

Berichte aus den Ausschüssen und Foren zu deren Sitzungen im Rahmen des 72. Herbstseminars in Goslar vom 25. bis 28. September 2017

Ausschuss für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht

Dr. Christian Busse, Ausschussvorsitzender

Von den Empfehlungen des Liller CEDR-Kongresses betreffend die Fortentwicklung des Agrarkartellrechts zu den juristischen Irrungen und Wirrungen eines Maislabyrinths – Bericht über die 3. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 26.9.2017 in Goslar

Am 26.9.2017 fand im Rahmen des 72. Agrarrechtseminars der DGAR in Goslar die 3. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht unter dem Vorsitz des Berichterstatters statt.

1. Die Liller Schlussfolgerungen zum Agrarkartellrecht

Als erstes Thema behandelte der Ausschuss ausgehend von einem Impulsreferat des Berichterstatters die Schlussfolgerungen, die von der Kommission I des CEDR-Kongresses „Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft“ in Lille am 21./22.9.2017 erarbeitet und am 23.9.2017 in der Plenarsitzung des Kongresses beschlossen worden sind. (1) Der Berichterstatter dieses Berichts war zusammen mit Herrn Prof. em. Dr. Paul Richli (Schweiz) der Generalberichterstatte für die Kommission I, die unter der Präsidentschaft von Herrn Prof. Dr. Rudolf Mögele (Europäische Kommission, Brüssel) stand. Die deutsche Fassung der Schlussfolgerungen ist als Annex zu diesem Bericht abgedruckt. Sie steht gleichberechtigt neben der englischen und französischen Fassung.

Grundlage der Kommissionsarbeit war ein ebenfalls dreisprachiger Fragebogen, der von den beiden Generalberichterstatte erstellt und den nationalen Agrarrechtsgesellschaften im Januar 2017 zugeleitet worden ist (2). Die nationalen Agrarrechtsgesellschaften konnten anschließend nationale Berichterstatter gegenüber dem CEDR benennen, die auf der Grundlage des Fragebogens nationale Berichte erarbeiteten und den beiden Generalberichterstatte übermittelten. Die DGAR hat für die Kommission I Frau Rechtsanwältin Birgit Buth (Deutscher Raiffeisenverband, Berlin) benannt.

Insgesamt sind bis zum Beginn des Kongresses neun nationale Berichte, und zwar von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen, Spanien und der Schweiz, eingereicht worden. Ein weiterer Bericht von Bulgarien ging erst während des Kongresses ein und konnte daher nicht mehr berücksichtigt werden. Mit Ausnahme des bulgarischen und des spanischen Berichts sind die Berichte in ihren wesentlichen Aussagen im Rahmen der zwölfstündigen Sitzung der Kommission I in Lille von den nationalen Berichterstatttern vorgestellt worden. Neben den nationalen Berichterstatttern beteiligten sich an der Kommissionsarbeit auch zahlreiche weitere Tagungsteilnehmer, so dass die Kommission aus rund dreißig Personen bestand, die einen guten Querschnitt durch die EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz bildeten. Es fand ein Simultandolmetschen in die drei Arbeitssprachen deutsch, englisch und französisch statt. Hervorzuheben ist, dass der Bericht von Großbritannien durch den Brexit mitgeprägt war, da zu mehreren Punkten überlegt wurde, was an die Stelle des EU-Agrarrechts treten könnte. Sämtliche nationale Berichte werden über die Internetseite des CEDR abrufbar sein.

Auf der Grundlage der Diskussion der einzelnen Berichte, die ein durchweg hohes Niveau aufwiesen und ein lebendiges Bild der jeweiligen Landessituation wiedergaben, sowie eines anschließenden Syntheseberichts der beiden Generalberichterstatte wurden die Schlussfolgerungen der Kommission I erarbeitet. Hierfür hatten die beiden Generalberichterstatte zusammen mit dem Präsidenten der Kommission I einen Vorschlag erstellt, der ausführlich diskutiert und an die Ergebnisse der Diskussion angepasst wurde. Die so von der Kommission I einstimmig angenommenen Schlussfolgerungen, die aus neun Empfehlungen und zugehörigen Erwägungen bestehen, wurden nachfolgend in der Plenarsitzung des Kongresses vorgestellt und dadurch angenommen. Sie gelten nun als Empfehlungen der CEDR, die zusammen mit dem Fragebogen, Zusammenfassungen der nationalen Berichte und dem Synthesebericht nicht nur in den kommenden Tagungsband des Liller CEDR-Kongresses aufgenommen, sondern auch vom CEDR den EU-Organen und sonstigen einschlägigen Institutionen zur Kenntnis gebracht werden.

Die neun Empfehlungen gehen von der Grundidee aus, dass ein besonderes landwirtschaftliches Kartellrecht in Form vor allem von Ausnahmen zum allgemeinen Kartellverbot, so wie es inzwischen seit mehr als fünfzig Jahren auf EU-Ebene und teils noch länger auf nationaler Ebene besteht, sachgerecht ist. Die Empfehlungen reichen von der Forderung nach Klarstellung der zahlreichen umstrittenen Punkte im gegenwärtigen Recht über die Aspekte des Preisbindungsverbots und der Bündelungsobergrenzen bis hin zu Fragen der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Zweckmäßigkeit erweiterter Krisenausnahmen. Sie schließen mit der Überlegung, ob und in welcher Art und Weise unfairen Handelspraktiken in der Lebensmittelkette durch neue Bestimmungen auf EU-Ebene begegnet werden kann. Da das Agrarkartellrecht einen wichtigen Punkt im Rahmen der während des Liller Kongresses laufenden Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, EU-Agrarrat und Europäischer Kommission über die so genannte Omnibus-Verordnung (3) bildete, kam den Beratungen der Kommission I eine ganz besondere Aktualität zu. Im Bereich der unfairen Handelspraktiken fand zudem eine EU-weite Befragung der Europäischen Kommission statt, die in einen Legislativvorschlag im Frühjahr 2018 münden soll.

Der Ausschuss diskutierte die erst drei Tage zuvor beschlossenen Schlussfolgerungen der Kommission I vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen wurde der Aspekt zur Sprache gebracht, ob nicht auch eine Kartellbegünstigung der Verarbeitungsebene gegenüber der Abnahmeseite – vor allem den Lebensmitteldiscountern – in Erwägung gezogen werden sollte. Denn eine Stärkung der Marktmacht allein auf

Urerzeugerseite vermag womöglich kein ausreichendes Gleichgewicht gegenüber dem stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel zu bilden. Allerdings würde hierdurch der Bereich der klassischen Bereichsausnahme für die Uerzeugerebene verlassen. Außerdem müsste die Frage einer Bündelungsobergrenze näher betrachtet werden, um die Situation zu vermeiden, dass der Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet wird.

Zum anderen wurde die Frage der unfairen Handelspraktiken erörtert. Besondere Hervorhebung fand dabei, dass derartige Praktiken oftmals nicht näher bekannt würden, da die Uerzeugerseite bzw. Verarbeiterseite bei einer Beschwerde über solche Praktiken Schikanen seitens der nachgelagerten Stufe befürchten müsse. Der Berichterstatter stellte dar, dass der Arbeit der Kommission I ein Bericht der französischen Schlichtungsstelle für Vertragsfragen in der Lebensmittelkette vorgeschaltet war, aus dem sich ergibt, dass die 2010 eingesetzte und seit 2012 praktisch arbeitende Schlichtungsstelle bereits mehr als 1.000 Schlichtungsverfahren durchgeführt hat, die größtenteils erfolgreich beendet wurden. Auch in anderen Ländern – etwa in Großbritannien – gibt es Ansätze zu vergleichbaren Einrichtungen. In Deutschland hat allerdings der Versuch, eine Schlichtungsstelle zu etablieren, bislang – so wurde von einem der daran Beteiligten berichtet – keinen Erfolg gehabt, was wohl an dem dargestellten Hindernis liegt.

Die Arbeit der Kommission I ist vorliegend etwas eingehender dargestellt worden, um einen Einblick in eine derartige Tätigkeit zu geben. Sämtliche DGAR-Mitglieder sind dazu aufgerufen, sich an den kommenden zweijährlichen CEDR-Kongressen durch die Übernahme eines nationalen Berichts oder eine Präsenz ohne Bericht in einer der Kommissionen zu beteiligen. Ein nationaler Bericht kann dabei auch von mehr als einem Berichterstatter verfasst werden. Der nächste CEDR-Kongress wird 2019 von der polnischen Agrarrechtsgesellschaft veranstaltet und in Posen/Poznań stattfinden. Eines der Themen wird voraussichtlich die kommende GAP-Reform sein.

2. Das Maislabyrinthurteil des OVG Lüneburg vom 21.3.2017

Auf der Grundlage eines Impulsreferats von Herrn Rechtsanwalt Jens Haarstrich, Peine, behandelte der Ausschuss als zweites ein Urteil des OVG Lüneburg vom 21.3.2017 (4), das die Förderfähigkeit eines Maislabyrinths im Direktzahlungsrecht betrifft. Herr Haarstrich hat dieses Verfahren in zweiter Instanz übernommen und betreut gegenwärtig das Revisionsverfahren vor dem BVerwG. Vom Kläger war 2015 auf einer Fläche von rund 1,96 ha ein Maislabyrinth angelegt worden. Nach der Maisaussaat im Frühjahr 2015 wurden zu diesem Zweck mit Handfräsen Wege in dem damals kniehohen Maisfeld geschaffen, die einen Umfang von rund 0,18 ha aufwiesen. Die entfernten Maispflanzen wurden gehäckselt. Zugleich entstanden durch die Wege mehrere Maiskleinstflächen von weniger als 0,1 ha, die zusammen rund 0,36 ha betrugten.

Wie Herr Haarstrich erläuterte, nahm der Kläger grundsätzlich kein Entgelt für den Zugang zum Maislabyrinth, sondern stellte lediglich eine Spendenbox auf. Für ihn habe nicht ein finanzieller Gewinn, sondern das Werben für ein besseres Verständnis für die Landwirtschaft im Vordergrund gestanden. So sei vom Kläger auch eine Informationstafel zum Maisanbau aufgestellt worden. Der Kläger bewarb das Maislabyrinth durch Schilder und richtete einen kleinen Parkplatz auf einer anderen Fläche ein. Im September 2015 erntete der Kläger den Mais auf dem Feld.

Für das gesamte Maisfeld reichte der Kläger einen Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen ein, der von der zuständigen Prämienbehörde abgelehnt wurde, da es sich ihrer Ansicht nach um eine Fläche für Freizeit Zwecke handele. Das VG Braunschweig wies mit Urteil vom 6.7.2016 die Klage ab, indem es der Argumentation der Prämienbehörde folgte. Das OVG Lüneburg ließ die nicht zugelassene Berufung mit Beschluss vom 3.11.2016 zu, nahm davon allerdings die Wegeflächen aus. Mit seinem Urteil vom 21.3.2017 gab das OVG Lüneburg dann der Klage statt. Die Prämienbehörde hat anschließend die zugelassene Revision zum BVerwG eingelegt.

Der Fall beleuchtet anschaulich die Schwierigkeiten, im konkreten Fall die Grenze zwischen einer landwirtschaftlichen und einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit zu ziehen. Über Art. 24 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 gelten für die Erstzuweisung der Zahlungsansprüche 2015 die Voraussetzungen, die Art. 32 Abs. 2 Buchstabe a VO (EU) Nr. 1307/2013 hinsichtlich der beihilfefähigen Hektarfläche aufstellt. Wird eine Fläche zugleich für eine landwirtschaftliche und eine nicht landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, sind die Abgrenzungskriterien des Art. 32 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 heranzuziehen.

Nach dem dortigen Unterabs. 1 Punkt i bleibt eine Fläche landwirtschaftlich genutzt, wenn die nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht stark einschränkt. Hierbei sind „Intensität, Art, Dauer oder der Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ maßgeblich. Gemäß Unterabs. 1 Punkt ii können die Mitgliedstaaten ein „Verzeichnis der Flächen erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden“. Außerdem ist es nach Unterabs. 2 den Mitgliedstaaten gestattet, nähere Kriterien für die Umsetzung des Abs. 3 festzulegen. Solche Kriterien hat Deutschland durch § 12 Abs. 2 DirektZahlDurchfV normiert. Zudem legt § 12 Abs. 3 Nr. 3 Alt. 1 DirektZahlDurchfV fest, dass „Flächen, die für Freizeit- oder Erholungszwecke“ genutzt werden, generell nicht förderfähig sind.

Das OVG Lüneburg kam ausgehend von diesen Bestimmungen zu dem Ergebnis, dass eine Beeinträchtigung des Maisanbaus durch das Maislabyrinth weder konkret vorgetragen noch ansonsten feststellbar sei und damit die Maisflächen des Maislabyrinths förderfähig seien. Dass einzelne Kleinstflächen durch die Wege umschlossen gewesen sind, befand das OVG Lüneburg als unerheblich, da nicht jegliche räumliche Trennung durch einen Weg den Bewirtschaftungszusammenhang unterbreche. Auf Grund dieses Ergebnisses verzichtete das OVG Lüneburg auf die nähere Betrachtung der Frage, ob der pauschale Ausschluss von „Freizeit- oder Erholungsflächen“ durch das deutsche Durchführungsrecht „überhaupt noch von der unionsrechtlichen Öffnungsklausel [des Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013] gedeckt ist“.

Denn Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Punkt i VO (EU) Nr. 1307/2013 fordert eine Bewertung nach den dort genannten vier Kriterien, was – so offenbar das OVG Lüneburg – eine pauschale Herangehensweise ausschließen könnte. Hierbei mag das OVG Lüneburg allerdings – so möchte der Berichterstatter ergänzen – übersehen haben, dass sich ausweislich der amtlichen Begründung zu § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchfV der Verordnungsgeber nicht auf die Option des Unterabs. 2, sondern auf die des Unterabs. 1 Punkt ii gestützt hat. (5)

Das Wort „Verzeichnis“ ist in diesem Zusammenhang offenkundig nicht als ein Verzeichnis konkret existierender Flächen im Sinne eines Katasters, sondern als Auflistung von Flächennutzungsarten zu verstehen. Dies ergibt sich sowohl aus dem Hintergrund der damaligen Diskussion bei Entstehung des Art. 32 VO (EU) Nr. 1307/2013 als auch daraus, dass sich eine Flächennutzung wandeln kann und daher das Kataster beständig aktualisiert werden müsste. In der englischen Sprachfassung heißt es entsprechend auch „list of areas“ und nicht „register of areas“. Gleiches gilt für die französische Sprachfassung, die noch etwas deutlicher von „liste of surfaces“ spricht.

Der Ausschuss neigte in der Diskussion der Ansicht zu, dass das Urteil des OVG Lüneburg im Ergebnis zutreffend sein dürfte. Interessant ist, dass das OVG Lüneburg zusätzlich die Förderfähigkeit der Wegeflächen diskutierte, obwohl diesbezüglich die Berufung gar nicht zugelassen war. Die Wegeflächen stufte das OVG Lüneburg als nicht förderfähig ein, da die Maispflanzen beseitigt wurden und die Wegeflächen klar abgrenzbar waren. Auch sei keiner der in der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Verbindung mit dem deutschen Durchführungsrecht geregelten Ausnahmefälle einschlägig.

In der Diskussion thematisierte der Ausschuss das Problem, dass dann konsequenterweise jegliche nicht das gesamte Jahr über für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Fläche herausgerechnet werden müsste. Hierbei könnte es sich etwa um eine Bejagungsschneise oder eine Kleinstfläche, die maschinenbedingt nicht bepflanzt werden konnte, handeln. Ein Teilnehmer berichtete von einem einzelnen Heuballen, der zu Futterzwecken mitten auf einem Feld stand und dessen Fläche von der Prämienbehörde abgezogen wurde. In derartigen Fällen besteht die Gefahr, dass die Grenze zur Unpraktikabilität überschritten wird. Dies gilt vor allem für Konstellationen, in denen die gerügte Tätigkeit eng mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit des Betriebes zusammenhängt.

So sollte auch das Maislabyrinth die Wertschätzung des landwirtschaftlichen Betriebes steigern und nicht vorrangig als Einnahmequelle dienen. Zudem ist zu beachten, dass es nach Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c Punkt ii VO (EU) Nr. 1307/2013 grundsätzlich ausreicht, die landwirtschaftliche Fläche in einem Zustand zu erhalten, der eine Bewirtschaftung ausgehend von den üblichen landwirtschaftlichen Vorbereitungsmaßnahmen ermöglicht. Das Maislabyrinth war insofern nur eine vorübergehende Einrichtung. Die Wegeflächen konnten umgehend wieder in einen landwirtschaftlich nutzbaren Zustand überführt werden. Der Fall zeigt, dass in derartigen Konstellationen die Gründe für und gegen eine Förderfähigkeit eng beieinander liegen und es für Landwirte daher ratsam ist, im Rahmen ihres Antrages die Verhältnisse so weit wie möglich offenzulegen, um dem Vorwurf falscher Antragsangaben und den damit verbundenen Sanktionen zu entgehen. Weitere Streitfälle in diesem Bereich dürften nach Ansicht des Ausschusses zu erwarten sein.

1) Vgl. allgemein zum CEDR-Kongress von Lille den Tagungsbericht von *Müller-Menzel*, AUR 2017, S. 462 (in diesem Heft).

2) Der Fragebogen ist über die Internetseite der CEDR abrufbar.

3) Mit der Omnibus-Verordnung hat sich der Ausschuss bereits auf seiner vorangegangenen Sitzung beschäftigt, vgl. *Busse*, Bericht über die 2. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht, AUR 2017, 251 (252 ff.).

4) *OVG Lüneburg*, Urt. v. 21.3.2017, Az. 10 LB 81/16 – AUR 2017, 308. 5) BR-Drs. 406/14 v. 4.9.2014, S. 32.

5) 5) BR-Drs. 406/14 v. 4.9.2014, S. 32.

Annex:

29. Europäischer Agrarrechtskongress der CEDR in Lille (21.23. September 2017) Schlussfolgerungen der Kommission I „Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft“ in der durch die Plenarsitzung des Kongresses am 23. September 2017 – angenommenen Fassung

A. Ausnahmen vom allgemeinen Kartellrecht

Erwägungen: In allen Ländern, über die berichtet wurde, gibt es ein allgemeines Kartellrecht unter anderem mit einem Kartellverbot. Ausnahmen vom Kartellrecht im Bereich der Landwirtschaft werden im Allgemeinen nicht auf Verfassungsebene angesprochen. Spezielles nationales Agrarkartellrecht ist nur in einigen Ländern vorhanden, so dass dem grundsätzlich allgemein akzeptierten EU-Agrarkartellrecht eine besondere Bedeutung zukommt. Generell bestehen keine speziellen Kartellaufsichtsbehörden für den Agrarbereich. Die allgemeinen staatlichen Kartellbehörden haben einen höchst unterschiedlichen Prüfblick auf den Agrarbereich. In einigen Ländern finden umfangreiche Verfahren statt. Aus anderen Ländern sind nur geringe bis keine Verfahren mitgeteilt worden. Die Zahl der anerkannten Agrarorganisationen ist ebenfalls ungleich verteilt, vor allem im Bereich der Branchenverbände. In mehreren Ländern sind die anerkannten Agrarorganisationen in einem öffentlichen Register verzeichnet.

Empfehlung 1: Der Landwirtschaftsbereich weist gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen naturbedingte und strukturelle Besonderheiten auf, die es rechtfertigen, Ausnahmen vom allgemeinen Kartellrecht vorzusehen. Derartige Ausnahmen kennt das EU-Recht seit Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik, die oftmals den Grundlinien nationaler Vorbilder nachgebildet waren. Durch die Liberalisierung des EU-Agrarmarktes gewinnen diese Regelungen stetig an Bedeutung. Der Agrarsektor sollte die bestehenden Ausnahmeregelungen bestmöglich nutzen. Ohne ein ausreichendes Engagement des Agrarsektors kann das Ziel, die europäische Landwirtschaft zu einem gut strukturierten und wettbewerbsfähigen Sektor zu entwickeln, nicht erreicht werden.

Empfehlung 2: Neben den traditionellen landwirtschaftlichen Genossenschaften sind die anerkannten Agrarorganisationen von besonderer Wichtigkeit. Den Mitgliedstaaten und der EU obliegt die Aufgabe, die erforderlichen Anreize für eine umfängliche Anwendung dieses Instruments zu setzen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Agrarsektor zu erleichtern, sollten bestehende Unterschiede bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen abgebaut und die Anforderungen aneinander angeglichen werden.

B. Unklarheiten der agrarkartellrechtlichen Regelungen auf

EU-Ebene

Erwägungen: Die agrarkartellrechtlichen Regelungen auf EU-Ebene weisen eine Reihe von klärungsbedürftigen Punkten auf, die unter anderem den Umfang der Freistellungen und das Verhältnis der Regelungen untereinander betreffen. Dies hat zu Unsicherheiten und einem weitverbreiteten Ruf nach mehr Klarheit geführt. Der gegenwärtige Zustand erschwert die erwünschte Gründung von anerkannten Agrarorganisationen und deren gute Funktionsfähigkeit; dies trifft auch auf andere Formen landwirtschaftlicher Zusammenarbeit zu.

Empfehlung 3: Die rechtsetzenden Organe der EU sollten das Agrarkartellrecht der EU so eindeutig abfassen, dass anerkannte Agrarorganisationen und andere Formen landwirtschaftlicher Zusammenarbeit ihren Tätigkeiten im Rahmen der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik mit größtmöglicher Rechtssicherheit nachgehen können. Die Forderung der Task Force „Landwirtschaftliche Märkte“ in ihrem Bericht vom November 2016, für alle Formen der Zusammenarbeit zwischen Erzeugerbetrieben und deren Zusammenschlüssen eine möglichst einfach und gleichartig gehaltene Kartellfreistellung zu regeln, wird unterstützt. In diesem Zusammenhang könnte überlegt werden, gegebenenfalls Materien wie etwa Tierwohl und Umweltaspekte zu berücksichtigen.

C. Das Zusammenspiel zwischen nationalem Agrarkartellrecht und EU-Agrarkartellrecht

Erwägungen: Das Zusammenspiel von nationalem und unionsrechtlichem Agrarkartellrecht bedarf weiterer Klärung. Anstatt eigenes nationales Recht zu setzen, wird oftmals im nationalen Recht nur auf das EU-Agrarkartellrecht verwiesen oder dessen Berücksichtigung gefordert.

Empfehlung 4: Das nationale Kartellrecht sollte das EU-Agrarkartellrecht entsprechend der Judikatur des EuGH sachgerecht ergänzen. Soweit das EU-Agrarkartellrecht nicht zu einer Befreiung von nationalen Kartellverboten führt, sollten die Mitgliedstaaten aus Gründen der Rechtsklarheit eine solche Befreiung ausdrücklich in ihrem nationalen Kartellrecht vorsehen.

D. Gemeinsame Vermarktung durch landwirtschaftliche

Erzeugerbetriebe

Erwägungen: Die gemeinsame Vermarktung ihrer Erzeugnisse ist ein Wesensmerkmal der institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben. Soweit das EU-Agrarkartellrecht gegenwärtig für diese Zusammenarbeit ein Preisbindungsverbot enthält, erscheinen diese Regelungen widersprüchlich und nicht sachgerecht.

Empfehlung 5: Die rechtsetzenden Organe der EU sollten die EU-Regelungen um die Klarstellung ergänzen, dass sich das Preisbindungsverbot nicht auf die Festsetzung eines gemeinsamen Ankaufs- oder Verkaufspreises im Rahmen der Vermarktung von Erzeugnissen durch anerkannte Agrarorganisationen oder durch Genossenschaften bezieht. Dabei sollte unerheblich sein, ob das Eigentum an den betreffenden Produkten vor dem Verkauf auf die anerkannte Agrarorganisation oder die Genossenschaft übergeht.

E. Verhandlungsobergrenzen

Erwägungen: Das EU-Agrarkartellrecht legt für anerkannte Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen unterschiedlich geregelten Verhandlungsobergrenzen für bestimmte Erzeugnisbereiche fest. Der in einigen Vorschriften vorgesehene so genannte Effizienztest und die dazu ergangenen Leitlinien der Europäischen Kommission werfen zahlreiche Fragen auf und gestalten dadurch die effektive Bündelung des Angebots seitens der landwirtschaftlichen Erzeuger schwieriger als erforderlich.

Empfehlung 6: Die rechtsetzenden Organe der EU sollten auf eine möglichst einfach handhabbare Regelung für die Frage der Verhandlungsobergrenzen hinwirken. Ausgangspunkt dafür könnte die EU-Regelung im Milchbereich sein. Diese gestattet in Form einer doppelten Grenze die Bündelung bis zu einem Drittel der nationalen Produktion und 3,5 Prozent der EU-Produktion. Zudem kennt sie keinen Effizienztest, da das Ziel der Bündelung nicht mit komplizierten Effizienzgewinnprüfungen belastet werden sollte. Zugleich ist sicherzustellen, dass der Wettbewerb nicht ausgeschlossen wird und die Freistellung keine missbräuchliche Nutzung erfährt.

F. Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Organisationsregeln

Erwägungen: Das Instrument der Ausdehnung von Regeln anerkannter Agrarorganisationen auf Nichtmitglieder und der Erhebung entsprechender Finanzbeiträge von Nichtmitgliedern wird in den einzelnen Ländern in einem sehr unterschiedlichen Umfang angewendet. Soweit eine Anwendung erfolgt, wird die Effektivität des Instruments teilweise kritisch gesehen. Offenbar besteht ein Zusammenhang damit, ob derartige Maßnahmen eine Tradition in dem jeweiligen Land besitzen.

Rechnung zu tragen. Eine eingehende Evaluierung der bislang gewonnenen Erfahrungen würde sinnvoll sein, um die Wirksamkeit des Instruments besser beurteilen zu können und einen bestpractice-Ansatz zu erarbeiten.

G. Krisenbedingte Kartellfreistellungen

Erwägungen: In der jüngsten Milchkrise hat die Europäische Kommission die im EU-Agrarkartellrecht vorgesehene zusätzliche Kartellfreistellung eröffnet, um vor allem Branchenverbänden eine Mengenplanung zu gestatten. Dieses Instrument war jedoch auf Grund seiner Befristung und der vorhandenen Restriktionen nicht praxistauglich und wurde daher in der EU nicht genutzt.

Empfehlung 8: Zur Überwindung von Krisen im Agrarbereich kann es sinnvoll sein, den landwirtschaftlichen Erzeugern zusätzlichen kartellrechtlichen Spielraum einzuräumen. Diese Möglichkeiten sollten jedoch von den rechtsetzenden Organen der EU sowohl hinsichtlich der Geltungsdauer als auch inhaltlich so ausgestaltet werden, dass sie in der Praxis genutzt werden können und damit zur Krisenbewältigung beitragen können. Zugleich sollten die Marktbeteiligten eine eigene Krisenvorsorge betreiben und ihre Beziehungen zueinander derart ausgestalten, dass sie im Falle einer Marktkrise schnell reagieren können.

H. Maßnahmen gegen unfaire Handelspraktiken

Erwägungen: Die Wertzuwächse innerhalb der Nahrungsmittelkette sind in einigen Bereichen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ungleich zwischen den verschiedenen Ebenen der Wertschöpfung verteilt. Während in einigen Ländern das Instrument des Branchenverbandes genutzt wird, um die Kooperation innerhalb der Branche zu stärken, wird es in den meisten Ländern nicht genutzt. Einige Länder haben spezifische Maßnahmen gegen unfaire Handelspraktiken innerhalb der Wertschöpfungskette ergriffen, während andere auf die Anwendbarkeit des allgemeinen Rechts gegen unlautere Handelspraktiken verweisen. Obwohl die Bestimmungen zur so genannten Vertragsregulierung auf EU-Ebene einen guten Ansatzpunkt bilden könnten, ist ihre Nutzung jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. Insbesondere kann es für die Betroffenen problematisch sein, ihre Rechte durchzusetzen. Die Europäische Kommission hat im Anschluss an die Empfehlungen der Task Force „Landwirtschaftliche Märkte“ ein „Impact Assessment“ begonnen, auf dessen Grundlage ein Vorschlag über die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelkette vorbereitet werden soll.

Empfehlung 9: Wie in anderen Wirtschaftsbereichen stehen auch in der Lebensmittelkette die Marktbeteiligten in einem Wettbewerb untereinander um die erzielten Wertzuwächse. Dieser Wettbewerb sollte jedoch so fair wie möglich ablaufen. Die Branchenverbände können insofern als Foren für den Dialog und die Kooperation der beteiligten Akteure dienen. Soweit konkrete unfaire Praktiken festgestellt werden, sollte unverzüglich dagegen vorgegangen werden können. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Vertragsregulierung sind tiefgehender zu evaluieren, um das Instrument gezielter einsetzen zu können (beispielsweise eine EU-weite Verpflichtung zu zwingenden Verträgen). Soweit zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden, sollten sie sich auf die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards beschränken, um dadurch den unterschiedlichen Situationen in den EU-Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Empfehlung 7: Die Nutzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Organisationsregeln sollte wie bislang im Ermessen des jeweiligen Landes liegen, um den unterschiedlichen Traditionen