krachtens het wetsvoorstel zou kunnen nemen, zijn vergelijkbaar met de voorwaarden voor de toepassing van art. V.4 §1 voor maatregelen die door het Mededingingscollege zouden worden genomen, namelijk dat het dringend noodzakelijk is prijsmaatregelen op te leggen ter voorkoming van *“een toestand die een ernstig, onmiddellijk en moeilijk te herstellen nadeel kan veroorzaken voor de betrokken ondernemingen of voor de consumenten wier belangen worden geschaad, of ter voorkoming van een toestand die schadelijk kan zijn voor het algemeen economisch belang”*. De desbetreffende bepaling voegt daar een derde geval aan toe: wanneer dringend prijsmaatregelen moeten worden opgelegd ter voorkoming van een *“aantasting van de koopkracht van de gezinnen”*, wat de Koning meer ruimte geeft om prijsmaatregelen te nemen.

38. Tot op heden heeft het Mededingingscollege nooit de maatregelen moeten nemen waarin Boek V van het WER voorziet. In het algemeen bepaalt art. V.2 van boek V van het WER: *“De prijzen van goederen en diensten worden bepaald door de vrije mededinging”*. Maatregelen voor prijscontrole kunnen dus alleen in uitzonderlijke gevallen en onder de voorwaarden van Boek V worden overwogen. Het proportionaliteitsbeginsel impliceert ook dat de minst ingrijpende maatregelen moeten worden toegepast indien die het probleem kunnen verhelpen. In dat verband merkt de Autoriteit op dat de machtiging van de Koning (zoals uitgebreid door deze bepaling) niet afhankelijk is van enig

voorafgaand advies van de Autoriteit en/of het Prijzenobservatorium. De Autoriteit is echter van mening dat het, gezien de aard en de potentiële impact van dergelijke maatregelen, die een uitzondering vormen op de vrijheid van mededinging, nuttig zou zijn om uitdrukkelijk te vermelden dat een dergelijk voorafgaand advies vereist is voordat dergelijke maatregelen worden genomen.

III.2 Artikel 4 en 5: invoeging van een nieuw artikel VI. 91/11 WER - individuele overeenkomst

39. Het voorgestelde nieuwe artikel VI.91/11 WER is van toepassing op verkoopovereenkomsten betreffende de overdracht aan de eerste afnemer van landbouwproducten (§ 1). Het bepaalt onder andere dat elke overeenkomst voor de verkoop van een product dat bestemd is voor doorverkoop of verwerking met het oog op doorverkoop, wordt voorafgaand door een voorstel van overeenkomst van de producent (§ 2), dat dit voorstel ten minste een aantal bedingen moet bevatten (§ 4), waaronder een beding dat voorziet in de automatische herziening van de prijzen naargelang de schommelingen in de productiekosten van landbouwgrondstoffen (§ 5) en dat de overeenkomst schriftelijk tot stand moet komen (§ 5).

40. Gezien de gelijkens van deze bepaling met wetsvoorstel nr. DOC 55 3894, verwijst de BMA naar wat in punt II.1 hierboven is vermeld.

III.3 Artikel 4 en 5: invoeging van een nieuw artikel VI. 91/11 WER - kaderovereenkomst

41. Het voorgestelde nieuwe artikel VI.91/11, §3 WER luidt als volgt: *"De producent mag een erkende producentenorganisatie een volmacht geven om namens hem te onderhandelen over de commercialisering van zijn producten, zonder dat daarbij sprake is van een overdracht van de eigendom ervan. In dat geval is de producent bij het sluiten van een overeenkomst met een afnemer gehouden tot naleving van een kaderovereenkomst die vooraf werd gesloten tussen die afnemer en de producentenorganisatie, overeenkomstig de bepalingen van dit artikel."*

42. Wat de compatibiliteit van het mededingingsrecht en de horizontale structurering van landbouwers betreft, streven landbouwproducenten, die van nature gefragmenteerd zijn ten opzichte van een meer geconcentreerde vraag die met name wordt vertegenwoordigd door grote agroalimentaire groepen en de groothandel, ernaar een concentratie van het aanbod mogelijk te maken door zich te groeperen in **producentenorganisaties** (hierna "PO's"). Dit stelt hen in staat hun positie op de markt te versterken. PO's helpen ook om afzetmarkten veilig te stellen, wat essentieel is gezien de bederfelijke aard van de productie. De Europese wetgever heeft dergelijke groeperingen¹⁸ altijd aangemoedigd omdat ze een doeltreffend instrument lijken te zijn om de verhoudingen in evenwicht te brengen door het niveau upstream te versterken. Als die PO's echter slecht zijn opgebouwd of niet de juiste omvang hebben, kunnen ze een forum worden voor overeenkomsten

¹⁸ Cf. bijvoorbeeld de eerder genoemde verordening (EG) nr. 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, of, recenter, verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten.

tussen producenten, en de versterking ervan door de wetsvoorstellen die voor onderzoek aan de Autoriteit zijn voorgelegd, kan dit risico ook vergroten.

43. De vereisten waaraan PO's moeten voldoen om de vrije vaststelling van prijzen en de totstandkoming van concurrentie niet te ondermijnen, en om in overeenstemming te blijven met de horizontale richtsnoeren die de Commissie¹⁹ vorig jaar heeft gepubliceerd, kunnen als volgt worden samengevat:

- de groepering moet vrijwillig zijn, met stimulansen die gekoppeld zijn aan de doeltreffendheid van de diensten die de PO aan zijn leden verleent;
- de afwijkingen van het gemeen recht inzake overeenkomsten zijn alleen mogelijk voor PO's waarvan de taken binnen het kader van de geldende reglementering vallen of voor activiteiten op het gebied van productieplanning, optimalisering van de productiekosten, marketing en contractonderhandelingen, en alleen voor PO's die de productie van hun leden daadwerkelijk op de markt brengen;
- als PO's hun leden toestaan van bepaalde regels af te wijken, blijven overeenkomsten tussen PO's, met name over *minimumprijzen*, hoeveelheden of de uitwisseling van strategische informatie, verboden;
- de afwijkingen mogen niet tot gevolg hebben dat alle concurrentie op de markt wordt uitgesloten, en eventueel misbruik van een machtspositie door een PO kan altijd worden bestraft in het kader van een procedure voor de Autoriteit.

III.4 Artikel 7: invoeging van een nieuw artikel VI.116/1 (verhoging van de minimumprijs van voedingsproducten met factor 1,10 waaronder een verkoop als verkoop met verlies wordt beschouwd)

44. Deze maatregel is vergelijkbaar met de maatregel die werd ingevoerd door de Egalim-wet (hierboven vermeld). Momenteel verbiedt de reglementering de doorverkoop van een product in ongewijzigde vorm (d.w.z. zonder dat het enige verwerking heeft ondergaan) tegen een lagere prijs dan de werkelijke aankoopprijs (artikel VI.116 WER). Het wetsvoorstel dat voor advies wordt voorgelegd, verhoogt die drempel voor doorverkoop met verlies (hierna "DDV") tot 1,1 keer de werkelijke aankoopprijs. Het vermelde doel is "*landbouwers meer armslag te geven bij de onderhandelingen met de industrie en de grootwinkelbedrijven*"²⁰.

45. In feite kan deze maatregel leiden tot een dubbele waardeoverdracht binnen de landbouw- en voedselwaardeketen, *in fine* in het voordeel van de landbouwers, die een hogere aankoopprijs van hun producten zouden kunnen krijgen.

46. De maatregel heeft echter een aantal gevolgen die, hoewel ze niet allemaal negatief zijn en niet voor alle spelers negatief zijn, vanuit het mededingingsoogpunt een zekere waakzaamheid vereisen.

47. Ten eerste kan de voorgestelde bepaling een **inflatie-effect** hebben. Volgens ramingen in het kader van het Franse burgerparticipatieproject 'États Généraux de l'Alimentation' in 2017 zou de

¹⁹ https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fd641c1e-7415-4e60-ac21-7ab3e72045d2_en?filename=2023_revised_horizontal_guidelines_en.pdf

²⁰ Memorie van toelichting, p. 7.

resulterende inflatie 20% van de in supermarkten verkochte producten kunnen treffen. Volgens ramingen van UFC Que Choisir, de 'Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles' en de Franse overheid komt dit overeen met 14 tot 38 euro per jaar per huishouden²¹. Met het oog op de maatregel die hier wordt overwogen, moeten die ramingen worden aangepast aan de realiteit van de consumptie en de markten in België²².

48. *A contrario* zouden de distributeurs²³ een alternatieve strategie kunnen ontwikkelen die erin bestaat zich aan de verhoging van de doorverkoopdrempel aan te passen door hun aankoopprijs te verlagen, zonder hun verkoopprijs aan de eindafnemer te wijzigen. In dat geval is het inflatie-effect nihil en is de maatregel pijnloos voor consumenten, die hun aankoopvolumes niet zullen wijzigen²⁴. De maatregel wordt positief voor distributeurs, wier rentabiliteit toeneemt bij gelijke verkoopvolumes en een hogere marge per eenheid²⁵. De maatregel wordt daarentegen negatief voor de leveranciers²⁶, wier rentabiliteit daalt (lagere marge per eenheid²⁷ en constant verkoopvolume), ook al voorziet het voorstel in artikel 5 in bescherming van de producentenprijs (wijziging van artikel VI.91/11, §5 WER betreffende de invoeging in alle verkoop- en raamovereenkomsten van een beding voor de automatische herziening van de prijzen op basis van de productiekosten).

49. De maatregel dreigt ook de **concurrentie tussen distributeurs te verstoren**²⁸: distributeurs wier commerciële strategie gericht is op lage prijzen, met zeer lage marges, zullen meer gevolgen ondervinden van de voorgestelde maatregel.

50. Ten slotte dreigt de maatregel de **transparantie** op de markt te **vergroten** en de mededinging te beperken. Het risico bestaat immers dat een groter deel van de producten een prijs zal hebben die gelijk is aan 1,1 maal de wettelijke minimumdoorverkoopprijs. Voor zover die minimumprijs ook overeenkomt met de doorverkoopprijs aan consumenten, zouden de distributeurs²⁹ de aankoopprijs van hun concurrenten voor de producten in kwestie gemakkelijker kunnen aftrekken. Meer transparantie zou distributeurs dus in staat kunnen stellen om de prijzen die leveranciers³⁰ aan hun concurrenten aanrekenen, te kennen en te controleren. Die situatie zou ertoe kunnen leiden dat distributeurs van leveranciers eisen dat ze hun concurrenten geen gunstigere prijzen aanbieden. Dat mechanisme van non-discriminatie tussen distributeurs zou op zijn beurt het potentiële inflatie-effect van de maatregel kunnen versterken.

²¹ Ramingen uitgevoerd in het kader van de 'États Généraux de l'Alimentation' in 2017, en gebundeld in bovengenoemd advies nr. 18-A-14 van de Franse mededingingsautoriteit van 23 november 2018 (p. 29). Zelfs tot 4,5 miljard euro over twee jaar volgens ramingen van de economische afdeling van de Franse mededingingsautoriteit, of tot 78 euro per jaar en per huishouden.

²² Met name informatie over de prijselasticiteit van de vraag naar die producten zou zeer nuttig zijn om te analyseren en zo de prognoses te verfijnen.

²³ Supermarkten en andere groothandelspelers.

²⁴ Als alle andere zaken hetzelfde zijn, blijven de prijzen van de producten in kwestie ongewijzigd.

²⁵ Om zich aan te passen aan de stijging van de DDV verkopen ze immers tegen dezelfde prijs aan de consument, maar kopen ze tegen een lagere prijs in bij hun leveranciers.

²⁶ Landbouwers en/of tussenpersonen. .

²⁷ In dat geval zijn de verkoopprijzen van de distributeurs lager dan vóór de maatregel.

²⁸ Supermarkten en andere groothandelspelers.

²⁹ Idem.

³⁰ Landbouwers en/of tussenpersonen. .

IV. Wetsvoorstel nr. DOC 55 3889 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, met het oog op meer controle op de landbouw- en voedselvoorzieningsketen

51. Artikel 2 tot 4 van het wetsvoorstel voorzien in wijzigingen van Boek V, namelijk de toevoeging van een paragraaf aan respectievelijk artikel V.3 en V.4 WER en de invoeging van een nieuw artikel V.6/1 WER.
52. Specifieker worden er twee soorten wijzigingen in Boek V voorgesteld.
53. Ten eerste wordt de procedure voor het opleggen van voorlopige maatregelen door het Mededingingscollege aangevuld en versterkt.
54. Enerzijds kunnen beroepsfederaties en consumentenorganisaties op grond van het gewijzigde artikel V.3 zelf een prijs- of margeprobleem, een abnormale prijzevolutie of een structureel marktprobleem melden aan het Prijzenobservatorium, dat vervolgens zijn conclusies aan de minister en aan de Autoriteit doorgeeft, die aldus op de hoogte wordt gebracht.
55. Zoals in de toelichting wordt benadrukt, zou die wijziging de toepassing van de procedure moeten vergemakkelijken, aangezien de beroepsfederaties en consumentenorganisaties als eerste met de realiteit op het terrein worden geconfronteerd. Niettemin benadrukt de Autoriteit, zoals aangegeven in § 34 hierboven, dat het Mededingingscollege zich ook moet kunnen baseren op een voorafgaand advies of voorstel van de auditeur-generaal. De auditeur-generaal zou van het Mededingingscollege ook de bevoegdheid kunnen krijgen om voorlopige maatregelen te vragen, naar het voorbeeld van het Prijzenobservatorium krachtens artikel V.3 van het WER.
56. Anderzijds bepaalt het nieuw voorgestelde artikel V.4 §8 WER dat, indien na de maximumtermijn van zes maanden blijkt dat de door het Mededingingscollege genomen voorlopige maatregelen niet volstaan om een antwoord te bieden op de in artikel V.3 bedoelde vaststellingen en dat permanente maatregelen noodzakelijk zijn, de minister programmaovereenkomsten kan aangaan die verplichtingen bevatten inzake toegepaste prijzen, in overeenstemming met de procedure beschreven in artikel V.7.
57. De Autoriteit is van mening dat die wijziging ook kan bijdragen tot de doeltreffendheid van de procedure. Na het verstrijken van de voorlopige maatregelen met een maximumduur van zes maanden, kunnen in een programmaovereenkomst die voor bepaalde tijd wordt aangegaan (zie artikel V.7) immers prijsmaatregelen worden opgelegd op een meer permanente basis. Uiteraard blijven de opmerkingen van de Autoriteit (zie punt 38 hierboven) met betrekking tot de uitzonderlijke aard van dergelijke maatregelen geldig.
58. Ten tweede voorziet het nieuwe artikel V.6/1 van het WER in de mogelijkheid voor de Koning om voorlopige maatregelen te nemen met betrekking tot prijzen en prijszetting. In vergelijking met wetsvoorstel nr. DOC 55 3860 voegt het een vierde omstandigheid toe om die voorlopige maatregelen te rechtvaardigen, namelijk indien er een dringende noodzaak is om een situatie te vermijden die kan leiden tot *“een aantasting van de eerlijke vergoeding van de actoren van de landbouw- en voedselvoorzieningsketen”*.
59. In dat verband is het hierboven in § 38 weergegeven advies van de Autoriteit *mutatis mutandis* van toepassing.

V. Conclusie

60. De Autoriteit meent dat de verschillende wetsvoorstellen uitgaan van een lovenswaardig streven om tegemoet te komen aan de bezorgdheid die de spelers in de landbouwsector de laatste maanden hebben geuit. Ze merkt echter op dat sommige van de voorgestelde maatregelen neveneffecten kunnen hebben die soms ongewenst en zelfs contraproductief zijn ten opzichte van de beoogde doelstellingen.

61. Het was niet mogelijk om in de beschikbare tijd al die mogelijke effecten te bestuderen, met name bij gebrek aan overleg met de belanghebbenden. Daarom beveelt de Autoriteit op zijn minst aan een gedegen impactstudie uit te voeren voordat de maatregelen in kwestie worden goedgekeurd (zeker wat betreft de maatregelen die promoties beperken en de drempel voor doorverkooprijzen verhogen).

62. Daarnaast wordt aanbevolen de maatregelen te herbekijken (bv. nadat de wet twee jaar van kracht is geweest) om de effecten ervan te bestuderen en na te gaan of ze eventueel moeten worden gewijzigd.