

# CEDR Journal of Rural Law

CEDR Journal de Droit Rural

CEDR Journal zum Recht des ländlichen Raums



Volume 4/2018

Number 2

---

Preface (p. 4)

President's Corner (p. 5)

News (p. 7)

Publications (p. 8)

*Rudolf Mögele / Ioana Eleonora Rusu (p. 9 - 16)*

**Die Vorschläge der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020**

*Oliver Sitar (p. 17 - 32)*

**Gemeinschaftlicher Verkauf und Mengensteuerung durch Vereinigungen landwirtschaftlicher Erzeuger – neue Entwicklungen des Agrarrechts der EU im Spannungsfeld des Kartellverbots**

*Esther Muñoz Espada (p. 33 - 43)*

**Obstacles à la compétitivité du secteur agricole en Espagne**

*Anna Kapała (p. 44 - 54)*

**Protection measures for EU quality schemes for agricultural products and foodstuffs under Polish law**

*Jeroen W. A. Rheinfeld (p. 55 – 61)*

**Kavelruil civiel en fiscaal: nu en in de toekomst**

**Citation:**

Author, Title, CEDR-JRL, Vol. 4/2018, No. 2, pp., available from:

<http://www.cedr.org/publications/journal.php>

***Editorial Director***

Prof. Dr. Roland Norer (CEDR General Delegate)

***Consulting Editors***

Geoff Whittaker (CEDR President)

Dr. Leticia A. Bourges (CEDR General Secretary)

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Schweizer (CEDR Coordinator for European Institutions)

***Scientific Committee***

Dr. Luc Bodiguel (France)

Prof. mr. D. Willem Bruil (Netherlands)

Prof. Dr. Roman Budzinowski (Poland)

Prof. Michael Cardwell (United Kingdom)

Prof. Dr. Rudy Gotzen (Belgium)

Prof. Dr. José Martínez (Germany)

Prof. Dr. Esther Muñoz Espada (Spain)

Prof. Dr. Antonio Sciaudone (Italy)

ass.Prof. Dr. János Ede Szilágyi (Hungary)

***Committee of honour***

Prof. Dr. Ferdinando Albisinni (Italy)

Prof. em. Dr. Margaret Rosso Grossman (USA)

Prof. em. Dr. Dr. Erkki Hollo (Finland)

Prof. em. Dr. Joseph Hudault † (France)

Prof. Dr. Rudolf Mögele (European Commission)

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Tomas Prugberger (Hungary)

Prof. em. Dr. Paul Richli (Switzerland)

Prof. Christopher Rodgers (United Kingdom)

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Marilena Uliescu (Romania)

**About us:** <http://www.cedr.org>

**Contact:** [sgcedr@yahoo.fr](mailto:sgcedr@yahoo.fr)

7-11 Avenue des Chasseurs, 75017 Paris, France

**ISSN:** 2414-3456

## Preface

Dear Reader

The first CEDR Regional Forum in October 2018 in Miskolc (Hungary), dedicated to the Central Eastern Europe region, was very successful. The contributions will be published in the next issue of CEDR-JRL 1/2019. However, we are already moving on, with the Mediterranean Europe region in Seville (Spain) at the end of January. In addition, you will find all closer information in this booklet and, as always, interesting contributions, this time from the EU, Spain, Poland and the Netherlands. I wish you an exciting reading.

Roland Norer

Editorial Director

Chère lectrice, cher lecteur

Le premier Forum régional CEDR en octobre 2018 à Miskolc (Hongrie), consacré à la région de l'Europe centrale et orientale, a connu un grand succès. Les articles seront publiés dans le prochain numéro du CEDR-JRL 1/2019. Mais nous poursuivons déjà fin janvier à Séville (Espagne) avec la région Europe méditerranéenne. Vous trouverez toutes les autres informations dans ce numéro et comme toujours des articles intéressants, cette fois de l'UE, l'Espagne, la Pologne et les Pays-Bas. Je vous souhaite une lecture passionnante.

Roland Norer

Editorial Director

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

Das erste CEDR Regional Forum im Oktober 2018 in Miskolc (Ungarn), das der Region Zentral-Ost-Europa gewidmet war, war sehr erfolgreich. Die Beiträge werden in der nächsten Ausgabe des CEDR-JRL 1/2019 nachzulesen sein. Schon geht es aber weiter, nämlich mit der Region Mediterranes Europa Ende Januar in Sevilla (Spanien). Dazu alle nähere Informationen in diesem Heft und wie immer interessante Beiträge, diesmal aus der EU, Spanien, Polen und den Niederlanden. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Roland Norer

Editorial Director

## President's Corner

### *Views of the President Geoff Whittaker*

I am pleased once again to present to you the President's Corner of the CEDR Journal.

I begin by congratulating the Slovakian Association for Agricultural Law on its foundation. There have been for some years several Individual Members of CEDR from various institutions in Slovakia, but now they have together formed a National Association. We are pleased to welcome the Slovakian Association as member of CEDR. Its Vice-President on the Board of Management is Dr. Anna Bandlerova and the National Delegate is Dr. Lucia Pašová, both from the Slovak University of Agriculture in Nitra.

Also, we have two new Individual Members: Tiago Picão de Abreu, from Antas da Cunha Ecija & Associados in Lisbon and Dr. Minko Georgiev, from the Agricultural University in Plovdiv, Bulgaria. A warm welcome to both.

Our Regional Forum was duly held in Miskolc in October, courtesy of the Ministry of Agriculture of Hungary, the Research Institute for Human and Natural Resources of the Faculty of Law of the University of Miskolc, and the Hungarian Academy of Sciences' Miskolc Regional Committee, and with the considerable and pivotal help of the Hungarian Association for Agricultural Law, to all of whom we give our grateful thanks.

A general discussion took place of topical issues in agricultural law in the Central Eastern European countries, with contributions not only from Hungary but from Austria, Bulgaria, Czechia, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia and Ukraine. Once again, we saw how similar were the issues addressed from these jurisdictions.

Moving forward, the next Regional Forum has been fixed in Sevilla, Spain, on Friday 25 January 2019, beginning at 16h. The discussion, with speakers from France, Italy, Portugal and Malta, as well as from the host country, will consider contemporary challenges in agricultural law, arising from questions of regionalisation and locality. We look forward to welcoming the participants and delegates to what will be an interesting discussion. Anyone interested in attending should please contact Prof. Dr. Esther Muñiz of the University of Valladolid, the First Vice-President of CEDR, email: [esther@der.uva.es](mailto:esther@der.uva.es), who is in control of the organisation.

Meanwhile, arrangements are progressing well towards the XXX European Congress of Agricultural Law, being arranged by our friends in the Polish Association for Rural Law in Poznań from 18-21 September 2019. If you have not already reserved the date in your calendar, please now do so!

The Questionnaires for each of the three Commissions are now available. Commission I deals with Food Sovereignty and Food Security and Commission II with the Protection of Cultivated Land under rural planning, agricultural property and real estate law. Commission III, as is customary, is a general forum for discussion of Significant Current Developments in Rural Law. The Questionnaires will soon be available from the CEDR website at [www.cedr.org](http://www.cedr.org).

In September this year, I was pleased to attend the XV World Congress of Agricultural Law, promoted by the Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (UMAU). It was a delight to be reminded, once again, that across the world we have more in common than we have in differences. I have extended

an invitation to all participants at the UMAU Congress to join us in Poznań to continue the fellowship and discussions to which I was privileged to be party.

Of course, those who have attended events such as these before will recognise the value not only of the camaraderie but also of the quality of the discussions and the potential they generate for future collaboration both at national and at international level. Those who have read my previous President's Corners will know that I view this as a resource that can benefit our rural communities rather more than it currently does, and I encourage anyone, who has an interest in pursuing that goal and considers they may be able to contribute, to contact me or any member of the CEDR Bureau.

## News

### **CEDR Regional Forum Mediterranean Europe**

**25<sup>th</sup> – 26<sup>th</sup> January 2019, Sevilla (Spain)**

University of Sevilla, Faculty of Law (Avda. La Enramadilla, 18-20), Salón de Grados  
Dir. E. Muñiz Espada- A. Marin Velarde  
(Language of conference: English)

#### **COMMON CHALLENGES**

25<sup>th</sup> JANUARY, 16hs-19hs

##### **Introduction**

Ministry of Agriculture of the Junta of Andalucia

Contemporary challenges of Agricultural Law: Regionalisation and Locality  
*Esther Muñiz Espada, Prof. Universidad de Valladolid (Spain)*

##### **France**

Pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous  
*Norbert Olszak, Prof. à l'Ecole de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1*

##### **Italy**

Global and local dimensions of the farm  
*Giuseppe Spoto, Prof. Università Roma Tre*

##### **Portugal**

The legal sustainability of short food supply chains  
*Tiago Picão de Abreu, Lawyer, Lisbon*

##### **Malta**

The challenge of water and the legal protection of the tenant farmer in Malta  
*Peter Caruana, BCGL Advocates*

##### **Spain**

Competitiveness and challenges in Spain  
*Emilio Viera-Jimenez de Ontiveros, Presidente ASAJA Sevilla,*  
*Angel Sánchez Hernandez, Prof. Universidad de Rioja*

**Final reports**

The relationship between UE and Mediterranean countries, common problems to access of the land  
*Christoph Schmid, Prof. Universität Bremen (Germany)*

**Conclusions**

*Prof. Roland Norer, Prof. Universität Luzern (Switzerland)*

19hs. Tour in Sevilla

21hs. Dinner (Host: CEDR)

26<sup>th</sup> JANUARY, 10hs-12hs

(Avda. La Enramadilla, 18-20)

**CEDR Management Board meeting**

14hs, Lunch and depart

**Publications**

*Brandl Barbara/Schleissing Stephan (Hrsg.)*, Biopatente – Saatgut als Ware und als öffentliches Gut, Baden-Baden 2016

*Budzinowski Roman (ed.)*, XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality, Poznań 2018

*Holzer Gottfried*, Agrarrecht, 4. Aufl., Wien/Graz 2018

*Johnson Hope*, International Agricultural Law and Policy. A Rights-Based Approach to Food Security, Cheltenham UK/Northampton MA USA 2018

*Mittermüller Bernhard*, Umweltschutz im Europäischen Agrarrecht. Am Beispiel der Direktzahlungen, Wien/Baden-Baden 2017

*Norer Roland (Hrsg.)*, Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung. Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage 2016, Zürich/St. Gallen 2017

*Schorn Desiree/Hodina Reinhold*, Rechtshandbuch für Land- und Forstbetriebe, Wien 2017

*Tan Celine/Faundez Julio (ed.)*, Natural Resources and Sustainable Development. International Economic Law Perspectives, Cheltenham UK/Northampton MA USA 2017

# Die Vorschläge der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020

**Prof. Dr. Rudolf Mögele**

*Stellvertretender Generaldirektor*

**Dr. Ioana Eleonora Rusu**

*Verwaltungsrätin*

*Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*

*Europäische Kommission\**

## Abstract

*Am 1. Juni 2018 hat die Europäische Kommission ihre Reformvorschläge für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 vorgestellt, die gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat diskutiert werden. Agrarkommissar Hogan setzt sich für eine rasche Einigung über die neue GAP ein. Gleichzeitig bemüht sich die Kommission nach Kräften, noch vor den Wahlen zum Europaparlament im Mai 2019 eine Einigung über den mehrjährigen EU-Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 zu erreichen. Sie wäre nämlich auch ein Katalysator für rasche Fortschritte in den Verhandlungen über die Reform der Agrarpolitik. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über zentrale Bestandteile der Agrarvorschläge der Kommission, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.*

*Le 1<sup>er</sup> juin 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions de réforme de la politique agricole commune (PAC) après 2020, qui sont actuellement examinées dans le cadre du processus législatif par le Parlement européen et le Conseil. M. Hogan, membre de la Commission chargé de l'agriculture, est favorable à un accord rapide sur la nouvelle PAC. Dans le même temps, la Commission met tout en œuvre pour parvenir à un accord sur le cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP 2021-2027) avant les élections du Parlement européen en mai 2019. Elle servirait également de motif pour faire progresser rapidement les négociations sur la réforme de la politique agricole. Cette contribution donne un aperçu des éléments clés des propositions agricoles de la Commission sans prétendre à l'exhaustivité.*

## 1. Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR)

Am 2. Mai 2018 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vorgelegt<sup>1</sup>. Dieser Vorschlag war das Ergebnis einer breiten und offenen Debatte. Zu diesem Zweck hatte die Europäische Kommission am 1. März 2017 ihr Weißbuch zur Zukunft Europas veröffentlicht<sup>2</sup>. In einer Mitteilung der Kommission vom 14. Februar 2018 wurden sodann Optionen

---

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wider.

Erstveröffentlichung in Der Landkreis 11/2018, S. 731 ff.

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027“, COM(2018) 321 final.

<sup>2</sup> Weißbuch zur Zukunft Europas, Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025. S. dazu Callies, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union, NVwZ 2018, 1 (3).

für den künftigen Haushalt vorgestellt<sup>3</sup>. Im Rahmen des anschließenden öffentlichen Konsultationsprozesses gingen über 11 000 Beiträge ein.

Die Kommission schlägt einen neuen siebenjährigen Haushalt vor, der an den politischen Prioritäten der Union ausgerichtet ist und gleichzeitig die budgetären Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs berücksichtigt. Um dem Wegfall eines wichtigen Beitragszahlers zum EU-Haushalt Rechnung zu tragen, wurden Einsparungen in wichtigen Ausgabenbereichen vorgeschlagen. Gleichzeitig schlug die Kommission vor, die Obergrenze der EU-Mittel auf 1,14% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anzuheben. Insoweit hat sich die Kommission mehr oder weniger an einer Quadratur des Kreises versucht, um möglichst vielen Interessen, politischen Positionen und neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Einerseits wird der Brexit künftig pro Jahr eine Finanzierungslücke von ca. EUR 12 Milliarden in den EU-Haushalt reißen. Andererseits sind kostenträchtige Herausforderungen an die EU mit Händen zu greifen, wie etwa die Terrorismusbekämpfung, der Schutz der EU-Außengrenzen oder die Stärkung von Forschung und Innovation. Vor diesem Hintergrund wird der Kommissionsvorschlag für den Agrarsektor zwar vielerorts als unbefriedigend empfunden; er dürfte angesichts des finanziellen Gesamtkontextes letztlich aber durchaus verkraftbar sein. Für den Zeitraum 2021–2027 schlägt die Kommission für die GAP Mittel in Höhe von insgesamt EUR 365 Milliarden und somit knapp einem Drittel des gesamten EU-Haushalts vor, was die Bedeutung dieses Politikbereichs auch in der nächsten Förderperiode unterstreicht. Mit einem Minus von insgesamt 5 % und von 3,9 % bei den Direktzahlungen liegt die vorgeschlagene Kürzung der agrarpolitischen Ausgaben außerdem weit unterhalb der Szenarien, die noch Anfang 2018 diskutiert wurden. Die Kürzung der Mittel für den Fonds für die ländliche Entwicklung (ELER) liegt - ähnlich wie bei den anderen europäischen Struktur- und Investitionsfonds - zwar höher (-15,3% für Deutschland), soll und kann jedoch durch eine höhere nationale Kofinanzierung ausgeglichen werden.

Viele europäische Landwirtschaftsminister haben sich gegen diese Kürzungen ausgesprochen. Gleichzeitig lehnen aber manche der betreffenden Regierungen auch die von der Kommission vorgeschlagene Mittelobergrenze von 1,14 % des BIP ab und bestehen darauf, den Gesamthaushalt der EU nicht über ein Prozent des BIP steigen zu lassen. Diesen Widerspruch aufzulösen, wird eine zentrale Aufgabe der MFF-Verhandlungen und für die künftige Finanzausstattung der gemeinsamen Agrarpolitik von entscheidender Bedeutung sein.

---

<sup>3</sup> COM(2018) 98.

## 2. Die GAP-Vorschläge

Den Legislativvorschlägen für den Agrarbereich<sup>4</sup> ging die Mitteilung der Kommission vom 29. November 2017<sup>5</sup> voraus, in der Eckpunkte für die Zukunft der GAP vorgestellt wurden. Daran anschließend fand eine öffentliche Konsultation statt, die mehr als 322 916 Äußerungen und 1423 Positionsbeiträge erbrachte<sup>6</sup>.

In dem parallel stattfindenden strukturierten Dialog kamen Interessenvertreter zu Wort, es wurden Sachverständigenworkshops abgehalten<sup>7</sup>, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und eine Reihe von nationalen Parlamenten gaben Stellungnahmen ab und der Europäische Rechnungshof veröffentlichte ein sog. Themenpapier<sup>8</sup>.

Die GAP-Vorschläge der Kommission lassen sich in fünf **Kernanliegen** zusammenfassen:

- Vereinfachung und Modernisierung der GAP,
- ein stärkerer Beitrag zu den Umwelt- und Klimazielen der EU,
- eine fairere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten und unter den Empfängern,
- Ausrichtung der GAP an Zielen und Ergebnissen und weniger als jetzt an Vorschriften, Kontrollen und Sanktionen und
- Einführung eines neues Umsetzungsmodells mit dem Ziel, eine sachgerechtere Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Agrarpolitik sicherstellen, oder in anderen Worten: mehr Subsidiarität, weniger zentrale Vorgaben.

Was bedeuten diese Kernpunkte für die verschiedenen Komponenten der GAP im Rahmen des Zwei-Säulen-Modells?

### 2.1 Direktzahlungen

Die Gewährleistung angemessener Einkommen in der Landwirtschaft soll auch künftig ein Schlüsselement der GAP darstellen. Daher sollen die Direktzahlungen auch in Zukunft das zentrale Element der ersten Säule bilden. Dazu gehört zunächst eine **flächenbezogene entkoppelte jährliche Zahlung** je Hektar (Einkommensgrundstützung)<sup>9</sup>, ähnlich der gegenwärtigen Basisprämie. Alternativ dazu bleibt

---

<sup>4</sup> Die Kommission schlägt drei Verordnungen vor, eine Strategieplanverordnung für die erste und zweite Säule (SPVO), COM(2018) 392, eine Horizontale Verordnung (HZVO), COM(2018) 393 final, sowie eine Verordnung zur Änderung der GMO-Verordnung und weiterer Verordnungen, COM(2018) 394 final/2. [https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_de).

<sup>5</sup> Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft, COM(2017) 713 final.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/highlights-public-consul\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/highlights-public-consul_de.pdf).

<sup>7</sup> Die Zusammenfassungen der Workshops und Vorträge sind verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say/workshops\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say/workshops_en).

<sup>8</sup> <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=45498>.

<sup>9</sup> Art. 17 ff. SPVO - Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit.

die Möglichkeit erhalten, in gewissem Umfang **gekoppelte Einkommensstützung** zu gewähren<sup>10</sup>; die dafür verfügbaren Mittel sollen im Sinne einer stärkeren Marktorientierung allerdings auf 10 % zuzüglich 2 % für Eiweißpflanzen begrenzt werden. Zusätzlich dazu ist weiterhin eine ergänzende Einkommensstützung für **Junglandwirte** vorgesehen<sup>11</sup>.

Das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe wird sowohl durch die Höhe als auch durch die **Verteilung** der Stützung geprägt. In der gesellschaftlichen und politischen Diskussion wird insoweit seit langem eine fairere Verteilung der direkten Einkommensstützung angemahnt. Zu diesem Zweck sehen die Kommissionsvorschläge zwei Maßnahmen vor: Zum einen eine Kombination von **Degression und Kappung**<sup>12</sup>, zum anderen die Beibehaltung der **Umverteilungsprämie**. Danach würden Direktzahlungen zwischen EUR 60.000 und EUR 100.000 in vier Schritten jeweils um 25 % gekürzt und insgesamt auf maximal 100.000 € begrenzt. Um den unterschiedlichen Betriebsstrukturen Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission allerdings vor, bei der konkreten Anwendung dieser Maßnahme sowohl die gezahlten Löhne als auch den Wert unbezahlter Arbeitskraft einzubeziehen. Das dürfte nicht zuletzt in Deutschland helfen, die damit für manche beschäftigungsintensiven Betriebe verbundenen Härten etwas abzufedern. Das aus Degression und Kappung resultierende Finanzaufkommen soll in den Mitgliedstaaten verbleiben und vorrangig für die ergänzende Umverteilung der Stützung verwendet werden.<sup>13</sup> Zum anderen soll die u.a. in Deutschland bereits praktizierte Umverteilungsprämie fortgeführt und in Zukunft für alle Mitgliedstaaten verpflichtend werden.

## 2.2 Umweltarchitektur

Die gegenwärtig geltende dreistufige Umweltarchitektur (Cross-compliance, Greening sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) ist vielfach als zu kompliziert und zu wenig effektiv kritisiert worden. Deshalb schlägt die Kommission vor, sie auf zwei Stufen zu reduzieren, und gleichzeitig ambitionierter auszugestalten. So soll das Greening, das die Erwartungen letztlich nicht erfüllt hat, aufgegeben werden. In der Sache sollen die Greeninginhalte allerdings nicht wegfallen, sondern mit dem Cross-Compliance-System verschmolzen werden und in einer neuen Regelung aufgehen, der sog. **Ökokonditionalität**. In diesem Zusammenhang soll die Anbaudiversifizierung durch eine höherwertige **Fruchtfolge-regel** ersetzt werden. Weiter ist die Einführung eines neuen Instruments zum **Nährstoffmanagement** geplant<sup>14</sup>.

Auf der zweiten Stufe, d.h. auf der Ebene der ländlichen Entwicklung, bleibt es im Wesentlichen bei den jetzt schon praktizierten **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen**, die allerdings vereinfacht und gestrafft werden sollen<sup>15</sup>. Zwischen diese beiden Stufen schöbe sich eine neuartige Ökoregelung – den

---

<sup>10</sup> Art. 29 ff. SPVO.

<sup>11</sup> Art. 27 i.V.m. Art. 86 Abs. 4 SPVO. Die Mitgliedstaaten sollen Mittel in Höhe von mindestens 2 % ihrer jährlichen Finanzausstattung für Direktzahlungen für die Junglandwirteförderung aufwenden. Dieses können sie durch die Gewährung der Junglandwirteprämie und der Einrichtungsbeihilfe im Rahmen der ländlichen Entwicklung oder durch eine der beiden Maßnahmen tun.

<sup>12</sup> Art. 15 SPVO.

<sup>13</sup> Art. 15 Abs. 3 SPVO.

<sup>14</sup> Art. 11 und 12 i.V.m. Anhang III SPVO.

<sup>15</sup> Art. 65 SPVO.

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der zweiten Säule nicht ganz unähnlich – mit der die Mitgliedstaaten spezifische Umweltanliegen im Rahmen der ersten Säule, d.h. mit 100 % EU-Finanzierung angehen könnten.

## 2.3 Ländliche Entwicklung

In der zweiten Säule sieht der Vorschlag zwar keinen grundlegenden Umbau, aber eine Vereinfachung und Straffung der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung vor. Das bestehende System (Ziele, Indikatoren, Maßnahmen) soll durch acht Kategorien von Interventionen ersetzt werden.<sup>16</sup>

**30% der Mittel** für die ländliche Entwicklung sind **für umwelt- und klimarelevante Maßnahmen** reserviert,<sup>17</sup> wobei anders als bisher die Maßnahmen zugunsten der Gebiete mit naturbedingten oder anderen gebietsspezifischen Benachteiligungen nicht mehr einbezogen würden. Die 30%-Vorgabe wird dadurch anspruchsvoller werden. 5% der ELER-Mittel sollen für LEADER reserviert werden,<sup>18</sup> dessen Regeln ebenfalls gestrafft werden sollen.

Weiter soll die Höchstgrenze der Niederlassungshilfe für **Junglandwirte** um EUR 30 000 auf EUR 100 000 steigen<sup>19</sup>. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, in geeignetem Umfang Maßnahmen zum **Risikomanagement**<sup>20</sup> anzubieten. Die Trockenheit in diesem Sommer hat die Berechtigung dieser Initiative eindrucksvoll unterstrichen. Es ist kaum begründbar, den Folgen extremer Wetterphänomene immer erst im Nachhinein zu begegnen, statt dagegen Vorsorge zu treffen.

Einen weiteren Schwerpunkt in der 2. Säule bildet eine bessere Förderung von **Innovation, Fortbildung und landwirtschaftlicher Beratung**,<sup>21</sup> von Themen also, die in einer sich modernisierenden und digitalisierenden Landwirtschaft von größter Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in dem insgesamt aufgestockten EU-Forschungsbudget insgesamt EUR 10 Milliarden. für landwirtschaftliche Forschung vorgesehen sind; das ist eine Verdoppelung der für 2014-2020 verfügbaren Mittel.

## 2.4 Das neue Umsetzungsmodell

Ein weiteres Kernstück der Reformvorschläge der Kommission ist die Einführung eines neuen Umsetzungskonzepts für die GAP.

Im Augenblick werden die GAP-Regeln bis ins Detail auf EU-Ebene erlassen und dann in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Das derzeitige System zur Umsetzung der GAP beruht somit auf umfänglichen und engmaschigen Vorgaben auf EU-Ebene sowie strengen Kontrollen, Sanktionen und Prüfungsregelungen. Diese oftmals sehr präskriptiven Vorschriften gehen bis zur Festlegung der Breite von Randstreifen oder der Länge und Gestalt von Hecken. Das Augenmerk aller Beteiligten ist deshalb vor allem auf die richtige Anwendung und Auslegung der einzelnen GAP-Regeln gerichtet, um Sanktionen und Finanzkorrekturen zu vermeiden. Die Frage, ob die mit der Politik angestrebten Ziele erreicht werden, findet hingegen keine ausreichende Beachtung. Dieser Umstand ist ein wesentlicher Grund für die

---

<sup>16</sup> Art. 64 SPVO.

<sup>17</sup> Art. 86 Abs. 2 SPVO.

<sup>18</sup> Art. 86 Abs. 1 SPVO.

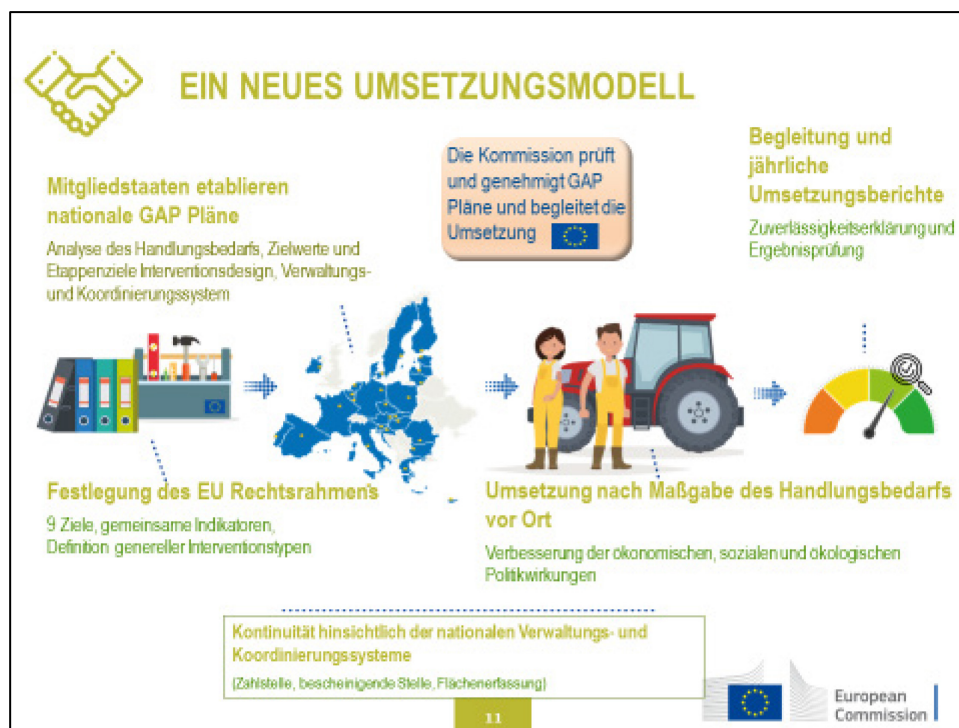
<sup>19</sup> Art. 69 SPVO.

<sup>20</sup> Art. 70 i.V.m. Art. 96(c) SPVO.

<sup>21</sup> Art. 72 SPVO.

hohe Regelungsdichte und Komplexität der Politik, da er Fragen der Kontrolle, der Sanktionierung von Verstößen und der Rechnungsprüfung in den Vordergrund rückt.

Um das zu ändern, schlägt die Kommission vor, den politischen Schwerpunkt der GAP von der Fokussierung auf Regeln hin zur **Erreichung der angestrebten Ergebnisse** zu verlagern. Zu diesem Zweck sollte sich die EU auf die Festlegung der zu erreichenden Ziele,<sup>22</sup> der dafür anzuwendenden Arten von Maßnahmen<sup>23</sup> sowie gewisser EU-Grundanforderungen ("Leitplanken")<sup>24</sup> konzentrieren. Demgegenüber sollte es den Mitgliedstaaten obliegen, die für sie relevanten Maßnahmen auf der Grundlage der EU-Ziele, anhand einer SWOT- und Bedarfsanalyse und im Einklang mit den EU-Vorgaben zu bestimmen und näher auszugestalten.<sup>25</sup> Damit dürften sich auf nationaler Ebene zahlreiche neue Möglichkeiten eröffnen, die agrarpolitischen Maßnahmen deutlich mehr als heute auf die konkreten nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten und Erfordernisse zuschneiden.



„One size fits all“ kann in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten und höchst unterschiedlichen klimatischen, sozialen und agronomischen Gegebenheiten und Bedürfnissen nicht mehr die Regel sein. Mit diesem neuen Ansatz dürften sich für die Mitgliedstaaten auch erhebliche **Vereinfachungspotenziale** eröffnen.

Um die für die GAP notwendige Gemeinsamkeit zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen möglichst vorzubeugen, sollen die Mitgliedstaaten ihre agrarpolitischen Instrumente im Rahmen eines

<sup>22</sup> Art. 5 und 6 SPVO.

<sup>23</sup> Art. 14, 39, 60 und 64 SPVO.

<sup>24</sup> Art. Art. 35 HZVO.

<sup>25</sup> Art. 8, 9, 91 ff. SPVO.

strukturierten **Planungsprozesses** entwickeln,<sup>26</sup> der einen Dialog mit Interessengruppen und der Zivilgesellschaft einschließt<sup>27</sup> und an dessen Ende die Genehmigung eines **nationalen Strategieplans** durch die Kommission steht.<sup>28</sup> Auf dieser Grundlage würde die Kommission in Zukunft weniger prüfen, ob alle Detailvorschriften eingehalten wurden, sondern sich in ihren Audits auf der Basis **gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren** darauf konzentrieren, ob die von den Mitgliedstaaten proklamierten Ziele erreicht werden.<sup>29</sup> Außerdem würde die Kommission ihre Aufsichtsfunktion künftig vorwiegend präventiv wahrnehmen, was jedoch die Aussetzung der Finanzierung oder die Vornahme von Finanzkorrekturen nicht von vorneherein ausschließen würde.<sup>30</sup>

Es ist völlig normal, dass ein solcher Paradigmenwechsel Zweifel auslöst. Kann es gutgehen, den Mitgliedstaaten so große Gestaltungsmöglichkeiten zu überlassen? Wird damit nicht das „G“ in der GAP entwertet, so dass es zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt kommt? Lässt das neue Modell genügend Spielräume für die Wahrnehmung regionaler Zuständigkeiten? Wer garantiert, dass das neue Modell zu weniger und nicht zu mehr Bürokratie führt? Das sind berechnete Fragen, und dennoch: Viele der geäußerten Befürchtungen basieren auf einer idealisierten Wahrnehmung der aktuellen Agrarpolitik. Diese gesteht bei genauerem Hinsehen - den Mitgliedstaaten schon jetzt eine große Vielfalt von Optionen und Handlungsalternativen zu,<sup>31</sup> die aber wahrgenommen werden, ohne dass zuvor ein Kohärenztest stattgefunden hätte. Das neue Umsetzungsmodell fordert ein Umdenken auf allen Seiten, auch in den Mitgliedstaaten und Regionen. Und es verlangt die Bereitschaft, gestalten zu wollen und Verantwortung für getroffene Entscheidungen zu übernehmen. Aber im Gegenzug winkt die Chance für eine sachnähere, gezielter ausgestaltete und einfachere Agrarpolitik.

## 2.5 Vereinfachung

Wenn es in den letzten Jahren einen Dauerbrenner in der agrarpolitischen Diskussion gegeben hat, so handelte es sich dabei um das Thema **„Vereinfachung“**. Kommissar Hogan hat sich dieser Frage vom ersten Tage seines Mandats an angenommen und, soweit das möglich war, eine erhebliche Zahl technischer Vereinfachungen auf den Weg gebracht. Im Rahmen der Reform ist er diesen Weg konsequent weitergegangen, und deshalb findet sich in den Vorschlägen der Kommission eine ganze Reihe von Punkten, die zu einer spürbaren Vereinfachung zu Gunsten der Landwirte und der nationalen Verwaltungen beitragen können<sup>32</sup>. So soll

- die Zahl der vom EU-Recht vorgegebenen Definitionen und Vorgaben stark reduziert werden;
- die Zahlungsansprüche im Bereich der Direktzahlungen sollen nicht mehr verpflichtend sein und könnten somit nicht nur in Deutschland abgeschafft werden;

---

<sup>26</sup> Art. 91 ff. SPVO.

<sup>27</sup> Art. 94 Abs. 3 SPVO.

<sup>28</sup> Art. 106 SPVO.

<sup>29</sup> Art. 35, 115 ff. SPVO.

<sup>30</sup> Art. 35-40, 51 ff. HZVO.

<sup>31</sup> S. die Informationsnote der Kommission „Direct payments 2015-2020, Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016“ [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/simplimentation-decisions-ms-2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/simplimentation-decisions-ms-2016_en.pdf).

<sup>32</sup> Remarks by Commissioner Phil Hogan on Simplification and Subsidiarity, July AGRI Council, Brussels [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/remarks-commissioner-phil-hogan-simplification-and-subsidiarity-july-agri-council-brussels\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/remarks-commissioner-phil-hogan-simplification-and-subsidiarity-july-agri-council-brussels_en).

- das allgemein als zu komplex und aufwändig kritisierte Greening würde abgeschafft, was auch zu einer Entschärfung der Doppelförderungsproblematik beitragen würde;
- die EU Vorgaben im Bereich der ländlichen Entwicklung sollen spürbar gestrafft werden, u.a. anderem durch deutlich weniger EU-Förderfähigkeitskriterien;
- die EU-Vorgaben für die Gestaltung von Kontrollen und Sanktionen würden reduziert, was generell mehr Spielräume und Flexibilität für die Mitgliedstaaten nach sich zöge, nicht zuletzt auch im Bereich von INVEKOS.

### 3. Ausblick

Die gemeinsame Agrarpolitik hat eine lange Geschichte. Seit ihrer Einführung hat sie sich fundamental gewandelt und auf diese Weise den sich ändernden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen. Bei der jetzt anstehenden Reform geht es u.a. auch darum, diesen Prozess fortzuführen. Die dabei zu beachtenden zentralen Themen sind in den **Oberzielen der Reform** genannt:<sup>33</sup>

- Förderung eines modernen und krisenfesten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet;
- Stärkung von Umwelt- und Klimaschutz und ein starker Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union;
- Stärkung der Vitalität und sozioökonomischen Stabilität der ländlichen Gebiete.

---

<sup>33</sup> Art. 5 SPVO.

# Gemeinschaftlicher Verkauf und Mengensteuerung durch Vereinigungen landwirtschaftlicher Erzeuger – neue Entwicklungen des Agrarrechts der EU im Spannungsfeld des Kartellverbots

**Oliver Sitar**

*Genrealdirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung,  
Europäische Kommission\**

## Abstract

*Dank der jüngsten Ereignisse im Spannungsfeld des Wettbewerbsrechts und des Agrarrechts haben sich bestimmte rechtliche Rahmenbedingungen verdeutlicht, die bisher – zumindest dogmatisch – von relativer Unschärfe geprägt waren. Dies betrifft vor allem die agrarrechtliche Privilegierung der anerkannten Erzeugerorganisationen, die eine Klärung durch das Endivienurteil und die Omnibus Verordnung erfahren hat. Die Rechtsunterworfenen können ihre Beurteilung der der Erzeugerorganisation übertragenen Verhaltensweisen auf Grundlage dieser Vorgaben vornehmen und so ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit erlangen.*

*Grundsätzliche rechtliche Fragen nach den Kooperationsmöglichkeiten von nicht anerkannten Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugern gemäß der in Art. 209 GMO formulierten generellen Bereichsausnahme der GMO vom Kartellrecht verbleiben. Die Vorlagefragen des französischen Gerichts im Endivienfall gaben zu einer vertieften Diskussion des Anwendungsbereichs des Art. 209 GMO nicht Anlass. Die nunmehr in Art. 209 GMO vorgesehene Möglichkeit die Kommission vorab nach einer nicht verbindlichen Stellungnahme zu fragen, könnte zu einer Klärung zumindest der Kommissionslinie diesbezüglich führen.*

*Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber durch die Reformen der GMO eine "strategische" Verlagerung der Mengensteuerung weg von Interventionskäufen bzw. von Beihilfen für die private Lagerhaltung hin zu privaten Maßnahmen, vollziehen wollte. Den in der GMO enthaltenen spezifischen Bestimmungen zur privaten Mengensteuerung haftet ein Ausnahmecharakter an.*

*Über die Eignung des schon länger existierenden Art. 209 GMO zur Mengensteuerung ist nicht entschieden. Auf Ebene einer einzelnen Genossenschaft mag ihm dafür Bedeutung zukommen, insofern als er die Produktions- und Absatzentscheidungen vom Anwendungsbereich des Kartellverbots des Art. 101 Abs. 1 AEUV freistellt. Darüberhinaus sind aber eine staatliche Ausdehnung solcher Beschlüsse auf Nichtteilnehmer an der Vereinbarung bzw. eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung der privaten Vereinbarungen und damit auch deren über das Zivilrecht hinausgehende Durchsetzbarkeit in der Bestimmung nicht vorgesehen. Das Fehlen solcher Bestimmungen mag – wie gezeigt wurde – Auswirkung auf die praktische Realisierbarkeit der Vereinbarungen haben. Zum zweiten ist rechtspolitisch eine Entscheidung privaten Akteuren Instrumente zur flächenwirksamen Mengensteuerung, die in ihrer Funktionalität den zurückgedrängten Instrumenten der Interventionskäufe gleichkäme, ohne jedoch Budgetmittel zu beanspruchen, eine rechtspolitisch wichtige Richtungsentscheidung, die auch Auswirkungen auf die Marktorientierung der GAP haben könnte. Eine solche Entscheidung und eine ihr vorangehende*

---

\* Erstveröffentlichung in Roland Norer/Gottfried Holzer (Hrsg.), Agrarrecht Jahrbuch 2018, Wien/Graz 2018, S. 119 ff.

*analytische Aufbereitung und Diskussion sind im Rechtsetzungsprozess der GAP bis jetzt nicht anzutreffen. Auch ist die Thematik nicht Gegenstand der Kommissionsvorschläge zur GAP nach 2020<sup>1</sup>.*

*Thanks to the recent events in the area of conflict between competition law and agricultural law, certain legal frameworks have become clear that were previously characterised - at least dogmatically - by relative uncertainty. This applies in particular to the agricultural privilege of recognised producer organisations, which has been clarified by the “endive judgement” and the “Omnibus Regulation”. Those subject to the law can base their assessment of the behaviour entrusted to the producer organisation on these requirements and thus obtain a greater degree of legal certainty.*

*Fundamental legal questions remain as to the possibilities for cooperation between non-recognised associations of agricultural producers in accordance with the general exclusion of the CMO from anti-trust law formulated in Article 209 of the CMO. The questions referred by the French court in the endive case did not give rise to an in-depth discussion of the scope of application of Art. 209 CTMR. The possibility now provided in Art. 209 CTMR to ask the Commission in advance for a non-binding opinion could at least clarify the Commission's line in this regard.*

*It is not apparent that the legislator wanted the reforms of the CMO to achieve a “strategic” shift in quantity control away from intervention purchases or aid for private storage towards private measures. The specific provisions on private quantity management contained in the CMO are of an exceptional nature.*

*The suitability of Art. 209 GMO, which has existed for some time, for quantity control has not been decided. At the level of a single cooperative, it may be of significance in this respect, insofar as it exempts production and sales decisions from the scope of application of the cartel prohibition of Art. 101 (1) TFEU. In addition, however, the provision does not provide for a state extension of such decisions to non-participants in the agreement or a declaration of general applicability of the private agreements and thus also their enforceability beyond civil law. The absence of such provisions may - as has been shown - have an effect on the practical feasibility of the agreements. Secondly, from the point of view of legal policy, a decision by private actors is an instrument for effective quantity control which, in its functionality, would be equivalent to the repressed instruments of intervention purchases without, however, drawing on budget funds, and is an important directional decision from the point of view of legal policy which could also have an impact on the market orientation of the CAP. Such a decision and the analytical preparation and discussion that precedes it are not yet to be found in the legislative process of the CAP. Nor is the issue the subject of the Commission's proposals for the CAP after 2020.*

## 1. Einleitung

Jüngere legislative und richterliche Entwicklungen geben Anlass, das Verhältnis zwischen dem Wettbewerbsrecht und dem Agrarrecht der Union einer aktualisierten Bestandsaufnahme zu unterziehen.

Insbesondere soll in diesem Beitrag untersucht werden, ob und inwiefern das Urteil des EuGH im Endivienfall vom 17. November 2017<sup>2</sup> und die Omnibus Verordnung der EU, die am 1. Jänner 2018 in Kraft trat<sup>3</sup> und einschlägige Bestimmungen in der Verordnung über eine Gemeinsame Marktorganisation („GMO“)<sup>4</sup> abänderte, die Karten neu gemischt haben.

<sup>1</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules amending Regulation (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products [...], 1. Juni 2018.

<sup>2</sup> Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017, ABl. vom 29. Dezember 2017.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Der Endivienfall bezieht sich auf die Kooperationsmöglichkeiten anerkannter Erzeugerorganisationen im Obst- und Gemüsesektor in Abweichung vom Kartellverbot des AEUV. Die Omnibusnovelle der GMO hat die generell für die landwirtschaftlichen Sektoren geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen der Kooperationsmöglichkeiten für anerkannte Erzeugerorganisationen im Art. 152 GMO neu gestaltet.

Die konkreten Verhaltensweisen, um die es geht, sind die gemeinsame Vermarktung der Erzeugnisse zu einem einheitlichen Preis durch die Erzeugerorganisation, die gemeinsame Planung der Erzeugung und des Absatzes und der Austausch strategischer Informationen zwischen den Mitgliedern der Erzeugerorganisation.

In einem zweiten Teil des Beitrags möchte ich Maßnahmen der GMO besprochen, die die Mengenplanung durch landwirtschaftliche Erzeugerorganisation allenfalls als Instrument zur Stabilisierung der Erzeugerpreise vorsehen.

## **2. Landwirtschaftliche Kooperation im Spannungsfeld des Wettbewerbsrechts**

### **2.1. Einleitung**

Die GAP der EU hat sich durch Reformen über die Jahre grundlegend verändert und präsentiert sich heute als Politik, die zur Marktorientierung der europäischen Landwirtschaft beigetragen hat. Ihr zentrales Assistenzinstrument sind die Direktzahlungen, die nicht an die erzeugten Mengen gekoppelt sind. Die vormals sehr präsenten Marktmaßnahmen, die Erzeugerpreise stabilisieren sollten, haben ihr Auskommen als bloßes Sicherheitsnetz für Krisenzeiten. Die Signalwirkung von marktkonform zustandekommenden Preisen auf die Produktionsentscheidungen der Erzeuger wird dadurch nicht (länger) gestärkt.

### **2.2. AEUV**

Die rechtliche Ausgangslage welche das Verhältnis des europäischen Landwirtschaftsrechts zum Wettbewerbsrecht definiert, findet sich im AEUV. Gemäß Art. 42 AEUV finden die Wettbewerbsregeln der Union (Art. 101) auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Gesetzgeber dies unter Berücksichtigung der in Art. 39 AEUV genannten Ziele der GAP beschließt. Dem landwirtschaftlichen Sektor ist somit aufgrund des Vertrags eine Sonderstellung im Verhältnis zum Wettbewerbsrecht eingeräumt. Der Gesetzgeber operationalisiert diese Sonderstellung in der GMO-Verordnung (Art. 206 GMO):

„Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, finden gemäß Artikel 42 AEUV die Artikel 101 bis 106 AEUV und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen vorbehaltlich der Artikel 207 bis 210 dieser Verordnung auf alle in Artikel 101 Absatz 1 und Artikel 102 AEUV genannten Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen bezüglich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Handels mit diesen Erzeugnissen Anwendung.“

In der GMO finden sich tatsächlich ausdrückliche und implizite Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht. Der Endivienfall hatte eine solche implizite Ausnahme der damaligen Obst- und Gemüse GMO zum Gegenstand.

Beachtenswert ist, dass der EuGH dem Zielekatalog der GAP im Art. 39 AEUV den freien Wettbewerb hinzufügt hat<sup>5</sup>. Demnach ist der landwirtschaftliche Sektor kein wettbewerbsfreier Raum<sup>6</sup>. Vielmehr findet das Wettbewerbsrecht dort Anwendung, wo ihm agrarrechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen. Der EuGH nimmt das im Art. 39 AEUV angelegte Potential zum Zielkonflikt zur Kenntnis und betrachtet die EU Institutionen als beauftragt, den Zielausgleich zu suchen.<sup>7</sup> In jedem Fall darf ein Ziel der GAP nicht so verfolgt werden, dass die Verwirklichung eines anderen Ziels dadurch vereitelt wird<sup>8</sup>. Nichtsdestotrotz gilt der Vorrang der agrarpolitischen Ziele vor denen der Wettbewerbspolitik<sup>9</sup>.

In einem liberalisierteren agrarwirtschaftlichen Umfeld, welches den Reformen der GAP geschuldet ist, kommt dem Zusammenspiel von Wettbewerbsrecht und agrarrechtlichen Ausnahmen, einem Teilbereich der Gouvernance also der Märkte durch öffentlich-rechtliche Normsetzung, erhöhte Bedeutung zu<sup>10</sup>. Landwirtschaftliche Erzeuger sind oft mit oligopolistisch strukturierten nachgelagerten Märkten konfrontiert<sup>11</sup>; die Verhandlungsmacht liegt oft beim Käufer, der Landwirt verhandelt den Preis nicht, sondern findet ihn am Markt mehr oder weniger vor (*price-taker*). Der Erzeuger ist oft in einer Position der Schwäche in den Preisverhandlungen<sup>12</sup>.

Marktversagen oder ineffektiver Wettbewerb werfen die Frage nach der Ingerenz staatlicher oder unionsrechtlicher Gouvernance auf, die eben diesen entgegenwirken und effektiven Wettbewerb erst ermöglichen soll. Ebenso wie das Wettbewerbsrecht können spezifisch agrarrechtliche Bestimmungen diese Ziele verfolgen, mag es sich um Ausnahmen vom klassischen Wettbewerbsrecht für den Agrarsektor handeln, die ihren Grund in den spezifischen wirtschaftlichen Erzeugungsbedingungen der Landwirtschaft finden, so wie sie auch vom AEUV reflektiert sind (Art. 42 GMO), oder um der von der Kommission unlängst vorgeschlagenen Regeln zu unlauteren Handelspraktiken, die der Fairness von Geschäftsbeziehungen verpflichtet sind<sup>13</sup>.

### 3. Organisation der landwirtschaftlichen Erzeuger

Die GAP steht – eingedenk des Zielekatalogs des Art. 39 AEUV, der die angemessene Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen als Ziel nennt – der Zusammenarbeit von Erzeugern unter anderem in Erzeugerorganisationen prinzipiell wohlwollend gegenüber: die Zusammenarbeit von im

---

<sup>5</sup> Urteil vom 9. September 2003, Milk Marque, C-137/00, EU:C:2003:429, Rn. 57. Siehe auch Mögele, Europäische Union: Bedeutungsgehalt, Auslegung und Steuerungswirkung des Art. 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Norer (Hrsg.), Landwirtschaft und Verfassungsrecht, Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt, Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014, 89 (93).

<sup>6</sup> Urteil vom 9. September 2003, Milk Marque, C-137/00, EU:C:2003:429, Rn. 61.

<sup>7</sup> Urteil vom 9. September 2003, Milk Marque, C-137/00, EU:C:2003:429, Rn. 91.

<sup>8</sup> Urteil vom 9. September 2003, Milk Marque, C-137/00, EU:C:2003:429, Rn. 91.

<sup>9</sup> Urteil vom 9. September 2003, Milk Marque, C-137/00, EU:C:2003:429, Rn. 81. Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 44.

<sup>10</sup> Autorité de la concurrence, Avis n° 18-A-04 relatif au secteur agricole, 3. Mai 2018, Rn. 13.

<sup>11</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung, SWD/2018/93 final, Initiative zur Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette (unlautere Handelspraktiken), englische Vollversion, Annex C, 12. April 2018, S. 98 ff.

<sup>12</sup> Europäische Kommission, Mitteilung - Lebensmittelpreise in Europa, 9. Dezember 2008, S. 9.

<sup>13</sup> Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie vom 12. April 2018.

Regelfall kleinteilig strukturierten landwirtschaftlichen Betrieben vermag nicht nur die Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu verbessern, sondern ermöglicht es ihnen auch, der im Regelfall wesentlich größeren Marktmacht ihrer Geschäftspartner auf Verhandlungsebene über die Bündelung des Angebots besser begegnen zu können<sup>14</sup>.

Die 2013 Reform der GAP hat der Stellung der Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen mittels der in allen Sektoren geltenden Anerkennungsbestimmung des Art. 152 GMO zu stärken gesucht<sup>15</sup>. Erzeugerorganisationen können unter anderem dort von Mitgliedstaaten anerkannt werden, wo sie die *"Bündelung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder"* zum Ziel haben und somit zur Stärkung der Stellung der Erzeuger in der Lebensmittelkette beitragen.

#### 4. Kooperative Verhaltensweisen von landwirtschaftlichen Erzeugern und das Kartellverbot

Die Organisation von Landwirten – in beispielsweise Genossenschaften – setzt nicht die prinzipielle Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrecht außer Kraft. Jenes erhebt Anspruch auf prinzipielle Relevanz, indem es ausdrücklich auch Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und Absatzorganisationen umfasst<sup>16</sup>. Die gemeinschaftliche Vermarktung zu einem einheitlichen Preis durch eine Erzeugerorganisation wird von Wettbewerbsrechtsjuristen normalerweise der Preisfestsetzung (price-fixing) gleichgestellt<sup>17</sup>, welche unabhängig der Marktanteile der betroffenen Unternehmen<sup>18</sup> als *bezwirkte Wettbewerbsbeschränkung*<sup>19</sup> im klassischen Wettbewerbsrecht in jedem Fall untersagt ist. Die Mitglieder der Erzeugerorganisation stünden bezüglich der so gebündelten Mengen nicht mehr im gegenseitigen (Preis)Wettbewerb. Sofern die Mitglieder der Erzeugerorganisation nach wie vor auch wirtschaftlich unabhängig agieren, kann eine Erzeugerorganisation nicht als eigenständiges Unternehmen angesehen werden, in welchem ihre Mitglieder „aufgingen“ und sich so dem Kartellverbot entziehen<sup>20</sup>. Die gemeinschaftliche Planung der Erzeugung oder der Vermarktung und der Austausch strate-

---

<sup>14</sup> Siehe Erwägungsgrund 131 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

<sup>15</sup> Für Milch, siehe Art. 161 GMO, wo die Anerkennung obligatorisch formuliert ist (Abs. 1).

<sup>16</sup> Siehe Europäische Kommission, Leitlinien für die Anwendung der besonderen Vorschriften der Artikel 169, 170 und 171 der GMO-Verordnung für den Olivenöl-, den Rindfleisch- und den Kulturpflanzensektor, Amtsblatt der Europäischen Union, C 431, 22. Dezember 2015, Rn. 12-13.

<sup>17</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 11 vom 14. Jänner 2011, Rn. 230 ff.

<sup>18</sup> Europäische Kommission, Bekanntmachung über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die im Sinne des Artikels 101 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Wettbewerb nicht spürbar beschränken, Amtsblatt der Europäischen Union, C 291, 30. August 2014, Rn. 13.

<sup>19</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 11 vom 14. Jänner 2011, Rn. 23 ff.

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Leitlinien für die Anwendung der besonderen Vorschriften der Artikel 169, 170 und 171 der GMO-Verordnung für den Olivenöl-, den Rindfleisch- und den Kulturpflanzensektor, Amtsblatt der Europäischen Union, C 431, 22. Dezember 2015, Rn. 18.

gischer Informationen sind unter dem Wettbewerbsrecht ebenfalls problematisch, da sie den Wettbewerb vermindern und zur Angebotsverringerung führen können, was wiederum die Konsumentenpreise erhöhen kann.

Das allgemeine europäische Kartellrecht mag Erzeugern unter gewissen Bedingungen Ausnahmen ermöglichen<sup>21</sup>. Spezialisierungsvereinbarungen sind horizontale Vereinbarungen zwischen Unternehmen über die Bedingungen, unter denen sie sich auf eine bestimmte Warenproduktion oder Erbringung von Dienstleistungen spezialisieren. Ausnahmsweise können sie von diesem Verbot freigestellt werden, wenn sie die Warenerzeugung oder -verteilung verbessern oder den technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt fördern ("Effizienzgewinne") und sich günstig für Verbraucher auswirken (Art. 101 Abs. 3 AEUV). Gleichwohl überrascht nicht, dass Art. 101(3) AEUV die spezifisch agrarpolitische Erwägungen, die auf die Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger in der Wertschöpfungskette durch die Bündelung des Angebots abstellen, nicht reflektiert. Nur wenn Effizienzgewinne dem Verbraucher angemessen zugutekommen, sind die ihnen zugrunde liegenden Vereinbarungen letztlich gemäß Art. 101(3) AEUV vom Kartellverbot freistellbar.

## 5. Endivienfall (EuGH)

Der EuGH stellt in *Endivien* klar, dass das klassische europäische Wettbewerbsrecht auf Absprachen landwirtschaftlicher Erzeugerorganisationen und anderen Vereinigungen *untereinander* anwendbar ist, ohne dass das Agrarrecht diesbezüglich Ausnahmen vorsehen würde<sup>22</sup>; bloße Zielbestimmungen der GAP nämlich vermögen für sich genommen und ohne weiterführende Konkretisierung nicht, tragfähige Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht zu begründen. Während diese Feststellung für den Fall, der dem EuGH in *APVE* vorgelegt wurde, unmittelbare Relevanz hat, sind es vor allem die Erörterungen des Gerichtshofs zur Frage der Koordinierung der Mitglieder *innerhalb einer individuellen* Erzeugerorganisation, die mit Spannung erwartet wurden. Als da wäre: ist die gemeinschaftlichen Vermarktung der Erzeugung der Mitglieder einer Erzeugerorganisation durch Bestimmungen der GMO, die sich ursächlich mit der Anerkennung der Erzeugerorganisationen beschäftigen aber in diesem Zusammenhang auch die zur Anerkennung erforderlichen möglichen Ziele der Erzeugerorganisationen regeln, der Anwendung des Wettbewerbsrecht entzogen? Dieselbe Frage stellt sich auch in Bezug auf die Planung der Erzeugung und der Entscheidung über den Absatz bzw. in Bezug auf den Informationsaustausch.

Der EuGH erkennt auf der Grundlage einer dem heutigen Art. 152 GMO bezüglich der Zieldefinition vergleichbaren Vorschrift, dass bestimmte abgestimmte Verhaltensweisen, die geeignet sind, den Wettbewerb zwischen den Mitgliedern einer Erzeugerorganisation zu schwächen, tatsächlich durch die GMO Bestimmung implizit abgedeckt sein können. Es handelt sich insbesondere um: die Koordinierung der Preispolitik, die Koordinierung der auf den Markt gebrachten Mengen und den Austausch strategischer Informationen<sup>23</sup>. Diese Verhaltensweisen von Erzeugerorganisationen können nämlich für die Erreichung von agrarpolitisch wünschenswerten Zielen notwendig sein. Diese Ziele sind gem.

---

<sup>21</sup> In diese Richtung Memo der DG Wettbewerb - Europäische Kommission, An overview of European competition rules applying in the agricultural sector, Juni 2016.

<sup>22</sup> Urteil vom 13. November 2017, *APVE*, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 58.

<sup>23</sup> Urteil vom 13. November 2017, *APVE*, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 63-65.

der GMO die Bündelung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung der Mitglieder der Erzeugerorganisation, die Stabilisierung der Erzeugerpreise und die Sicherstellung der planvollen und nachfragegerechten Erzeugung<sup>24</sup>. Der EuGH schränkt ein, dass die freien Verkäufe von Erzeugern, also die Verkäufe, die nicht durch die Erzeugerorganisation getätigt werden, von der Ausnahme nicht erfasst sind<sup>25</sup>. Auch haben die Verhaltensweisen notwendigerweise mit den der Anerkennungsentscheidung zugrundeliegenden Zielsetzungen der betroffenen Erzeugerorganisation im Einklang zu stehen. Schließlich betont der EuGH, dass die Verhaltensweisen für die Zielverfolgung unbedingt erforderlich sein müssen<sup>26</sup>.

## 6. Omnibus-Novellierung der GMO

Mit dem Endivienfall aus 2017 war das vorerst letzte Kapitel zum Thema noch nicht geschrieben. Das EP schlug 2017 im Omnibusverfahren gesetzgeberische Klarstellungen vor, die die Rechtssicherheit für anerkannte Erzeugerorganisationen bezüglich koordinierten Verhaltens erhöhen sollten<sup>27</sup>.

Abs. 1a des Art. 209 GMO, der nunmehr die Ausnahme vom Art. 101(1) AEUV ausdrücklich (und nicht mehr bloß implizit) im EU Recht verankert, listet die Verhaltensweisen die einer anerkannten Erzeugerorganisation in Abweichung vom Kartellverbot erlaubt sind (ebenfalls anwendbar auf anerkannte Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, siehe Art. 156 Abs. 1 GMO)<sup>28</sup>: die Erzeugerorganisation darf im Namen ihrer Mitglieder für die gesamte Erzeugung oder einen Teil davon die Erzeugungsplanung übernehmen, die Produktionskosten optimieren, die Erzeugung vermarkten und Verträge über die Lieferung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aushandeln. Die Preisverhandlung darf zu einem gemeinschaftlichen Preis führen (Abs. 1a lit. c). Gem. Abs. 1a lit. a muss die Erzeugerorganisation eine der wirtschaftlichen Aufgaben, die in Abs. 1 lit. b Ziff. i-vii genannt sind, wahrnehmen und die Erzeugnisse ihrer Mitglieder auch vermarkten<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 66.

<sup>26</sup> Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 67. Bezüglich des Informationsaustausches schon erwähnt in der Rn. 63. Die französische Autorité de la concurrence erörtert dies in ihrem Avis n° 18-A-04 vom 3. Mai 2018 als Verhältnismäßigkeitstest (S. 24 ff).

<sup>27</sup> In einer Erklärung zum Art. 4 der Omnibus Verordnung stellt die Kommission fest dass, stellt fest, dass die von Parlament und Rat vereinbarten Änderungen wesentlicher Art sind und ohne eine Folgenabschätzung aufgenommen wurden. Dies würde zu Rechts- und Verfahrensunsicherheit in einem nicht wünschenswerten Ausmaß und mit unbekannten Auswirkungen und Implikationen führen. (Erklärungen der Kommission, ABl. L 350 vom 29. Dezember 2017, S. 49.)

<sup>28</sup> Die Verwendung von „im Namen ihrer Mitglieder“ im Abs. 1a ist nicht präzise. Eine Erzeugerorganisation handelt in Bezug auf die genannten Verhaltensweisen in der Regel „in eigenem Namen und für eigene Rechnung“, d.h. dass die Erzeugerorganisation juristisch gesehen Verkäufer ist; die Erzeugerorganisation tritt insofern als einheitliches Unternehmen auf; die Transaktion findet nicht etwa mit ihren Mitgliedern statt. Siehe auch der Unterschied zu den Absatzgemeinschaften im Rohmilchsektor.

<sup>29</sup> Eine anerkannte Erzeugerorganisation gem. 152 Abs. 1 GMO, die allein Dienstleistungen zum Nutzen ihrer Mitglieder verrichtet, kommt somit nicht für die Ausnahme des Art. 152 Abs. 1a in Betracht. Nicht selbstvermarktende Erzeugerorganisationen werden im französischen Sprachgebrauch als organisations de gouvernance bezeichnet; siehe dazu Conseil de la Concurrence, Avis n° 08-A-07 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, 7. Mai 2008.

Der Erwägungsgrund 52 der Omnibus Verordnung bestätigt den so gefassten Umfang der Ausnahme<sup>30</sup>. Im Übrigen fehlt dem Art. 152 GMO das den ehemaligen Art. 169-171 eignende Effizienzkonzept<sup>31</sup>.

Beachtenswert ist zudem, dass die Ausnahme des Art. 152 GMO unabhängig von der Größe oder dem Marktanteil der Erzeugerorganisation greift (anders als davor in Art. 169-171 GMO geregelt). Den nationalen Wettbewerbsbehörden ist ein Eingriffsrecht vorbehalten, wo der Wettbewerb durch eine solchermaßen anerkannte und zur Kooperation ermächtigten Erzeugerorganisation droht ausgeschaltet zu werden<sup>32</sup> oder Ziele der GAP gefährdet würden. Die Wettbewerbsbehörde kann in einem solchen Fall die Verhaltensweise untersagen, die Erzeugerorganisation jedoch nicht für vergangenes Verhalten belangen. Im Übrigen ist das Missbrauchsverbot des Art. 102 AEUV auf marktmächtige Unternehmen gem. Art. 206 GMO uneingeschränkt anwendbar.

Die Kommission hat dazu eine Stellungnahme abgegeben, die darauf hinweist, dass der Rechtstext auf mit dem Vertrag im Einklang stehende Weise auszulegen ist, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, dass die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden eingreifen, wenn eine Erzeugerorganisation mit einem großen Marktanteil versucht, den Handlungsspielraum ihrer Mitglieder einzuschränken<sup>33</sup>. Die Kommission mag hier an das Urteil in *Oude Luttikhuis* gedacht haben, in dem der EuGH ausführte, dass eine Häufung von Satzungsbestimmungen, die die Mitglieder von Genossenschaften langfristig binden, einen Effekt auf die Landwirte haben kann, der eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik gefährden würde, nämlich die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen<sup>34</sup>.

Der novellierte Art. 152 GMO entzieht also bestimmte Verhaltensweisen einer anerkannten Erzeugerorganisation ausdrücklich dem Kartellverbot. Insbesondere sind der Verkauf der Erzeugung der Mitglieder durch die Erzeugerorganisation zu einem einheitlichen Preis und die Planung der Erzeugung

---

<sup>30</sup> Erwägungsgrund 52 der Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Dezember 2017: „[...] Abweichend von Artikel 101 AEUV sollte die Möglichkeit, Tätigkeiten wie etwa die Planung der Erzeugung, die Optimierung der Kosten, die Vermarktung der Erzeugnisse angeschlossener Erzeuger sowie das Führen von Vertragsverhandlungen auszuüben, deshalb in allen Sektoren, für die mit der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (1) eine gemeinsame Marktorganisation errichtet wird, im Wege einer ausdrücklichen Regelung als ein Recht anerkannter Erzeugerorganisationen verankert werden. Diese Ausnahme sollte nur für Erzeugerorganisationen gelten, die wirklich eine auf wirtschaftliche Integration abzielende Tätigkeit ausüben, das Angebot bündeln und die Erzeugnisse ihrer Mitglieder vermarkten. [...]“

<sup>31</sup> Die Artikeln 169-171 GMO erhoben „erhebliche Effizienzgewinne“ durch die Integration von Tätigkeiten zur Bedingung der Anwendung der Ausnahme und orientierten sich dieserart am Prinzip des Art. 101(3) AEUV. Siehe Chauve et al., 2014, *Agriculture, Food and Competition Law: Moving the borders*, Journal of European Competition Law & Practice, 2014, S. 310.

<sup>32</sup> Der Wettbewerbsausschluss ist mit dem Konzept des Art. 101(3) AEUV vergleichbar. De Bronett in Wiedemann (Hrsg.), *Kartellrecht*, 3. Auflage 2016, § 32, Rn. 33. Siehe auch Europäische Kommission, *Leitlinien zur Anwendung von Artikel 101 Abs. 3 AEUV*, Amtsblatt C 101 vom 27. April 2004, Rn. 105 ff.

<sup>33</sup> Erklärung der Kommission zu Art. 4 der Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017, ABl. vom 29. Dezember 2017, S. 49.

<sup>34</sup> Urteil vom 12. Dezember 1995, *Oude Luttikhuis*, C-399/93, EU:C:1995:434, Rn. 28. Siehe auch Bundeskartellamt, *Sachstandspapier, Sachstand im Verfahren zu Lieferbedingungen für Rohmilch*, 13. März 2017. Siehe auch Pressemitteilung des Bundeskartellamt vom 9. Jänner 2018 zur Einstellung eines Musterverfahrens nach Absenkung von Kündigungsfristen durch die Deutsche Milchkontor eG von 24 auf 12 Monaten.

bzw. des Absatzes erlaubt.<sup>35</sup> Den praktischen Spielraum für eine Überprüfung der besagten Verhaltensweisen nach dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit, so wie sie vom EuGH im Endivienfall erwähnt wird (ohne jedoch konkretisiert zu werden), schränkt der novellierte Art. 152 GMO wohl weitgehend ein. Der Ausgestaltung der Ausnahme durch den Gesetzgeber scheint diese Verhältnismäßigkeitsabwägung vielmehr schon innezuwohnen. Dies gilt wohl auch für akzessorische Verhaltensweisen wie dem Informationsaustausch<sup>36</sup>. Nicht nur der EuGH, auch die Leitlinien der Kommission aus 2015 betrachten einen gewissen Austausch von Informationen als untrennbar mit der gemeinschaftlichen Vermarktungstätigkeit der Erzeugerorganisation verbunden<sup>37</sup>. Ein darüber hinausgehender Informationsaustausch ist nicht von der Ausnahme abgedeckt<sup>38</sup>.

## 7. Generelle Landwirtschaftliche Bereichsaufnahme des Art. 209 GMO

Das Endivienurteil und die Omnibus-Verordnung haben vor allem die anerkannten Erzeugerorganisationen ins rechtliche Blickfeld gerückt. Was darüber aber nicht in Vergessenheit geraten soll, ist, dass das Marktordnungsrecht im Art. 209 GMO eine ausdrückliche generelle Ausnahme vom Kartellverbot des Art. 101(1) AUEV statuiert, die auf landwirtschaftliche Erzeuger im Allgemeinen anwendbar ist<sup>39</sup>. Die Frage nach der *Freistellung* gemeinschaftlicher landwirtschaftlicher Vermarktung oder Produktionsplanung stellte sich vor dem Endivienfall in der Tat vor allem im Lichte dieser Vorschrift<sup>40</sup>.

Die Omnibus-Verordnung hat den Art. 209 GMO nicht wesentlich abgeändert. Der Bestimmung wurde im Abs. 2 allein die Möglichkeit hinzugefügt, die Kommission um eine Stellungnahme bez. der Vereinbarkeit des geplanten Verhaltens mit den Zielen der GAP gem. Art. 39 GMO zu ersuchen.

---

<sup>35</sup> B. Schulze-Hagen, Die Landwirtschaftliche Zusammenschlüsse nach deutschem und europäischen Wettbewerbsrecht, Carl Heymanns Verlag, 1977, S. 54-55: *„Diese vereinheitlichten Preise sind – und das ist ihre Besonderheit gegenüber den Fest-, Höchst- und Mindestpreisen – im Verhältnis zu den Abnehmern variabel. ... Die Vereinheitlichung der Verkaufspreise ist also aus kartellrechtlicher Sicht unbedenklich.“* Siehe auch Generalanwalt Wahl, Schlussanträge vom 6. April 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:28, Rn. 115-116: *„Bei der internen Fallkonstellation, d. h., wenn die Mitglieder einer EO/VEO dieser, wie es die Regelung über die GMO verlangt, tatsächlich die Aufgabe übertragen haben, ihre gesamte oder nahezu ihre gesamte Erzeugung zu vermarkten, ist es nämlich unerlässlich, dass die EO/VEO mit den Einzelhandelsunternehmen für die gesamte Erzeugung einen einheitlichen Preis aushandelt. ... Wenn die Integration der Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse in der EO/VEO dazu führt, dass ein solcher einheitlicher Preis festgesetzt wird, ergibt die Festsetzung eines nicht variablen Mindestpreises innerhalb der EO/VEO per definitionem keinen Sinn.“*

<sup>36</sup> Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 63. Siehe auch Leitlinien für die Anwendung der besonderen Vorschriften der Artikel 169, 170 und 171 der GMO-Verordnung für den Olivenöl-, den Rindfleisch- und den Kulturpflanzensektor, Amtsblatt der Europäischen Union, C 431, 22. Dezember 2015, Rn. 41.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Rn. 41 und Fußnote 32.

<sup>38</sup> *Ibid.*: *„Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn sich die Informationen auf die Mengen beziehen, die die Erzeuger außerhalb der Erzeugerorganisation verkaufen. In diesem Fall kann der Austausch sensibler Geschäftsinformationen unter andere Ausnahmeregelungen zu den Wettbewerbsvorschriften nach der GMO-Verordnung oder unter die allgemeinen Wettbewerbsvorschriften fallen.“*

<sup>39</sup> Genannt sind: Landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben, Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben oder Vereinigungen dieser Erzeugervereinigungen oder gemäß Artikel 152 GMO anerkannten Erzeugerorganisationen oder gemäß Artikel 156 GMO anerkannten Vereinigungen von Erzeugerorganisationen.

<sup>40</sup> Busse, Die Stellung der Molkereigenossenschaften im Agrarkartellrecht, WUV vom 1. April 2016, S. 162.

Der konkrete Anwendungsbereich dieser Bestimmung und insbesondere der Zusatz, dass Vereinbarungen „die zu einer Preisbindung verpflichten“, für die Ausnahme nicht in Betracht kommen, bedürfen der näheren Betrachtung. Erlaubt Art. 209 GMO z.B. *nicht* als Erzeugerorganisationen anerkannten Vereinigungen von Landwirten (z.B. Genossenschaften) die Planung der Erzeugung, die Vermarktung und den Informationsaustausch<sup>41</sup>? Und worin besteht dann der Mehrwert des Art. 152 GMO? Die Jurisdikatur und die Praxis der Kommission<sup>42</sup> geben nur bedingt Antwort auf diese Fragen.

Die Produktions- und Absatzplanung durch genossenschaftlichen Beschluss ist mit der Bezugnahme im Art. 209 GMO auf die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse wohl im Prinzip abgedeckt. Der Austausch von Informationen, der zu diesen Verhaltensweisen beiträgt, ist als akzessorisch zu betrachten und wäre sohin ebenfalls erfasst<sup>43</sup>.

Der Verweis der Bestimmung auf die Preisbindung („die zu einer Preisbindung verpflichten“<sup>44</sup>) verleitet den EuGH in *Oude Luttikhuis* aber zu einem *dictum* das für manche eine enge Auslegung nahelegen schien<sup>45</sup>. Demnach würde die besagte Bestimmung die gemeinschaftliche Vermarktung zu einem einheitlichen Preis durch eine Genossenschaft verunmöglichen<sup>46</sup>.

Mehrheitlich wird jedoch die Meinung vertreten, dass eine solche für eine Genossenschaft typische Aktivität durch den Art. 209 GMO systemisch abgedeckt sein müsse, sofern eben dadurch nicht die Ziele des Art. 39 AEUV gefährdet werden oder der Wettbewerb ausgeschlossen wird. Andernfalls würde es den Genossenschaften unmöglich gemacht, die ihnen zugedachten Aufgaben zu verwirklichen<sup>47</sup>. Erlaubt ist also sowohl der Bezug von den Erzeugern, die Mitglieder der Genossenschaft sind,

---

<sup>41</sup> Zur Geschichte und Funktion der Genossenschaften, die der GMO zumindest ein halbes Jahrhundert voraus haben, siehe z.B. Autorité de la concurrence, Avis n° 18-A-04 relatif au secteur agricole, 3. Mai 2018, S. 17.

<sup>42</sup> Der Art. 209 GMO ist von der Kommission – vor der Einführung der Selbstbeurteilung durch die Rechtsunterworfenen – nur ein einziges Mal für eine Freistellung vom Kartellverbot angewendet worden. Die Kommissionsentscheidung vom 18. Dezember 1987 (OJ L 59/25, 4. März 1988) stützte sich auf die damalige erste Ausnahme der Bestimmung des Art. 2 der Verordnung 26/62.

<sup>43</sup> Siehe Fußnote 36.

<sup>44</sup> In Französisch: „obligation de pratiquer un prix déterminé“

<sup>45</sup> Urteil vom 12. Dezember 1995, *Oude Luttikhuis*, C-399/93, EU:C:1995:434, Rn. 27: “[...] Die fraglichen Vereinbarungen müssen Genossenschaften aus nur einem Mitgliedstaat betreffen, sie dürfen nicht die Preise, sondern müssen die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder die Benutzung gemeinschaftlicher Einrichtungen für die Lagerung, Be- oder Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse betreffen, [...]“

<sup>46</sup> In diese Richtung Grave/Nyberg in Löwenheim (Hrsg.), Kartellrecht Kommentar, 3. Auflage 2016, Rn. 383 ff. mit Fokussierung auf die damaligen Art. 169-171 GMO und deren Bedingungen. Siehe auch Erlbacher in Bezug auf die Praxis der Kommission in Mögele/Erlbacher (Hrsg.), Single Common Market Organisation, S. 788.

<sup>47</sup> Diese Aufgaben sind allerdings – sowie auch das Institut der Genossenschaften selber – in den Bestimmungen der GAP nicht mitenthalten.

im Innenverhältnis zu uniformen Preisen<sup>48</sup> als auch der Absatz zu einem einheitlichen Preis im Außenverhältnis an die jeweiligen Käufer<sup>49</sup>.

Vom Preisbindungsverbot hingegen erfasst sind der freie Verkauf<sup>50</sup> durch die Mitglieder der Genossenschaft (die Ausnahme umfasst also nicht die Festsetzung von Mindest- oder Richtpreise bezüglich des Verkaufs durch die Mitglieder) – wo die Statuten der Genossenschaft diesen nach wie vor ermöglichen – bzw. die vertikale Preisbindungen, durch die dem Käufer etwa das Einhalten von Mindestwiederverkaufspreisen auferlegt werden soll (*“Preisbindungen zweiter Hand“*)<sup>51</sup>. Die erste Fallkonstellation wurde auch im Endivienfall als nicht – von der dort anzuwendenden Ausnahme – abgedeckt angesehen<sup>52</sup>. Auch die Festlegung durch die Erzeugerorganisation zukünftig einzuhaltender Mindestpreise für gemeinschaftliche Verkäufe würde unter das Kartellverbot fallen<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Siehe M. Monti (ehemaliger europäischer Kommissar für Wettbewerb), Rede, 13 November 2003, *The relationship between CAP and competition policy – does EU competition law apply to agriculture?*, S. 4: *“This essentially implies that traditional price fixing cartels will be prohibited. On the other hand, it is not intended to prevent farmers who sell their products via the co-operative from receiving pro rata the same price for their products.”* A. Dawes in V. Korah, *Competition Law of the European Union*, Kapitel 15, Fußnote 38: *“Moreover, this condition [Preisbindungsverbot] is inapplicable to ordinary agreements between farmers and their cooperatives whereby a common, standard price is fixed for the purchase of the farmers’ produce as otherwise, the existence of a cooperative will be seriously undermined.”*

<sup>49</sup> Siehe Schweizer in Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), *EU Wettbewerbsrecht (Kommentar)*, 5. Auflage 2012, Rn. 50: *“Zulässig ist aber der Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse der Mitglieder durch eine Absatzorganisation, z.B. eine Genossenschaft, zu einem gemeinsamen Preis, wobei dann der Erlös anteilmäßig auf die Landwirte entsprechend dem Umfang der von ihnen angelieferten Produkte verteilt wird. Die Festsetzung eines gemeinsamen Preises für die Weiterveräußerung durch die Absatzorganisation ist die notwendige Folge des gemeinschaftlichen Verkaufs; der Weiterverkauf zu unterschiedlichen Preisen durch die Absatzorganisation würde wirtschaftlich widersinnig sein und dem Zweck einer solchen Absatzorganisation widersprechen. Sinn und Zweck des Ausnahmeetatbestandes des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1184/2006 bzw. Art. 176 Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1234/2007 erfordern es, Absatzorganisationen, die die Erzeugnisse ihrer Mitglieder zu einem gemeinsamen Preis weiterveräußern, in den Genuss der Begünstigung kommen zu lassen (zweifelnd wohl de Cockborne RTDE 1988, S. 307).”* Bellamy/Child, *European Union Law of Competition*, 7. Auflage 2013, Rn. 12.157: *“The condition requiring there to be no obligation in the agreement to charge identical prices is probably intended to prevent price-fixing cartels of the ordinary kind, for example an agreement between farmers not to sell their cattle to slaughterhouses below a minimum price; it should not apply to an arrangement whereby producers selling through a cooperative receive proportionally the same realised price for their produce. If it were otherwise, it would be virtually impossible for any agricultural cooperative marketing arrangement to benefit from Art 2(1); however, the whole purpose of the second sentence of Art 2(1) is to enable standard agricultural cooperative arrangements to avoid being caught as a matter of routine by Art 101(1) TFEU.”* Buth in Löwenheim et alii, *Kommentar zum Kartellrecht*, 3. Auflage 2016, Rn. 67.

<sup>50</sup> Der freie Verkauf durch die Mitglieder ist z.B. im Obst- und Gemüsebereich möglich, wo er lediglich einen geringfügigen Anteil an der vermarktbaren Menge der betreffenden Erzeugnisse der Erzeugerorganisation ausmacht (Art. 12 Delegierte Verordnung (EU) 2017/891 der Kommission).

<sup>51</sup> Interessant dazu die Ausführungen von Generalanwalt Wahl, Schlussanträge vom 6. April 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:28, Rn. 115-117, 123. Siehe auch Schulze-Hagen, *Die Landwirtschaftliche Zusammenschlüsse nach deutschem und europäischen Wettbewerbsrecht*, Carl Heymanns Verlag, 1977, S. 53 ff.

<sup>52</sup> Siehe Urteil vom 13. November 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:860, Rn. 66.

<sup>53</sup> Generalanwalt Wahl in diese Richtung zu argumentieren, merkt jedoch an, dass die Festsetzung eines solchen Mindestpreises keinen praktischen Sinn ergibt: der von der Erzeugerorganisation praktizierte einheitliche Preis, der in Abhängigkeit von Vermarktungszeiträumen und der Qualität des betreffenden Erzeugnisses festgelegt wird, ist *per definitionem* variabel. Schlussanträge vom 6. April 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:28, Rn. 115-116.

Ein Ausschluss des Wettbewerbs durch die besagten Vereinbarungen<sup>54</sup> oder eine Gefährdung eines der Ziele der GAP<sup>55</sup> verunmöglichen jedoch eine Inanspruchnahme der Ausnahme des Art. 209 GMO.

## 8. Anpassung des Angebots

### 8.1. Einleitung

Im Wesentlichen sind mit der Anpassung des Angebots an die Marktnachfrage Maßnahmen gemeint, die das Angebot von Erzeugnissen einschränken, indem sie die produzierte oder vermarktete Mengen begrenzen, eventuell auch durch Marktrücknahmen. Durch die Begrenzung des Angebots steigen die Preise (bzw. wird erwarteten Preiseinbrüchen entgegengewirkt), wodurch die Einnahmen der Landwirte steigen, was wiederum dem Ziel förderlich ist, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten (Art. 39 GMO).

Mengensteuernde Maßnahmen können durch staatliche Stellen erfolgen oder Privaten übertragen sein.

Die Interventionskäufe und die Bezuschussung der privaten Lagerhaltung sind Beispiele der Mengenbegrenzung durch staatliche Stellen und waren lange Zeit über ein bestimmendes Charakteristikum der GMOs in den Sektoren, die lagerfähige Produkte zum Gegenstand haben. Dies hat sich mit den Reformen der GAP seit 1992 geändert und die genannten Instrumente sind nunmehr Teil einer Sicherheitsnetzarchitektur. Ein weiterer Teil dieses Sicherheitsnetzes sind die in Teil V, Kapitel I vorgesehenen Außergewöhnlichen Maßnahmen (Art. 219-222 GMO), die in Krisensituationen zur Anwendung kommen können.

Die Produktionsquoten im Milch- und Zuckersektor, sowie die Stilllegungsprämien sind mittlerweile abgeschafft. Allein das Erzeugungspotential im Weinsektor ist durch das Institut der Pflanzungsrechte nach wie vor eingeschränkt (Art. 61 GMO ff.).

In den folgenden Abschnitten werden Maßnahmen besprochen, zu deren Einleitung oder Durchführung die GMO die Erzeuger bzw. deren Vereinigungen ermächtigt. Das ist insofern von Interesse als die *öffentliche* Mengensteuerung mit den Reformen der GAP verminderte praktische Relevanz hat ("Sicherheitsnetz"). Können Private in die Bresche springen und wahrnehmen, was vormals Ziel der öffentlichen Lagerhaltung und der Bezuschussung privater Lagerhaltung war? Ist eine solche Devolution an die Marktteilnehmer in der reformierten GMO Verordnung systemisch vorgesehen? Wären privaten Mengen- oder Absatzvereinbarungen, die etwa einen territoriumsweiten Effekt beanspruchen, von Preisabsprachen aber absehen, gem. der GMO Verordnung möglich?

In Zusammenhang der Liberalisierung der GAP stellte die Taskforce Agrarmärkte im November 2016 die folgende Frage:

---

<sup>54</sup> De Bronett in Wiedemann (Hrsg.), Kartellrecht, 3. Auflage 2016, § 32, Rn 33. Siehe auch Leitlinien zur Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV, 2004, Rn. 105 ff.

<sup>55</sup> Urteil vom 12. Dezember 1995, Oude Luttikhuis, C-399/93, EU:C:1995:434, Rn. 28.

“Wenn die alten Instrumente eingestellt werden oder nur in Krisensituationen eingesetzt werden, welche Instrumente der GAP ermöglichen die Verfolgung der Ziele, die der Vertrag über die Arbeitsweise der EU in Artikel 39 festlegt, insbesondere die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirtschaft und die Stabilisierung der Märkte?”<sup>56</sup>

Abschnitt 4 des Kapitels III der GMO (“Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen und Branchenverbände”) ist mit “Anpassung des Angebots” übertitelt.

Der Art. 166 GMO listet Maßnahmen der Erzeugerorganisationen, ihrer Vereinigungen und der Branchenverbände zur Erleichterung der Anpassung des Angebots an die Marktnachfrage auf und ermächtigt die Kommission zum Erlass von diese Maßnahmen befördernde delegierten Rechtsakten “mit Ausnahme von Maßnahmen zur Rücknahme vom Markt” (Negativbedingung). Die abschließende Aufzählung der möglichen Maßnahmen in den lit. (a) bis (d) macht deutlich, dass die Kommission aufgrund des Art. 166 Bestimmung eigentliche Maßnahmen der privaten Mengensteuerung durch die genannten Organisationen nicht unterstützen kann, sondern auf indirekte Maßnahmen festgelegt ist (z.B. Qualitätsverbesserung, Prognosen, Beobachtung der Marktpreisentwicklung).

## 9. Sektorspezifische Bestimmungen

Die 2013 Reform hat sektorspezifische Möglichkeiten zur Anpassung der Erzeugung an die Nachfrage in die GMO eingeführt. Ausgangspunkt sind Vereinbarungen von Erzeugervereinigungen oder Branchenverbände. Die Mitgliedstaaten können die Vereinbarungen zu öffentlich-rechtlichen Regeln machen und ihnen so zu verwaltungsrechtlicher Durchsetzbarkeit verhelfen (Allgemeinverbindlichkeitserklärung); damit einhergehen kann die Ausweitung des Kreises der Normadressaten über die Mitglieder der Vereinigung hinaus, deren Vereinbarung Gegenstand der Ausweitung ist<sup>57</sup>.

Solcherart verbindlichgestellte Vereinbarungen sind dem Kartellverbot des Art. 101(1) AEUV – so es greift – entzogen<sup>58</sup>; die betreffenden Bestimmungen sind somit einerseits Ermächtigungsvorschriften für die Mitgliedstaaten, andererseits haben sie den Charakter von impliziten agrarrechtlichen Ausnahmebestimmungen vom Wettbewerbsrecht für die Rechtsunterworfenen.

### 9.1. Vermarktungsregeln zur Verbesserung und Stabilisierung des gemeinsamen Marktes für Weine (Art. 167 GMO)

Titel des Art. 167 GMO ist “Vermarktungsregeln zur Verbesserung und Stabilisierung des gemeinsamen Marktes für Weine”. Erzeugermitgliedstaaten können insbesondere mittels Durchführung von Beschlüssen von anerkannten Branchenverbände allgemein verbindliche Vermarktungsregeln zur Steuerung des Angebots festlegen können. Diese Vermarktungsregeln sind im Abs. 2 gewissen Bedingungen unterworfen. Neben einem allgemeinen Verweis auf die notwendige Verhältnismäßigkeit der

---

<sup>56</sup> Bericht der Taskforce Agrarmärkte, “Improving Market Outcomes – Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain”, November 2016, S. 12.

<sup>57</sup> Eine generelle Ausdehnungsbestimmung die sich im Art. 164 GMO (“Ausdehnung der Vorschriften”) schränkt die Liste der ausweitungsfähigen Vereinbarungen auf die im Abs. 4 angeführten Vereinbarungen ein: mengensteuernde Vereinbarungen sind nicht angeführt.

<sup>58</sup> Siehe Generaldirektion für Wettbewerb der Europäische Kommission, An overview of European competition rules applying in the agricultural sector, der Taskforce Agrarmärkte im Juni 2016 vorgelegtes Informationspapier.

Maßnahmen, dürfen die Maßnahmen nicht dazu führen, dass ein zu hoher Prozentsatz der normalerweise verfügbaren jährlichen Ernte zurückbehalten wird (Abs. 1 lit. (c)). Die respektiven Entscheidungen von Mitgliedstaaten sind der Kommission kundzumachen.

### **9.2. Steuerung des Angebots bei Käse und Schinken mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe (Art. 150 und 172 GMO)**

Art. 150 und 172 ermöglichen den Mitgliedstaaten verbindliche Bestimmungen für die Steuerung des Angebots zu erlassen auf Grundlage von Vereinbarungen zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage von anerkannten Erzeugerorganisation, anerkannten Branchenverbänden und Vereinigungen aus Erzeugern oder Verarbeitern des gleichen Erzeugnisses. Voraussetzung ist die Repräsentativität der beantragenden Vereinigung, die in den Artikeln näher definiert wird. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist auf drei Jahren limitiert, wobei Verlängerungen möglich sind. Weitere Bedingungen sind – unter anderem –, dass durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung nicht ein übermäßiger Anteil des betreffenden Erzeugnisses, das andernfalls verfügbar wäre, nicht mehr verfügbar ist und dass der Beschluss dazu beiträgt, die Qualität und/oder die Entwicklung des betroffenen Erzeugnisses aufrechtzuerhalten. Die respektiven Entscheidungen von Mitgliedstaaten sind der Kommission kundzumachen.

### **9.3. Branchenverbände in den Sektoren Olivenöl und Tafeloliven sowie Tabak (Art. 162 GMO)**

Auch die Bestimmungen für die Sektoren Olivenöl, Tafeloliven und Tabak eröffnen die Möglichkeit zu mengensteuernden Maßnahmen. Art. 210 GMO bestimmt, dass Art. 101(1) AEUV nicht anwendbar ist auf Vereinbarungen von Branchenorganisationen, die der Ausübung der Tätigkeiten nach Art. 162 GMO dienen. Im Art. 162 GMO sind unter anderem die Zusammenfassung und Koordinierung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung der Mitglieder und die gemeinsame Anpassung der Erzeugung und Verarbeitung an die Markterfordernisse als Ziele angesprochen. Letzteres deckt mengensteuernde Maßnahmen ab, auch wenn auf die Einschränkung zu verweisen ist, dass gem. Abs. 4 die Festsetzung von Quoten untersagt ist. Eine staatliche Ausdehnung auf Marktteilnehmer, die der Vereinbarung nicht angehören, ist jedoch nicht vorgesehen<sup>59</sup>.

### **9.4. Obst- und Gemüse (Art. 33 GMO)**

Im Obst- und Gemüsektor beispielsweise sind den Erzeugerorganisationen über die operationellen Programme die Planung der Produktion (Art. 33 Abs. 1 lit. (a) GMO), Marktrücknahmen (Art. 33 Abs. 3 lit. (f) GMO) und die Ernte vor der Reifung oder das Nichternten (lit. (g)) als Krisenmaßnahmen erlaubt. Die operationellen Programme werden durch die EU ko-finanziert; Marktrücknahmen werden sogar zur Gänze finanziert bis zu einer Obergrenze von 5% der von der Erzeugerorganisation vermarkteten Menge (siehe Art. 34 Abs. 4 GMO). Eine Ausdehnung der Maßnahmen zur Produktionsplanung oder zu Marktrücknahmen bzw. Nichternten ist nicht vorgesehen<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Offen ist, ob das Fehlen einer Bestimmung zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach dem Muster der Art. 150 und 162 GMO die Verbindlichstellung durch einen Mitgliedstaat rechtlich ausschließt.

<sup>60</sup> Anders früher, als eine Ausweitung auf Nichtmitglieder vorgesehen war. Siehe auch Schlussanträge von Generalanwalt Wal, 6. April 2017, APVE, C-671/15, EU:C:2017:28, Rn. 81 und 132.

## 9.5. Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisation (Art. 152 und 156 GMO)

Erzeugerorganisationen und ihren Vereinigungen (via Art. 156 GMO) ist es gem. Art. 152 Abs. 1a GMO erlaubt, sich in Abweichung vom Art. 101 Abs. 1 AEUV unter anderem der Planung der Erzeugung anzunehmen. Reine Dientsleistungserzeugerorganisationen sind aber gem. Art. 152 Abs. 1a lit. (a) von der Ausnahme nicht erfasst. Auch ist Bedingung, dass die Vermarktung durch die EO/VEO stattzufinden hat (lit. b). Damit dürfte der Rolle, die Vereinigungen von Erzeugerorganisationen in der Planung der Erzeugung spielen können, praktische Grenzen gesetzt sein<sup>61</sup>. Gerade nichtwirtschaftlichen Vereinigungen von Erzeugerorganisation, die einen breiten Wirkungsbereich haben können, stellt die Ausnahme des Art. 152 GMO nicht frei.

## 9.6. Ausnahmen bei den GAP-Zielen sowie den landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben und deren Vereinigungen (Art. 209 GMO)

Die Bezugnahme im Art. 209 GMO auf Vereinbarungen, die den die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse betreffen, ermöglicht wohl angebotsteuernde Maßnahmen durch die Erzeuger<sup>62</sup>. So können etwa Genossenschaften in der Praxis – ähnlich einem eigenständig handelnden Unternehmen – hinsichtlich der Produktion ihrer Mitglieder und den richtigen Vermarktungszeitpunkt auf der Grundlage von Markterwartungen Beschlüsse fassen und Vereinbarungen treffen.

Ob Art. 209 GMO als Rechtsgrundlage für Vereinbarungen zwischen Erzeugern, die über die Organisationstufe einer Genossenschaft hinaus auf eine flächendeckendere und stärkere preisstützende Wirkung abzielen – beispielsweise mittels einer Vereinbarung zwischen verschiedenen Genossenschaften oder gar Berufsverbänden – herangezogen werden kann und zu welchen Bedingungen, darüber ist nicht rechtlich abschließend angesprochen. In jedem Fall geben die die Negativbedingungen der Nichtausschaltung des Wettbewerbs und die Nichtgefährdung der GAP Ziele eine äußere Grenze vor.

Im Bericht der Taskforce Agrarmärkte wird etwa von einem spanischen (dach)genossenschaftlichen Vorhaben der privaten Angebotsebnung im Olivenölsektor vor dem Hintergrund von signifikanten ertragsbedingten Schwankungen von Olivenölmengen berichtet, welches aber wegen rechtlichen Unwägbarkeiten scheinbar bis dato nicht zur Realisierung gelangt war<sup>63</sup>.

In der wirtschaftlichen Praxis mag die rechtliche Freistellbarkeit von privaten mengensteuernden Maßnahmen vom Kartellverbot für sich allein genommen noch nicht zu deren tatsächlicher Durchführung reichen<sup>64</sup>. Es bleibt nämlich das Risiko, dass an der Vereinbarung nicht teilnehmende Erzeuger die Drosselung der Produktion als Chance zum Gewinn von Marktanteilen auf Kosten der teilnehmenden Betriebe wahrnehmen ("Trittbrettfahrerproblem"). Ein Indiz dafür ist, dass anlässlich der jüngsten

---

<sup>61</sup> Siehe auch französischer Conseil de la concurrence, Avis n° 08-A-07 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, 7. Mai 2008.

<sup>62</sup> Siehe Schweizer in Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), EU Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2012, Rn. 52. Buth in Löwenheim (Hrsg.), Kommentar zum Kartellrecht, 3. Auflage 2016, Rn. 63. Wohl auch De Bronett in Wiedemann (Hrsg.), Kartellrecht, 3. Auflage 2016, § 32, Rn. 30.

<sup>63</sup> Bericht der Taskforce Agrarmärkte, "Improving Market Outcomes – Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain", November 2016, S. 59.

<sup>64</sup> Siehe European Council for Rural Law (Hrsg.), Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft, XXIX. Agrarrechtskongress, Lille, 20-23 September 2017, Nomos 2019 (in Vorbereitung), Empfehlung 7.

“Milchkrise“ in 2015 die Aktivierung des Art. 222 GMO durch die Kommission (die Erlaubnis Krisenkartelle zu formen)<sup>65</sup> nicht so recht zur gewünschten Drosselung des Angebots führte; erst eine “Nichterzeugungsprämie“ zeitigte die gewünschten mengenvermindernden Effekte<sup>66</sup>. Selbst Maßnahmen der Mengensteuerung die auf das Territorium eines ganzen Mitgliedstaats ausgedehnt werden, können ineffektiv bleiben, wenn die betreffenden Produktmärkte geographisch größer sind und somit ein grenzübergreifendes “Lecken“ – also Importe aus Staaten ohne Mengenbeschränkungen – nicht verhindert werden kann.

Dort wo in der GMO andernorts mengensteuernde Maßnahmen von Privaten vorgesehen sind, sind sie – und das ist eine Alternative zur Prämiengewährung – denn auch mit der Möglichkeit einer Ausweitung durch staatliche Stellen auf Nichtteilnehmer verbunden, was das Trittbrettfahrerproblem somit neutralisieren kann (siehe Abschnitt 8.3). Ein Unterlaufen von Maßnahmen, die sich auf Produkte beziehen, denen geografischer Herkunftsschutz zu Teil wird, ist insofern nicht zu befürchten, als sich die Produkte für den Konsumenten als nicht-substituierbar darstellen (siehe Abschnitt 8.3.2).

## **10. Anwendung von Artikel 101 Absatz 1 AEUV Krisenkartelle (Art. 222 GMO)**

Gem. Art. 222 GMO kann die Kommission während schwerer Ungleichgewichte auf den Märkten die zeitweilige Unanwendbarkeit des Kartellverbots des Art. 101 Abs. 1 AEUV auf Vereinbarungen und Beschlüsse von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben<sup>67</sup>, Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben oder Vereinigungen dieser Erzeugervereinigungen oder anerkannten Erzeugerorganisationen, anerkannten Vereinigungen von Erzeugerorganisationen und anerkannten Branchenverbänden beschließen, die unter anderem Marktrücknahmen oder die vorläufige Planung der Produktion zum Gegenstand haben.

Wie bereits in Abschnitt 8.4 erwähnt, ist die Effektivität der freigestellten Vereinbarungen in der Praxis durch die Trittbrettfahrerproblematik bzw. das Fehlen einer Ausdehnungs- bzw. Finanzierungsmöglichkeit in der Bestimmung potentiell Beschränkungen unterworfen.

---

<sup>65</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2016/558 der Kommission vom 11. April 2016 zur Genehmigung von Vereinbarungen und Beschlüssen von Genossenschaften und anderen Formen von Erzeugerorganisationen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse über die Planung der Erzeugung. Durchführungsverordnung (EU) 2016/559 der Kommission vom 11. April 2016 zur Genehmigung von Vereinbarungen und Beschlüssen über die Planung der Erzeugung im Sektor Milch und Milcherzeugnisse.

<sup>66</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2016/1612 der Kommission vom 8. September 2016 zur Gewährung einer Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung.

<sup>67</sup> Durch die Omnibus Verordnung hinzugefügt. Die Verordnung hat die Notwendigkeit der Ausschöpfung anderer außergewöhnlicher Maßnahmen bevor der Art. 222 GMO benützt werden kann, gestrichen.

# Obstacles a la compétitivité du secteur agricole en Espagne<sup>1</sup>

**Esther Muñiz Espada**

*Universidad de Valladolid, Spain*

## Abstract

*L'importance du secteur agricole en Espagne est soulignée par ses chiffres. Tout d'abord, dans certaines communautés autonomes, comme Castilla y León, la superficie du territoire rural atteint les deux tiers du territoire, mais elle ne représente que 20% de la population. En Espagne, le problème du dépeuplement des zones rurales constitue un véritable défi. Malgré cela, la production de matières premières agricoles révèle un secteur fort, mais bien que les performances économiques de la plupart des communautés autonomes soient pertinentes, aucune d'entre elles ne figure parmi les régions les plus riches d'Europe. D'autre part, la propriété des exploitations agricoles correspond principalement aux agriculteurs de plus de 55 ans et aux hommes, de sorte que les politiques visant à l'intégration des jeunes agriculteurs et la fixation des femmes dans le monde rural et agricole est une politique en suspens à traiter. Certes, certaines mesures ne manquent pas, mais les bons résultats n'ont pas encore été obtenus. Malgré tous les défauts, la représentativité du secteur agricole en Espagne est très remarquable et pertinente, mais ce que nous devons nous demander, c'est pourquoi, dans un secteur avec de bonnes données de production, il montre des signes particuliers de faiblesse. La clé est une réforme législative adéquate qui rend la compétitivité du secteur agricole efficace dans tous les domaines, et tout au long de cette étude, certains domaines législatifs ont été identifiés qui devraient être modifiés ou restructurés.*

*The importance of the agricultural sector in Spain is highlighted by its figures. To begin with, in some autonomous communities, such as Castilla y León, the surface area of the rural territory reaches two thirds of the territory, however it only makes up 20% of the population. In Spain the problem of depopulation in rural areas is a real challenge. Despite this, the production of agricultural raw materials reveals a strong sector, but although the economic performance in most autonomous communities is relevant none of them is among the richest regions of Europe. On the other hand, the ownership of farms corresponds mostly to farmers over 55 and men, so that policies aimed at the incorporation of young farmers and the fixation of women in rural and agricultural is a policy pending to address. Certainly, some measures are not lacking but the adequate results have not yet been obtained. In spite of all the defects, the representativeness of the agricultural sector in Spain is very remarkable and relevant, but what we have to ask ourselves is why in view of a sector with good production data it shows features of special weakness. The key is an adequate legislative reform that makes the competitiveness of the agricultural sector efficient in all areas, and throughout this study some legislative areas are identified that would need to be modified or restructured.*

## 1. L'agriculture en Espagne. Quelques chiffres

La superficie agricole en Espagne équivaut à environ 25 millions d'hectares, au deuxième rang dans l'Union européenne après la France. Au prix du marché, la valeur du PIB agricole en 2016 a atteint une valeur de 25.000 millions d'euros, ce qui représente 2,5% du PIB et 5% de l'emploi total dans le pays.

---

<sup>1</sup> C' étude est abordé dans le cadre du projet de recherche de la Junta de Castilla y León ref. VA049G18 "Ciberseguridad en la producción agroalimentaria. Qué protocolos jurídicos de actuación", 2018-2010.

Au niveau institutionnel, l'importance du secteur agricole se manifeste par l'existence d'un ministère (le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement) chargé de la coordination des politiques sectorielles et de promouvoir une législation spéciale, étant responsable de son propre budget, et de la gestion de la PAC au niveau de l'Etat et en coordination avec les communautés autonomes.

5% des exploitations agricoles ont une taille supérieure à 100 hectares et elles contrôlent le 55% de l'ensemble de la surface agricole espagnole. Le modèle d'exploitation agricole est pour l'instant l'exploitation familiale agraire. Les entreprises multinationales sont celles qui sont en train d'absorber ces petites exploitations familiales<sup>2</sup>.

La politique agricole commune de l'UE absorbe près de 40% du budget communautaire. Dans l'exécution de cette politique communautaire, ont été intégrés depuis des décennies de nombreux règlements et directives de grand impact économique, social et même l'environnement, avec des conséquences importantes sur le système juridique espagnol. L'ensemble de la normative de Droit agraire est composé par la gestion de la production agricole alimentaire et de la distribution par le marché intérieur européen, l'embauche de ces produits, la sécurité alimentaire, la santé, le développement rural et territorial lié au secteur agricole, agroenvironnement, produits transgéniques, ...<sup>3</sup>.

En conséquence, l'ensemble du secteur fait l'objet d'un grand nombre de dispositions législatives : alimentaires, environnementales, commerciales, le développement de la propriété, les lois sur la qualité, ... réglementé aussi à niveau régionales, c'est à dire par les communautés autonomes ; ce qui implique une dispersion législative agricole avec des répercussions très négatives sur le secteur agraire et cela justifie la nécessité d'arriver à l'élaboration du code rural de manière similaire à la France, ou au moins au loi général de l'agriculture espagnole. Donc, la simplification législative est une réforme inachevée pour l'Espagne. Sans doute, il faut recouper la fonction de la codification, codification du Droit rural et de l'agriculture, à faveur de la sécurité juridique pour permettre aussi l'intégration inter-régionale<sup>4</sup>.

## 2. Droit foncier

Il convient de noter un problème important, l'administration a établi des limites excessives sur le foncier. Il existe des restrictions excessives au droit de propriété, qui ont sérieusement érodé les droits des propriétaires. Nous devons faire appel à la libre entreprise et de travail, les libertés productives.

L'évolution des droits fondamentaux dans ces derniers temps n'est pas étrangère aux zones rurales. Les limites qui affectent les droits de propriété sont des restrictions à la liberté de l'entreprise, à la

---

<sup>2</sup> Vid. estadísticas Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>3</sup> Vid. largement à ce sujet, BALLARIN MARCIAL, A., *El papel del Derecho agrario. La modernización de la agricultura*, Madrid, 2008, ps. 59 y ss. ; LAMO DE ESPINOSA ROCAMORA, P., *La defensa de la competencia en la legislación de la Unión Europea y en España y su aplicación al sector agroalimentario*. Ed. MAGRAMA. Serie Estudios, nº 173. 2009.

<sup>4</sup> Vid. MUÑIZ ESPADA, E.-COSIALS UBACH, A., "La nueva ordenación de la agricultura en Castilla y León", *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 36, 2015; BALLARIN MARCIAL, A., "Hacia una ley de ordenación y orientación agraria", *Estudios jurídicos de Derecho agrario*, Madrid, 2008, ps. 13 y ss..

liberté de travail, et sont des restrictions sur la productivité et, en fin de compte, à la richesse nationale<sup>5</sup>.

D'une autre part, une plainte constante est la perte accélérée d'hectares de terres agricoles ou la consommation de grandes zones agricoles, soit à cause du développement urbain, l'infrastructure, pour le développement des énergies renouvelables, pour les besoins des installations d'industrialisation et collectives ; on peut vérifier que les plus grandes installations photovoltaïques occupent la qualité des terres et même celles irriguées avec de l'argent public.

Au Levante de l'Espagne, la zone requalifiée de rurale à urbaine correspond à une inversion des deux tiers des terres agricoles.

La crise économique en Espagne et donc le manque de crédit pour la construction ne peut pas faire penser que le problème de la pression urbaine sur l'environnement rural et agricole a moins d'importance aujourd'hui, parce que précisément le zone périurbaine a reçu plus l'invasion, parce que le prix est plus économique.

Cela fait déjà longtemps que l'on insiste sur la nécessité de doter le territoire agraire et rural d'une politique spécifique de nivellement reposant sur le principe de solidarité interterritoriale et repenser une nouvelle type de relations entre le monde urbain et rural.

Les problèmes sur la cohésion territoriale, c'est à dire, les relations entre le monde urbain et le monde agricole et rural son très graves, surtout si nous nous rappelons qu'en 2050 nous devons nourrir 9 milliards de personnes et la production devrait augmenter de 70%, selon la FAO, ce qui signifie que 120 millions d'hectares supplémentaire sont nécessaires en 2030. En conséquence, la cohésion territoriale est devenue un facteur stratégique, ce qui a conduit certains pays à acheter des terres dans d'autres continents, avec les conséquences que cela peut entraîner, ce qui peut conduire à l'émergence de nouveaux modèles politiques.

Sur la cohésion territoriale nous devons rappeler aussi les obligations juridiques de l'art. 39 TFUE ou les objectifs de la PAC : accroître la productivité de l'agriculture, en développant le progrès technique et en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole; stabiliser les marchés; garantir la sécurité des approvisionnements; et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

En tout cas, la cohésion territoriale exige aux Etat membre 4% du PIB.

Les problèmes de cohésion territoriale ont une influence aussi sur l'accès à la propriété foncière dans les deux régimes: de propriété et de bail rural. Pour l'Espagne, le problème de l'organisation de la terre n'est pas seulement un problème économique, c'est un problème d'organisation du Etat : la structure de notre Etat ne fournit pas la planification spatiale, d'ailleurs, elle favorise le manque de coordination; il y a une décentralisation de la responsabilité de la planification et de la décision qui porte atteinte à une unité d'approche globale. Il est vrai que l'Etat pourrait adopter un politique d'unité pour mieux organiser cette politique parce l'art. 148.1.3. de la Constitution Espagnole dit que l'Etat a le pouvoir

---

<sup>5</sup> Vid. sur d'autres questions connexes COSIALLS UBACH, A., Gestión de tierras rurales por entes públicos, ed. Comares, Granada, 2011, ps. 5 y ss.. Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC, ed. Atelier, Barcelona, 2010, p. 167.

d'adopter des décisions sur le pays dans son ensemble, complété par les dispositions de l'art. 149.1 CE, mais il n'y pas eu de volonté d'utiliser ces articles.

Le Real Décret Législative 7/2015, de 30 de octobre, texte refondu de la loi de sol et réhabilitation urbaine ne reflète pas une relation d'interdépendance entre les zones urbaines et rurales.

La loi reconnaît que les politiques publiques, en vertu du principe du développement territorial et urbain durable, devraient encourager l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'harmonisation des exigences de l'économie avec le paysage naturel ou protection de l'environnement, entre autres ressources, contribuant notamment à: l'efficacité des mesures de conservation et d'amélioration de la nature, la flore, la faune et la protection du patrimoine culturel et paysager; le sol rural besoin d une protection appropriée à leur nature, en préservant les valeurs du sol.

Sur le sol rural les facultés du droit de propriété comprennent l'utilisation, la jouissance et la disposition conformément à sa nature et doit poursuivre, dans les limites prévues par la loi et l'aménagement du territoire, à l'utilisation agricole, l'élevage, la sylviculture, la chasse ou tout autre lié à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

En ce qui concerne l'utilisation des terres avec des valeurs environnementales, culturelles, historiques, archéologiques, scientifiques et paysages bien qui sont soumis à la protection de la loi applicable, en tout cas, on peut modifier l'état naturel de ces terres si il y a une autorisation de la loi.

La loi établit des limites importants sur le sol rural : il y a le devoir de mettre en œuvre les travaux nécessaires pour maintenir la terre et la masse forestier en mesure d'éviter le risque d'érosion, le feu, les inondations et les dommages à des tiers ou l'intérêt public, y compris l'environnement; assurer la sécurité ou la santé publique; prévenir la contamination du sol, de l'eau ou de l'air et la pollution; et assurer la mise en place et le fonctionnement des services des utilisations et des activités menées sur le sol et autre que une prochaine loi puisse établir. Cela implique des obligations pour les propriétaires, en augmentant les charges de la propriété, ce qui laisse aussi quelques incertitudes sur comment arriver à ces objectifs ou le chemin pour les atteindre. En plus, l'autorité compétente peut imposer à tout moment effectuer des travaux pour se conformer à l'obligation légale de conservation, conformément aux dispositions de l'État en vigueur et la législation régionale, et le bien immeuble o la terre est affecté avec un affectation foncier pour payer ces charges et obligations de conservation ou la administration peut réaliser ces travaux de manière subsidiaire au propriétaire à le charge de ce dernier.

Les politiques publiques, en vertu du principe du développement territorial et urbain durable, devraient encourager l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'harmonisation des exigences de l'économie avec le paysage naturel ou protection de l'environnement, entre autres ressources, contribuant notamment: l'efficacité des mesures de conservation et d'amélioration de la nature, la flore, la faune et la protection du patrimoine culturel et paysager; il nécessite une protection, appropriée à leur nature rurale et en préservant les valeurs du sol ou inutiles pour répondre aux besoins de transformation urbaine.

En conséquence, de manière très vague ce que le texte législative de 2015 prévoit la nécessité d'assurer un résultat équilibré dans les processus de transformation de l'occupation et le sol. Ils ne sont pas

établis dans le but de protéger le territoire rural, ni il n'y a pas des limites spécifiques sur les actions de l'urbanisation<sup>6</sup>.

### 3. Accès aux baux ruraux

La loi 49/2003, de 26 de novembre, de baux ruraux, modifiée par la loi 26/2005, de 30 novembre, régule les baux ruraux. Avant que cette loi, la loi de baux ruraux de 1980 et surtout la loi de 1995 de modernisation de exploitations agraires de 1995 signifiait déjà un véritable redressement et une revitalisation du secteur, et a favorisé l'assouplissement du marché locatif, représentant une grande réforme structurelle, mais évidemment la loi de 1995 a été dépassée par un certain nombre de règlements communautaires, pour cela la loi de 2003 avait un grand défi. Cette loi a eu d'excellents résultats sur tout pour être une loi très libérale, qui a favorisé l'accès à la terre, en augmentant l'efficacité des exploitations agraires, et la revitalisation du marché de la terre, et favorisé le renouvellement des générations.

Le changement politique a conduit à la réforme en 2005, cette loi n'est pas très libérale, la loi fixe des limites :

- limite la zone de surface qui pourrait être tenue par un locataire
- lorsque le bail termine, il y a des règles fixes pour la succession, il y a une préférence par le jeune agriculteur, mais ces règles peuvent déterminer une solution pas réaliste ou pas approprié pour l'exploitation. Et pourquoi éliminer comme préférence le conjoint du chef de l'exploitation ?
- il y a période minimum de cinq ans pour la durée du contrat, en général on pense que c'est raisonnable parce que cette période de temps est suffisante pour rembourser les débours qui ont été faits par le développement à l'agriculture, mais le délai prévu d'une année pour anticiper le retrait du bail est excessif.
- récupère les droits d'acquisition prioritaire.
- et dans la loi, il devrait y avoir une sorte de distinction ou de nuance de régime entre les baux à long terme et des baux à court terme.

De manière qu'on peut dire sur les baux ruraux que il est nécessaire d'augmenter la mobilité du marché immobilier et favoriser la promotion du bail rural, le coût d'acquisition des terres en bail s'est très élevé pour une grande partie des agriculteurs, en particulier pour les jeunes ou pour la premier installation, donc le bail devrait se faire plus abordable<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> À propos de ce sujet vid. elargement MUÑIZ ESPADA, « Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura », en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Tirant lo blanch, Valencia, 2011, ps. 179-191 ; "La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural", *Rev. de Derecho agrario y alimentario*, n° 63, jul-dic. 2013, ps. 93-140; "Nuevos problemas de cohesión territorial", *Revista iberoamericana de Derecho agrario*, n° 7, 2018. "Diversos métodos jurídicos en la consecución del desarrollo rural", vol col *El desarrollo rural sostenible*, dir. Vattier Fuenzalida, Aranzadi, Navarra, 2012, ps. 93-115.

<sup>7</sup> Sur ce sujet vid. MUÑIZ ESPADA, E., Comentarios a los arts. 25 y 26 LAR, "La resolución y rescisión del contrato de arrendamiento rústico", en *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid, Dykinson, 2004, ps.

## 4. Accès à la propriété

Pour l'instant, le problème de l'accès à la terre n'est pas juridique, mais économique: en ce moment, le prix de la terre dans chaque région est très cher bien pour accéder à la propriété bien pour accéder au bail rural, pour tout les deux, parce chaque région peut offrir très peu de terrain et chaque installation est devenue très chère. La raison est surtout le phénomène de la concentration de la propriété de la terre ; comme nous connaissons très bien, ce processus a commencé en Amérique Latine mais maintenant il a commencé en Europe, en partie répondre au besoin d'ajustement structurel nécessaire pour le secteur pour l'effet de la globalisation, et cela produit le risque de disparition des exploitations familiales agraires, et le dépeuplement des zones rurales. Maintenant, les unités de production absorbent la partie de la terre que quittent les exploitations qui ferment.

En tout cas, depuis l'année 1995 jusqu'à la période de la crise économique de 2008, le prix de la terre a triplé, et à partir de la crise bien que elle se soit réduit un peu, le prix continue à être cher et, en conséquence, cela rend difficile l'installation. Donc, seules les grandes entreprises et les fonds d'investissement peuvent se permettre d'acheter la propriété de ces terres. Mais pour eux cela est seulement un investissement. Tout cela est un affaiblissement du monde rural. Il y a aussi une responsabilité de la PAC sur le prix de la terre<sup>8</sup>.

## 5. Les femmes dans l'agriculture

L'agriculture reste une profession essentiellement masculine en Espagne. 80% des femmes aident dans l'exploitation agricole, mais 50% ne paient aucune cotisation sociale pour l'exercice de l'activité économique, de cette manière leur contribution reste invisible. Les femmes ne sont propriétaires que de 20% des terres agricoles, et 60% des femmes contrôle une entreprise agricole qui ne représente pas plus que 5 hectares et 60% des femmes entrepreneur agricole a plus de 55 ans<sup>9</sup>.

Il y a une grande inégalité entre les hommes et les femmes sur la possession de la terre agricole; les femmes ont seulement la propriété d'un petit pourcentage des exploitations agricoles, les titulaires de l'exploitation familiale agricole sont habituellement les hommes.

Dans les exploitations familiales dans les zones rurales, de nombreuses femmes partagent avec les hommes les tâches agricoles, en fournissant des biens et du travail. Cependant, dans la plupart des cas l'homme est le chef de l'exploitation, ce qui rend difficile l'évaluation correcte de la participation des

---

287 a 306; 2<sup>a</sup> ed. 2006, ps. 430 a 453; MUÑIZ ESPADA, E.- DE CASTRO VITORES, G., "La normativa de arrendamientos rústicos. Reflexión y propuestas para un nuevo debate", *Libro Homenaje a A. Ballarín Marcial*, Colegios Notariales de España, Madrid, 2008, ps. 213 a 231, aussi à *Estudios jurídicos de Derecho agrario*, Servicio de publicaciones del MAPA, Coord. por Muñiz Espada, Madrid, 2008, ps. 77 a 90.

<sup>8</sup> Vid. sur ces problèmes LUNA SERRANO, A., "La reconducción de la función social de la propiedad de la tierra en interés general de la planificación del suelo rural", *Horizon 2020*, dir. Muñiz Espada- Amat LLombart, Madrid, 2013, ps. 77 y ss.

<sup>9</sup> Sur les aspects économiques vid. GONZALEZ GONZALEZ, Y., "El sector agrario español desde la perspectiva de género", *Horizon 2020*, dir. Muñiz Espada-Amat LLombart, Madrid, 2013, ps. 119 y ss..

femmes dans les droits et obligations découlant de la gestion de la exploitation. En Espagne, les titulaires des exploitations agricoles sont plus de 70% d'hommes, et la proportion de femmes occupant des titulaires d'une société agricole 23% de la surface totale<sup>10</sup>.

La loi 35/2011, de 4 de octobre, sur la titularité partagée des exploitations agraires, a essayer d'encourager l'égalité et déterminer quels éléments continuent à être une difficulté pour la reconnaissance du travail des femmes dans l'agriculture et d'illustrer des processus, et comment éviter conditionner le développement agricole et rural.

Sans aucun doute, dans le droit espagnol, il n'y a aucune barrière pour l'accès des femmes aux moyens de production ou l'accès à la propriété de l'entreprise agricole. Les instruments juridiques sont suffisants pour donner aux femmes, sur un pied d'égalité, accès aux moyens de production. La loi elle-même reconnaît qu'il existe des instruments juridiques suffisants pour que les femmes aient les mêmes droits que les hommes, mais la réalité est que les femmes rurales en Espagne n'ont pas eu recours à ces instruments. Ce qui a été demandé de manière récurrente c'est un statut professionnel spécifique pour le conjoint du chef l'exploitation agricole.

La loi n'a pas été d'un grand succès, ni n'a donné d'excellents résultats, en particulier parce que la crise économique n'a pas été accompagnée par des bénéfices fiscaux.

La loi est organisée sur trois piliers :

1. Le patrimoine de titularité partagée, est défini comme l'unité économique sans personnalité juridique et susceptible d'imposition à des fins fiscales, qui est constitué par un couple uni par un mariage ou une relation similaire pour la gestion conjointe de la ferme. Mais le fonds patrimonial n'a aucune spécialité et donc aucun attrait, c'est pourquoi il n'a que très peu été reconnu, il devrait pouvoir se construire au moins comme un patrimoine en fiducie ou un trust, mais en Espagne le trust n'est pas reconnu, bien que cette occasion aurait pu être le moment décisif pour d'établir dans le droit espagnol. Précisément depuis les années 80, le Comité Européen de Droit Rural a insisté sur la réception de la fiducie dans les juridictions qui n'ont toujours pas reconnu, face à l'objectif de clarification entre le patrimoine des agriculteurs professionnels et biens personnels.
2. Une nouveau type de société, mais elle n'a pas été développée.
3. Et la compensation, c'est à dire une formule un peu similaire au salaire différé du droit français.

De cette manière, celles qui en participent régulièrement et effectivement dans les travaux agricoles mais ne reçoivent aucun paiement pour le travail effectué et il n'a pas établi avec sa conjoint ou partenaire ou un patrimoine partagé auraient droit à une compensation financière.

Pour le calcul de la compensation, on doit tenir compte de la valeur réelle de l'exploitation, la coopération réelle et efficace dans le temps de l'agriculture et l'évaluation de l'activité du marché ; exigences à tester pour les éléments de preuve admis en droit.

---

<sup>10</sup> RICO GONZALEZ, M., « La mujer y su relevancia en el proceso de desarrollo agrario », *Estudios jurídicos de Derecho agrario*, dir. Muñiz Espada, Madrid, 2008, ps. 559 y ss. ; MUÑIZ ESPADA, E., « Relaciones entre las experiencias agrarias y el mundo rural a través de la actividad de las mujeres », en *Política de relevo generacional e incorporación de la mujer al mundo rural. 14 de noviembre de 2002*. Libroblancoagricultura.com.

La plupart des systèmes ont une certaine forme de réglementation à la coopération entre conjoints, aussi en Espagne, et la loi 2011 prévoit que la rémunération doit être conforme aux autres droits économiques matrimoniaux qui reviennent au conjoint ou partenaire non marié, mais il est entendu qu'elle ne est pas applicable si, par l'application des règles des régimes matrimoniaux, le conjoint du chef de l'exploitation agricole avait déjà été rémunérée pour son travail, pour la même activité et la même considération. La date limite pour réclamer cette indemnité est de 5 ans<sup>11</sup>.

## 6. La transmission de l'entreprise agricole

L'entrepreneur agricole réfléchit toujours à la préoccupation pour transmettre son exploitation agricole dans de bonnes conditions économiques et juridiques, pour cela les juristes doivent trouver des solutions pourvu que l'exploitation constitue le principal patrimoine des agriculteurs, de sa résolution dépend le frein à la réduction des actifs agraires, l'installation et réinstallation de l'entreprise ; c'est aussi une solution pour les jeunes agriculteurs ; donc, il faut demander face à la fragmentation de la législation une régulation complète de l'entreprise agricole, aussi au niveau européen, et le mot clé est la flexibilité.

Sur la transmission de l'entreprise agricole le code civil espagnol a, d'une manière ou d'une autre, essayé d'encourager l'indivision des biens productifs et de favoriser la transmission unitaire de l'entreprise familiale bien que d'une manière limitée, parce que le code civil contient une prédiction très générique et c'est une réglementation très faible. Donc, cela est insuffisant et il faudrait encourager les pactes sur la succession ou le contrat de succession, ce qui est possible en Espagne dans la plupart des territoires qui ont un droit civil propre, mais n'est pas possible dans le droit commun du code civil ; ou on pourrait utiliser le protocole de famille ; s'agissant du mécanisme plus souples pour adapter la transmission aux caractéristiques de la entreprise agricole.

Cet aspect de l'unité de l'exploitation agricole est clé pour la bonne rentabilité et la bonne organisation, pas seulement au moment de la transmission, mais aussi pour la bonne organisation du patrimoine agricole et pour obtenir la financement, parce que les sûretés pour garantir le crédit pour revaloriser l'exploitation seront plus efficaces si on peut offrir les biens de manière unitaire, c'est à dire sans autant de garanties que de types de biens, mais une unique garantie.

---

<sup>11</sup> Sur le sujet vid. MUÑIZ ESPADA, E., "El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria", *Revista española de Derecho agrario y alimentario*, jun-dic, 2012, ps. 103-129; SERRANO ARGUELLO, N., "Principales implicaciones laborales y de seguridad social compartida de las explotaciones agrarias ¿realidad o quimera?", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 145 y ss.; CARRETERO GARCÍA, A., "Titularidad compartida de la explotación agraria y compensación económica por colaboración del cónyuge o pareja de hecho en el derecho español", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 179 y ss.; DE LA IGLESIA MONJE, I., "Relaciones entre regímenes económicos y la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 213 y ss.; CAZORLA GONZALEZ, MJ., "Los derechos de crédito generados a favor de la mujer no titular de la explotación agraria en el ámbito de la sociedad de gananciales y de los derechos sucesorios", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 237 y ss..

Ce qui est important c'est l'entreprise agricole comme unité de production économique, et cet idéal d'unité économique doit avoir un reflet dans l'idée de unité juridique. Et il faut encourager l'harmonisation au niveau européen de la régulation de la entreprise agricole, ainsi dans le congrès de Gant du CEDR de 1989 ont déjà parlé de la nécessité de trouver un statut de l'entreprise agricole en Europe.

Les sociétés et les formes d'entreprises agricoles relèvent selon les pays de formes spéciales applicable à toutes les activités économiques, et de formes générales. Le monde agricole et rural s'appuie essentiellement sur des entreprises individuelles, conformément à la sociologie du monde rural. Il faut travailler sur comment protéger mieux les intérêts personnels des agriculteurs et donner aux formes juridiques une efficacité plus grande, un intérêt particulier devra être apporté aux structures facilitant l'apport de capitaux, à partir notamment des trusts. Ces travaux pourront déboucher sur un cadre commun européen à condition d'en démontrer l'intérêt économique et juridique<sup>12</sup>.

## 7. Modernisation de l'exploitation agricole

Les investissements corporels ou incorporels à la ferme devraient produire une meilleure performance globale et devrait s'appliquer à la conformité aux nouvelles règles communautaires obligatoires. En particulier, il cherchera à accroître l'efficacité économique de l'exploitation grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production, l'introduction de nouvelles technologies et de l'innovation, le ciblage, la qualité des produits biologiques et la diversification tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la ferme, y compris dans les secteurs non alimentaires et les aspects énergétiques, l'amélioration de la sécurité au travail, la sécurité de l'environnement et de la santé et le bien-être des animaux d'élevage. Si bien, pour arriver à cela, d'abord il faudrait réformer plusieurs sûretés financières pour bien les adapter au monde agricole. L'emblématique loi espagnole du 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias il a depuis longtemps été dépassé par de nombreuses réglementations communautaires, de sorte qu'une réforme profonde de la même chose est urgente<sup>13</sup>.

## 8. Droit agroalimentaire et nouveaux défis issus de la sécurité agro-alimentaire, quoi sur la cybersécurité agro-alimentaire

Une analyse de la situation actuelle de la chaîne de valeur démontre asymétries dans le pouvoir de négociation qui découlent d'un manque de transparence dans la formation des prix et des pratiques commerciales potentiellement déloyales et les pratiques anticoncurrentielles qui faussent le marché et ont un effet négatif sur la compétitivité du secteur agroalimentaire.

La loi emblématique est la loi Ley 12/2013, du 2 de août, de moyens pour améliorer le fonctionnement de la chaîne agroalimentaire. "L'ensemble des activités menées par les différents opérateurs impliqués dans la production, la transformation et la distribution des produits alimentaires ou des aliments, à l'exclusion des activités de transport et de l'hôtel et un restaurant". La loi vise à éliminer le déséquilibre

---

<sup>12</sup> MUÑIZ ESPADA, E., *La transmisión de la empresa agraria*, Civitas, Navarra, 2008, ps. 15 y ss..

<sup>13</sup> Vid. DE LA CUESTA SAENZ, J.M., "La reforma de la PAC y el nuevo modelo de ayudas directas: consecuencias para España de las propuestas de la Comisión", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llobart, Madrid, 2013, ps. 13 y ss.; COSIALS UBACH, A., "Modernización de las explotaciones agrarias para incrementar su competitividad", *Horizon 2020*, dir. Muñiz Espada-Amat Llobart, Madrid, 2013, ps. 361 y ss.; AMAT LLOMBART, P., "La explotación agraria, sus elementos integrantes y tipos cualificados de explotación. La reforma legislativa pendiente", *Tratado de Derecho agrario*, dir. Muñiz Espada-Amat Llobart, Madrid, 2017, ps. 157 y ss..

entre les différents maillons de la chaîne alimentaire entre agriculteurs et l'industrie de transformation et de vente au détail. Il est prévu un système de contrainte pour réduire les déséquilibres et asymétries dans le pouvoir de négociation. Ses objectifs: améliorer la performance, l'équilibre et la structuration de la chaîne alimentaire, renforcer le secteur productif, d'assurer une concurrence loyale et effective de la chaîne alimentaire, accroître l'efficacité et la compétitivité dans le secteur alimentaire. La loi fournit un code de bonnes pratiques commerciales, qui n'est appliqué que d'une manière très légère. En plus, un agenda pour contrôler les pratiques interdites a été organisée, avec un régime très strict de sanctions. Un problème majeur qui n'a pas été résolu est la question de la médiation comme moyen de résoudre les conflits, il y a un besoin de développement de cet instrument pour permettre la résolution des conflits avant d'avoir recours aux tribunaux<sup>14</sup>.

Vraiment le droit agroalimentaire et l'industrie agroalimentaire ont nombre de défis. La grande révolution de notre époque est l'utilisation dans l'industrie alimentaire et l'agriculture de dispositifs informatiques et de "l'internet des choses" pour produire des matières premières et des aliments. La multiplicité des données et des processus implique une augmentation des risques et l'existence de nouveaux types de risques, à savoir de nouvelles sources de fraude et de cybercriminalité. La cybersécurité est essentielle compte tenu de la dépendance des médias informatiques et électroniques à la production agroalimentaire et affecte directement la sécurité alimentaire. Mais, malgré l'importance de la sécurité de l'information et des systèmes informatiques dans le secteur agroalimentaire, il existe un manque absolu et inhabituel de dispositions légales et de protocoles juridiques pour agir dans ce domaine, au moins en Espagne.

Il faut prendre en compte: toutes les obligations légales imposées au producteur agricole et à l'industrie alimentaire qui nécessitent l'utilisation de moyens de traitement électroniques; il devra évaluer l'impact de la perte de ces informations en raison d'actions frauduleuses dans notre économie; il serait nécessaire de déterminer les facteurs de risque dans la manipulation ou la soustraction, le vol, la fraude et la cybercriminalité de ces informations; et finalement une normative juridique spécifique de droit privé devrait être conçue pour lutter contre ces actions visant à garantir la sécurité alimentaire, ainsi que les règles de responsabilité, dans un protocole d'action légal. Le défi actuel pour la sécurité alimentaire est la détection de pôles de risque dans l'information et dans les données transmises à la production agroalimentaire par des moyens informatiques, et, par conséquent, il faut déterminer quelles réglementations légales devraient être appliquées pour agir dans ce nouvel espace de la cybersécurité agricole. Ainsi, la cybersécurité agroalimentaire est un problème fondamental de sécurité nationale. Par conséquent, il est également nécessaire d'exiger dans le système juridique espagnol des règles spécifiques pour la protection de ce domaine.

---

<sup>14</sup> Sur d'autres alternatives juridiques voir: AMAT LLOMBART, P., "Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la UE y en España a partir del régimen jurídico de la negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario", *Revista de Derecho agrario y alimentario*, n° 66, 2015, ps. 7 y ss.; CABALLERO LOZANO, J.M., "Jurisdicción y solución alternativa de conflictos en la agricultura", *Revista de Derecho agrario y alimentario*, n° 61, 2007, ps. 37 y ss..

D'autre part, il n'est pas nécessaire de prévenir, comme on le sait, des implications profondes entre le droit agroalimentaire, qualité et sécurité alimentaire<sup>15</sup>, sur le droit agroenvironnemental. Sur le principe de la protection de l'environnement en Espagne ou sur la protection des ressources naturelles et le paysage on peut dire que ce principe est pleinement développé dans le domaine des exigences de conformité pour la réception des paiements directs. Ceci pour éviter l'abandon des terres agricoles et veiller à ce qu'il soit maintenu dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Cependant, l'expérience a montré qu'un certain nombre d'exigences incluses dans le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas suffisamment liées à l'agriculture ou aux terres agricoles, mais concernent plutôt les autorités nationales que les agriculteurs eux-mêmes<sup>16</sup>.

La loi 26/2007, du 23 octobre, de responsabilité environnementale domine cet aspect; mais le problème plus urgent est développer de manière complète la Directive sur les habitats, parce que les propriétés affectées par la Directive n'ont pas reçu la compensation économique correspondante; bien que les exigences de la conditionnalité pour les paiements directs, encouragent en Espagne le greening de la PAC: la conservation de la biodiversité et la protection environnementale, mais pour être plus efficace on devrait l'affecter à quelles exploitations qui sont actuellement exemptes.

En bref, le secteur agricole espagnol révèle une grande vitalité et force, mais de nombreux défis restent à relever et nous devons réfléchir sérieusement à la manière de remédier à certaines de ses faiblesses.

---

<sup>15</sup> Vid. SANCHEZ HERNANDEZ, A., "Productos agroalimentarios de calidad: denominaciones de origen protegidas y su indicación en los productos agroalimentarios", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 513 y ss.; VIERA JIMENEZ-ONTIVEROS, E., "La producción agrícola de calidad: agricultura ecológica e integrada y su indicación en productos agrarios y alimentarios", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 531 y ss..

<sup>16</sup> MADRAZO MELENDEZ, B., "Tres líneas de actuación de los registros de la propiedad, mercantiles y bienes muebles en pro de una agricultura sostenible", *Horizon 2010*, dir. Muñiz Espada-Amat Llombart, Madrid, 2013, ps. 477 y ss.

# Protection measures for EU quality schemes for agricultural products and foodstuffs under Polish law

**Anna Kapała**

*PhD, Professor Assistant, Wrocław University of Environmental and Life Sciences (Poland)\**

## Abstract

*The aim of the paper is to answer whether Polish law properly implements the obligations set out in Regulations (EU) No 1151/2012 and (EC) 882/2004 to provide for appropriate protection measures for the quality schemes, i.e. protected denomination of origin (PDO), protected geographical indications (PGI) and traditional specialties guaranteed (TSG). It analyses the measures of protection available under Polish laws, including the provisions on the control of products marked as PDO, PGI or TSG, competent control bodies, the administrative and criminal penalties and the civil law instruments to be used in the event of a breach of the registered designations. In compliance with Regulation EU (EU) 1151/2012, there is a system of two types of official control in Poland: at the request of the producer (exercised by the State authorities through voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products, or by duly authorised private certification bodies), and ex officio control (carried out by the Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products). In the event of non-compliance of a given product within the EU specification, revealed at the control at the farmer's request, as well as in the case of inconsistency of the product with "commercial quality", administrative protection measures (eg. prohibition of marketing or withdrawal from the market) may be applied. In the case of a breach of Regulation (EU) No 1151/2012 revealed during the control ex officio, pecuniary penalties may be imposed.*

*Ziel des Artikels ist es, zu klären, ob das polnische Recht die in den Verordnungen (EU) Nr. 1151/2012 und (EG) 882/2004 festgelegten Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt, um angemessene Schutzmaßnahmen für die Qualitätsregelungen bereitzustellen, d.h. geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), geschützte geografische Angaben (g.g.A.) und garantierte traditionelle Spezialitäten (g.t.S.) Es analysiert die nach polnischem Recht verfügbaren Schutzmaßnahmen, einschließlich der Bestimmungen zur Kontrolle der als g.U., g.g.A. oder g.t.S. bezeichneten Erzeugnisse, der zuständigen Kontrollstellen, der verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen und der zivilrechtlichen Instrumente, die bei einem Verstoß gegen die eingetragenen Bezeichnungen zu verwenden sind. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 gibt es in Polen ein System von zwei Arten der amtlichen Kontrolle: auf Antrag des Erzeugers (ausgeübt von den staatlichen Behörden durch Woiwodschaftsinspektoren für kommerzielle Qualität von Agrarlebensmittelprodukten oder von ordnungsgemäß autorisierten privaten Zertifizierungsstellen) und von Amts wegen (durchgeführt von der Inspektion der Handelsqualität von landwirtschaftlichen Produkten). Im Falle der Mangelhaftigkeit eines bestimmten Produkts innerhalb der EU-Spezifikation, die bei der Kontrolle auf Wunsch des Landwirts aufgedeckt wurde, sowie im Falle einer Inkonsistenz des Produkts in Bezug auf "kommerzielle Qualität", können administrative Schutzmaßnahmen (z. B. Verbot von Vermarktung oder Rücknahme vom Markt) angewendet werden. Im Falle eines Verstoßes gegen die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012, der während der Kontrolle von Amtes wegen aufgedeckt wurde, können Geldstrafen verhängt werden.*

---

\* This paper was published before in *Przegląd Prawa Rolnego* 2016 No. 1, pp. 109-122.

**Key words:** *agricultural products and foodstuffs quality schemes, regulation (UE) No 1151/2011, protected denomination of origin (PDO), protected geographical indications (PGI) and traditional specialities guaranteed (TSG)*

## 1. Introduction

Today, production activity is largely associated with the expectations of consumers and with the regulations governing the quality of agricultural products<sup>1</sup>. That is why “the agri-food aspect cannot be ignored in the study of modern agricultural law.”<sup>2</sup> Geographical indications for agricultural products and foodstuffs occupy an important place in contemporary agri-food law, and most probably also will in the future. The reason for the increase in their significance is the growing consumer demand for food products of high quality and traditional character or with strictly defined specifications, strongly associated with their geographical origin. Another reason is the need to continuously strengthen the competitiveness of producers in the global market. As was noted in the doctrine, increasing globalisation enhances the locality and links of agricultural activities with a specific territory, and this link is used to identify the product<sup>3</sup>.

The added value of the geographical indications and traditional specialities guaranteed is based on consumer trust. It is only credible if accompanied by effective verification and controls. The EU legislator has never introduced protection measures in the event of an infringement of the protected designation of origin (PDO) or the protected geographical indication (PGI) or the traditional speciality guaranteed (TSG)<sup>4</sup>. Instead, it requires from Member States that they provide for appropriate protection measures according to the obligations set in EU law<sup>5</sup>. The issue of protection of PDO and PGI in the

---

<sup>1</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, pp. 18; 134-135.

<sup>2</sup> Idem, p. 32 after A. Germanò in a review of: *Production Rights in European Agriculture*, D. Barthélemy, J. David (eds.), Amsterdam – London – Tokio 2001, *Rivista di Diritto Agrario* 2001, no 1, p. 204.

<sup>3</sup> R. Budzinowski, op. cit., p. 27 after A. Jannarelli, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale; spunti sul metodo e sull’oggetto della ricerca*, *Rivista di Diritto Agrario* 2002, no 4, p. 729 and R. Budzinowski, op. cit., pp. 183, 240.

<sup>4</sup> As noted in the doctrine: “(...)the lack of a single EU sanctions regime is “due to the competition of two different concepts of granting protection to geographical indications on the continent”. According to the Romanesque model the protection consists in continuous monitoring and application of administrative measures in the event of non-compliance with prescribed rules of proceedings. In the Germanic model instead, where geographical indications are treated essentially as an instrument of market competition, it provides for the use of mainly civil protection measures in the cases of infringement of right holders’ interests or the public interest.” R. Skubisz in: idem (ed.), *Prawo własności przemysłowej, System Prawa Prywatnego*, vol. 14b, 1<sup>st</sup> ed., Beck, Warszawa 2012, p.9.

<sup>5</sup> See Article 13(3) and Article 24(2) of Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343/1, 14.12.2012) or Article 10 of Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs (OJ L 93, 31.3.2006, Article 14 of Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialities guaranteed (OJ L 93/1, 31.3.2006), Article 10 of Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs ( OJ L 208, 24.7.1992).

Member States became urgent especially after the Parmesan case<sup>6</sup> which revealed gaps in EC law with regard to the obligations of Member States to put in place effective instruments for the protection in their territory of geographical indications of products coming from the area of another Member State. The new Regulation (EU) No 1151/2012 obliges Member States to provide the protection *ex officio* of PDO, PGI or TSG which are produced as well as marketed in their territory.

In Poland, geographical indication as a legal category has found its place only recently. The reason is the long lasting lack of tradition of identifying goods or services from the designated geographical area. This was influenced by historical conditions (lack of statehood for almost two hundred years) as well as political and economic ones (almost half a century of centrally controlled economy). Despite this, since 1919, geographical indications have been protected under Polish law but protection applied primarily to foreign geographical indications.

The protection was based on the convention and agreements to which Poland has been a party.<sup>7</sup> International instruments did not designate an appropriate model, but suggested minimum protection that should be determined by the signatories. After Poland's accession to the European Union in 2004, the awareness of the role of geographical indications as an instrument for ensuring economic benefits has increased significantly as exemplified by the growing number of Polish geographical indications registered at the European Union level<sup>8</sup>.

The issue of geographical indications is very popular, mostly among the representatives of the doctrine of intellectual property rights<sup>9</sup>. Polish agrarian lawyers also considered this topic<sup>10</sup>, but in the Polish literature of agricultural law, contrary to, for example, Italian literature<sup>11</sup>, a comprehensive and

---

<sup>6</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 26 February 2008. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, C-132/05., see <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-132/05> [accessed: 30 March 2017].

<sup>7</sup> Poland is a party to: The Paris Convention of 20 March 1883 for the Protection of Industrial Property, the Madrid Agreement of 14 April 1891 Concerning the International Registration of Marks, the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights of 15 April 1994.

<sup>8</sup> I. Barańczyk, Ochrona oznaczeń geograficznych, "Studia Prawa Prywatnego" 2011, No 2. Currently 37 Polish products have been registered by the European Commission: 9 GTS, 8 PDO and 20 PGI (<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>), [accessed: 30 March 2017].

<sup>9</sup> See e.g. the compact study: I. Barańczyk, Ochrona prawna ...; chapters in the comments: M. Kępiński, Prawo konkurencji, System Prawa Prywatnego Vol. 15, ed. 1, Beck, Warszawa 2014; R. Skubisz, op. cit.; E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, Prawo własności przemysłowej, System Prawa Handlowego 2015, ed.1, Beck, Warszawa 2015.

<sup>10</sup> See e.g.: A. Baer-Nawrocka, Aneta Suchoń, Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne, Wieś i Rolnictwo 2014, No 4, pp. 115-130, K. Leśkiewicz, System jakości produktów rolnych i środków spożywczych według nowej regulacji prawnej, Przegląd Prawa Rolnego 2013, No 1, pp. 119-133., I. Lipińska, System chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych produktów rolnych, Journal of Agribusiness and Rural Development 2008, No 4(10), p. 37-46; A. Kapała, S. Minta, B. Tańska-Hus, Selected quality signs of food products in Poland, legal and economic aspects, "Journal of Agribusiness and Rural Development" 2015, No 2, pp. 281-288; A. Kapała, Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, No 1, pp. 149 – 166;

<sup>11</sup> I. Trapè, I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale, Giuffrè Editore, Milano 2012; L. Petrelli, I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea; prodotti DOP IGP STG biologici e delle regioni ultraperiferiche, Editoriale scientific, Napoli 2012.

compact study of geographical indications in the context of the rights of the agro-food sector and rural development is missing.

The aim of this paper is to answer whether Polish law properly implements the EU obligation to ensure effective protection of protected denomination of origin, protected geographical indications and traditional specialities guaranteed registered in the EU. The issue is the more justified because recently Polish law has been amended in this respect to adapt to the last EU Regulation No 1151/2012<sup>12</sup>. Significant changes have also been introduced in the field of food safety law, with regard to the sale of food by farmers, which entered into force on January 1, 2017.<sup>13</sup> In order to answer the question posed in this paper a model of protection provided for under Polish law will be presented. The analysis will concern the provisions on the control of products marked as PDO, PGI or TSG, competent control bodies, administrative and criminal penalties and civil law instruments in the event of breaches of the registered designations.

## 2. System of official controls

Regulation (EU) No 1151/2012 sets out a system of protection to ensure that products bearing protected designation of origin or protected geographical indications as well as traditional speciality guaranteed are genuine (Article 36(3) of the Regulation). It obliges Member States to carry out official control at the request of the producer as well as to ensure *ex officio* protection. The former is to verify the product's conformity with the specification of production prior to release (Article 37). The latter consists of taking appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of PDO, PGI or TSG that are produced or marketed in that Member State (Article 13 (3)). The production specification is the parameter on which to base the checks.

Member States shall designate the national authorities responsible for inspections, which must be performed according to the requirements determined by Regulation (EC) No. 882/2004<sup>14</sup> (pursuant to Article 36(1) points 1-2 of Regulation (EU) 1151/2012). It defines the modalities of the implementation of official controls in respect of the legislation on foodstuffs. By virtue of its Article 3, Member States should ensure periodic checks, carried out at an appropriate frequency, taking into account any information that might indicate non-compliance. The checks may be delegated to control bodies.

Under Polish law the procedures and competent control bodies are defined in the Act of 17 December 2004 on the Registration and Protection of Denominations and Indications of Agricultural and Food

---

<sup>12</sup> The last amendments have been introduced very recently (see Ustawa z 10 czerwca 2016 o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw 2016, item 1001), and until then there had been in force provisions adapted to the previous Regulations (EC) No 509 and 510 of 2006.

<sup>13</sup> See ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników z dnia 16 listopada 2016 r. (Dziennik Ustaw 2016, item 1961).

<sup>14</sup> Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ 165/1, 30.4.2004.

Products and on Traditional Products (hereinafter Law on Registration)<sup>15</sup> and by Act of 21 December 2000 on Commercial Quality of Agri-food Products<sup>16</sup> (hereinafter Law on Commercial Quality).

### 3. Control at the producer's request

Article 39 of the Law on Registration refers to the control at the request of the producer. It consists of checking the conformity of the production process of agricultural products and foodstuffs with the specification of PDO, PGI or TSG before placing the product on the market or in event of the expiry of the certificate of compliance. Such a provision is in line with Article 36 (3b) of Regulation (EU) No 1151/2012.

Polish law designates two types of control bodies competent in matters of control at the producer's request and certification of agricultural products and foodstuffs (Article 39 of the Law on Registration): the state control authority, that is voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products and authorised certification bodies. The voivodeship inspectors check the conformity of the specification of the production of agricultural products and foodstuffs with PDO, or PGI or TSG and issue the quality certificate (Article 39 para. 1 point 4). The certification bodies, pursuant to Article 2(1) point 5 of Regulation (EC) No 882/2004, are independent third parties to which the competent authority has delegated certain control tasks (Article 39 para. 1 point 3). The authorised certification bodies carry out inspections and issue or cancel certificates of compliance. They are authorised by the Minister responsible for agricultural markets (Article 39 para. 1 point 1), accredited in accordance with the Polish Standard PN-EN 45011, and supervised by the Main Inspector of the Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products (Article 39 para.1 point 2).

The structure of the authorised bodies is to conform with the EU Regulations, which allows the discharge of control by both: state control authorities, as well as private entities. It is dictated by the concern to ensure wider availability of inspection services for producers<sup>17</sup>. Moreover, the Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products exercises the supervision over the production of products designated as a PDO, PGI or TSG (Article 39 para. 1 point 5 of the Law on Registration). Under this competence it can also carry out, independently of the control bodies, checks of producers marketing such products. The Inspection shall publish on the internet site, a list of producers with a quality certificate confirming compliance of the production process of an agricultural product or foodstuff with the specification or the certification of compliance. This is to ensure transparency of the system and facilitate contact between producers and consumers.

The innovation introduced by the recent amendment of the Law on Registration provides for the control not only of the producers but also of certification bodies to ensure that all of them apply the same level of control (Article 40 of the Law on Registration). Moreover, they are subject to a system of fines in the event that they fail to comply with the tasks imposed on them by the Act (Article 58a). This is an important intervention which harmonises Polish law to EU requirements, because control bodies,

---

<sup>15</sup> Ustawa o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych z dnia 17 grudnia 2004 r. (consolidated text: Dziennik Ustaw 2017, No 10, item 1168).

<sup>16</sup> Consolidated text: Dziennik Ustaw 2017, item 2212, as amended.

<sup>17</sup> See the grounds for the amendment to the law: Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 24 października 2008 r. (Dziennik Ustaw, No 216, item 1368).

like State authorities, must provide guarantees of objectivity and impartiality, and prove to have qualified personnel and resources adequate to perform the functions assigned (as required by Articles 4 and 5 of Regulation (EC) No 852/2004).

The producer chooses the controlling entity and bears the cost of control. If the result of the control is positive, the controlling entity certifies that the procedure for the production, processing and preparation of a product registered as PDO, PGI or TSG meets the specifications. Precisely, voivodeship inspectors issue “quality certificate” and authorised certification bodies issue the “certificates of conformity”.

Under article 54 of Regulation (EC) No 882/2004, where it identifies non-compliance, the state authority shall take action to ensure that the operator remedies the situation. It may apply measures ranging from monitoring, recall or withdrawal of the goods, or restriction or prohibition of trade, to the destruction of the products concerned to crack down on illegalities found.

According to Polish law, if inspection at the request of a producer reveals that the agricultural product or foodstuff does not meet the requirements set out in the specifications, inspecting bodies (both state or private) must urge the producer to remove the deficiencies within a prescribed period. If the producer fails to remove the deficiencies, a certification body shall withdraw the certificate of compliance and immediately inform the Main Inspector, the minister responsible for agricultural markets and other authorised certification bodies (Article 44 para. 2 of the Law on Registration). The Voivodeship Inspector, being a state authority, may issue a decision prohibiting the use of the names, symbols, phrases or abbreviations of designations of PDO or PGI or TSG, or prohibiting the placing of the agricultural product or foodstuff on the market or requiring the withdrawal of the agricultural product or foodstuff from the market (Article 44 para. 3 of the Law on Registration).

## 4. Ex officio protection

Article 13(3) of the Regulation (EU) No 1151/2012 requires Member States to take appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of PDO or PGI that are produced or marketed in that Member State. Therefore the control refers to any product bearing protected name regardless of its country of origin. According to the cited provision “To that end Member States shall designate the authorities that are responsible for taking these steps in accordance with procedures determined by each individual Member State”.

In the respect of the *ex officio* control, the above analysed Law on Registration refers to administrative measures introduced in another act: the Law on Commercial Quality. Pursuant to its provisions, controls *ex officio* are run by the Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products (Article 17 para. 1 point 1 of the Law on Commercial Law). It controls agri-food products labelled as PDO or PGI or labelled with names that invoke the registered PDO, PGI and collaborates with entities exercising such control in other countries (Article 17 para. 1 point 1 lett. e).

The checks are carried out regardless of any actions taken by the producer or by competent entities in order to protect their rights of registration of PDO or PGI, as Member States are responsible for the checks. The producer does not bear the cost of control. The participation of the state authorities in the protection of the registered rights significantly distinguishes the right of registration of PDO or PGI from other industrial property rights, like patent rights, the rights of registration of industrial designs

or the right of protection of trademarks. Thereby the official controls offer more guarantees of the authenticity of goods designated by the PDO and PGI as they must ensure that the products bearing a protected name are authentic.

The obligation to ensure *ex officio* protection not only in the country from which the product originates, but also where it is marketed has been waited for and expected for many years, especially after the Parmesan case where the European Court of Justice, based on the first Regulation (EEC) No 2081/92, could not conclude otherwise than that the responsibility for monitoring compliance with the specification of the PDO Parmigiano Reggiano did not lie with the German inspection authorities (where the product was marketed) but with the inspection structures of the Member State from which the PDO in question came. Therefore state authorities were obliged to stop violations only if the offence was committed against a registered name originating from that Member State<sup>18</sup>.

However, in Poland, until recently, *ex officio* protection was not complete because of lack of control of all producers, namely farmers marketing their products. While the voivodeship inspectors (or certification bodies) could have carried out checks at the farmer's request and issued a certificate of quality, they could not have performed *ex officio* controls to check if its production was still performed in compliance with the specifications, in the case where a farmer had earlier obtained a quality certificate or in the case he had never applied for it but was producing and marketing products with PDO or PGI. Consequently agricultural products with PDO or PGI produced and marketed by farmers as part of their agricultural activity had remained, in practice, beyond the control.

This loophole was removed due to the recent amendments regarding control of agricultural products and foodstuffs sold by farmers. First of all, the exemption rule for the control of the sale of agri-food products produced at a farm and intended directly to the final consumer has been repealed<sup>19</sup>. Secondly, a provision that expressly subjected food in the agricultural retail to inspections has been introduced.<sup>20</sup>

## 5. Administrative measures

The measures to be applied under Polish law, if the control *ex officio* revealed non-compliance with the requirements of Regulation (EU) 1151/2012, differ from the measures determined in the case of the control at the farmer's request discussed above. In respect of *ex officio* protection, Polish law provides for criminal and administrative penalties. Administrative sanctions are determined in Article 29 of the Law on Commercial Quality. In particular, the voivodeship inspector may prohibit the marketing of agricultural products or foodstuffs that fail to satisfy the requirements of commercial quality or requirements for transport or storage. Therefore, sanctions are not applied if there is a breach of the registered name due to inconsistency with the production specification but if there is non-compliance with "commercial quality".

---

<sup>18</sup> See article 10 of Regulation (CE) 2081/1992.

<sup>19</sup> This concerns Article 2 para. 3 of Law on Commercial Quality, which was repealed by the mentioned amending act: Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników z dnia 16 listopada 2016 r.

<sup>20</sup> See Article 17 para. 1 point 1 i), Article 29 para. 1 and Article 30 c added to the Law on Commercial Quality by the recent amending Act.

What is interesting is that the cited Law provides for its own definition of commercial quality, not encountered in the EU law. The Polish legislation defined the term "commercial quality" by which is meant "the characteristics of the agri-food product concerning its organoleptic, physico-chemical and microbiological parameters in terms of production technology, size or weight and the requirements arising from the mode of production, packaging, presentation and labelling, not covered by the sanitary, veterinary and phytosanitary requirements" (Article 1 para. 3 point 5 of the Law on Commercial Quality). Administrative decisions referred to in Article 29 are issued on the basis of the Code of Administrative Procedure.

## 6. Criminal penalties

In the event of a breach of a registered right of PDO, PGI or TSG (more precisely for a "wrongful use of the name") Polish law provides for criminal penalties. Until very recently it provided not only for fines but also for the penalty of restriction of liberty or imprisonment of up to 2 years imposed in court proceedings under the Code of Criminal Procedure<sup>21</sup>. In practice, criminal proceedings were not initiated or were rejected because of insignificant social harmfulness of an act, and besides, they were contrary to Article 55 of Regulation (EC) No 852/2004. Pursuant to the provisions of this Article, although the definition of the sanctions remains under the responsibility of Member States, they must be "effective, proportionate and dissuasive".

The new provisions in force since June 2016 have repealed the existing criminal sanctions and introduced only fines imposed by the Main Inspector. The fine varies depending on the offence and may be, for example, up to ten times the average salary (Article 58b of the Law on Registration). The new Law specifies 5 types of offences concerning the wrongful use of the registered name, violating the scope of protection as defined in Articles 13 (1), 24(1), 44 (1), 12 (3) or 23 (3) of Regulation (EU) No 1151/2012.

Moreover, the other analysed act, the Law on Commercial Quality, also provides for fines in the case of obstructing inspection, or marketing of agri-food products which do not correspond to the commercial quality specified in the regulations on the commercial quality or to the one declared by the producer on the labelling of these products, or in the case of marketing of agri-food adulterated. In these cases fines are imposed by the decision of the Main Inspector or the voivodeship inspector competent for the place of inspection or the Voivodeship Inspector of Trade Inspection (Article 40a of the Law on Commercial Quality). Rulings in these cases follow the provisions of the Law on Commercial Quality.

Regardless of the type of control indicated above, products with PDO, PGI and TSG are subject to additional official controls of the Sanitary Inspectorate and, where appropriate, the Veterinary Inspection. The purpose of these inspections is to verify whether the production process has complied with the hygienic and sanitary requirements. This is in line with Regulation (EC) No 882/2004.

---

<sup>21</sup> It was provided in Article 57(1) point 1 of the Law on Registration and Protection of Names and Designations, repealed by the law of 10 June 2016: Ustawa o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw 2016, item 1001).

## 7. Civil law protection measures

Besides the prohibition of violations of protected names and designations the act does not grant the holders any other rights available under civil law, such as claims for damages or reimbursement of unjustified benefits, nor does refer to other legislation in this area. However, as it has been suggested in the literature<sup>22</sup>, Article 18 of the Law on Unfair Competition may be applied in such cases<sup>23</sup>.

In the light of Article 18 para. 1 the right holder is entitled to the following claims: to refrain from illegal activities, to remove the effects of illegal activities, to make a single or repeated statement of appropriate content and in an appropriate form, to compensation damages, to return unlawful gains, to order an appropriate amount of money for a specific social purpose.

In addition, pursuant to Article 18 para. 2 Law on Unfair Competition, at the right holder's request, the court may rule on products, their packaging, advertising materials and other objects directly related to the violation of the registered PDO, PGI or TSG. In particular, the court may order their destruction or treat them as a credit for compensation. Adjudication on civil protection measures of the registered PDO, PGI or TSG takes place in a civil law proceeding, mostly in separate proceedings in economic cases, in compliance with the Code of Civil Procedure<sup>24</sup>.

As for the other provisions of the Law on Unfair Competition (Articles 8 and 9<sup>25</sup>) which grant protection to registered geographical indications, there are opinions that they cannot apply for PDO and PGI protected under the EU Regulation<sup>26</sup>. The European Court of Justice (now The Court of Justice of the European Union) presented its position concerning Regulation (EEC) No 2081/92 and Regulation (EC) 510/2006 that designations registered in accordance with EU Regulation are protected only on the basis of its provisions, and national law does not apply to them.

EU law is in this respect exhaustive<sup>27</sup> and precludes the application of national law (and thus of the aforesaid provision of Article 9). This fact was highlighted, among other things, in the judgment of the

---

<sup>22</sup> R. Skubisz, op. cit., p. 9.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, consolidated text: Dziennik Ustaw 2003, No 153, item 1503, as amended.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, consolidated text: Dziennik Ustaw 2018, No 43, item 155, as amended.

<sup>25</sup> Article 8 provides that "the act of unfair competition affixing of goods or services in a false or deceptive geographical indication indicating directly or indirectly to the country, region or town of their origin or use of such a sign in trade, advertising, trade lists, accounts and other documents". Article 9(1) "If the goods or service in a place of origin is protected, and to the origin of a particular region or locality are related their specific qualities or characteristics, an act of unfair competition is false or fraudulent use of such protected geographical indications and protected designations of origin". Para. 2: "An act of unfair competition is also the use of the designations referred to in paragraph. 1, even with the addition of *kind, type, method* or the equivalent".

<sup>26</sup> E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (eds.), op. cit., p. 153.

<sup>27</sup> Ibidem.

Court in disputes between the Czech beer producer based in Ceske Budejovice and the Austrian entrepreneur R. Ammersin GmbH<sup>28</sup>. Certainly designations covered by the EU Regulation cannot be registered under the Industrial Property Law as well<sup>29</sup>.

## 8. Conclusions

Polish law provides for the public law protection measures as well as for protection under civil law. Adjudication on civil law protection measures of the products registered under PDO, PGI or TSG as in the case for a breach of any subjective right, takes place in a civil proceeding and at the request of a person with a legitimate legal interest. However, protection measures implementing the EU obligations set out in Regulation (EU) 1151/2012 in Polish law are to be found in public law. It provides for two types of official control: at the request of the producer, and *ex officio*. In Poland the control at the request of the producer is exercised by the state authority (voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products) or duly authorised private certification bodies, which is in line with Article 37 of Regulation (EU) No 1151/2012. The controls *ex officio* are run by the Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products.

The Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products is an authority that plays a key role in the protection of PDO, PGI and TSG in Poland. It is authorised to supervise the production process of products registered as PDO, PGI or TSG (under the Law on Registration) and obliged to exercise *ex officio* controls (under the Law on Commercial Quality) of products named as PDO, PGI or TSG marketed in Poland.

To implement the obligation of Article 54 para. 2 of the Regulation (EC) No 882/2004 Polish law provides for administrative measures and criminal sanctions. It is worth noting that in the case of a breach of the registered names under Regulation No (EU) 1151/2012, administrative measures consisting of issuing a decision (by a voivodeship inspector) prohibiting the use of names, symbols, phrases or abbreviations of designations of PDO or PGI or TSG, or prohibiting the placing of the agricultural product or foodstuff on the market or requiring the withdrawal of the agricultural product or foodstuff from the market, apply only in the case of the control at the farmer's request. Whilst in the case of an *ex officio* control only criminal penalties, that is fines may be imposed. They are subject to the provisions of the Law on Registration in the case of breach of Regulation (EU) No 1151/2012 (by the Main Inspector) or the Law on Commercial Quality when the product does not correspond to commercial quality (by the Main Inspector or voivodeship inspector or voivodeship inspector of Trade Inspection).

It is intriguing why the Inspection, being entitled to exercise controls *ex officio*, has not been given a right to issue decisions with regard to such products being in the market and not fulfilling the requirements of Regulation (EU) No 1151/2012. Instead, a decision on withdrawing the products from the market may be issued by a voivodeship inspector as a result of the control at the farmer's request or

---

<sup>28</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 September 2009. Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH.. C-478/07, see <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-478/07> [accessed: 18 July 2016].

<sup>29</sup> M. Kępiński (ed.), op. cit, p. 274.

on the basis of their non-compliance with “commercial quality”. If the control *ex officio* reveals a breach of Regulation No (EU) 1151/2012 the Inspection may only impose pecuniary penalties.

The lack of a possibility of enforcing, after the *ex officio* control, administrative measures (such as prohibition of marketing and withdrawal from the market products that violate the rights granted on the basis of Regulation (EU) No 1151/2012), raises the question of whether such a scope of administrative and criminal sanctions is consistent with the intention of the EU legislator. The Regulation provides that where a complaint is made or it has been determined in the course of control that a product fails to comply with the corresponding product specification, Member States are required to “take the appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of protected designations of origin and protected geographical indications” regardless of the geographical origin of the product (Article 13(3) of Regulation (EU) 1151/2012).

Fines are certainly instruments for ensuring that such breaches of law do not pay and although they are meant to achieve preventive and educational objectives they cannot be equalled to executive sanctions of withdrawal from the market and prohibition of marketing, which seem to be more efficient in “stopping the unlawful use” of a registered name. Nevertheless both, Regulation (EU) No 1151/2012 and Regulation (EC) No 882/2004 give the Member States freedom to determine the appropriate measures selected from among those listed in Article 54(2) and Article 55 of Regulation (EC) No 882/2004.

# Kavelruil civiel en fiscaal: nu en in de toekomst

**mr. dr. Jeroen W. A. Rheinfeld**

*hoofd vaktechniek juridisch/senior jurist bij Countus accountants + adviseurs en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen*

## Abstract

*At present, voluntary plot exchange in rural areas plays a very important, if not indispensable role in the fulfillment of (land use) tasks by (decentralized) authorities, as well as in the improvement of the parcelling out of land and buildings on an individual basis. Looking at the future incorporation of this instrument in the Environment and Planning Act, there seem to be little changes to this situation in the sense of civil law: both in practice and to the (legal and tax) advisers, it is well known how the civil law (allotment) wheels spin. The same seemed to be the case looking from a tax perspective, based on the text of the consultation version of the Property Ownership Act (for the exchange of lots in rural areas at least). However, the recent policy evaluation and, in particular, the parliamentary translation of it, raises many tax questions. Hopefully, the current government recognizes the importance of the tax facilitation of the plot exchange, so that, in order to use the words from the evaluation report of Wageningen University, "the socially desirable exchange of lots will not be obstructed".*

*Actuellement, l'échange volontaire de parcelles en milieu rural joue un rôle très important, sinon indispensable, dans l'accomplissement des tâches (d'utilisation des terres) par les autorités (décentralisées), ainsi que dans l'amélioration du morcellement des terrains et des bâtiments sur une base individuelle. Si l'on considère l'intégration future de cet instrument dans la loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire, il semble y avoir peu de changements dans cette situation au sens du droit civil : tant dans la pratique que pour les conseillers (juridiques et fiscaux), on sait bien comment les roues du droit civil (attribution) fonctionnent. Il semble qu'il en aille de même du point de vue fiscal, sur la base du texte de la version de consultation de la loi sur la propriété foncière (pour l'échange de lots en milieu rural au moins). Toutefois, la récente évaluation de la politique et, en particulier, sa traduction parlementaire, soulève de nombreuses questions fiscales. Espérons que le gouvernement actuel reconnaît l'importance de la facilitation fiscale de l'échange de parcelles, de sorte que, pour reprendre les termes du rapport d'évaluation de l'Université de Wageningen, "l'échange socialement souhaitable des nombreux ne sera pas entravé".*

## 1. Inleiding

Kavelruil is een landinrichtingsinstrument om, op vrijwillige basis, snel en gemakkelijk tot een betere verkaveling van gronden en opstallen te kunnen komen, waarmee onder meer bereikt wordt dat landbouwers (kosten)efficiënter en effectiever kunnen werken. Kavelruil levert daarnaast ook belangrijke financiële en fiscale voordelen op voor de deelnemers. Zo worden, indien de betreffende provincie waarbinnen de te ruilen gronden gelegen zijn de kavelruil goedkeurt, de transactiekosten (notaris- en kadasterkosten) volledig of grotendeels (dit verschilt per provincie) gesubsidieerd. Tenslotte geldt er voor de door de deelnemers via de kavelruil verkregen gronden een vrijstelling van overdrachtsbelasting, zodat de kavelruil fiscaal 'geruisloos' verloopt.

In deze bijdrage zal de kavelruil anno 2017 ‘civiel en fiscaal’ worden geschetst en zal een blik op de toekomstige regeling van de kavelruil, binnen de kaders van de Omgevingswet, meer specifiek (de consultatieversie van) de Aanvullingswet grondeigendom, worden geworpen.

## 2. Civiel

De civielrechtelijke kaders van de kavelruil zijn vastgelegd in achtereenvolgens de Ruilverkavelingswet 1938, de Ruilverkavelingswet 1954, de Landinrichtingswet en de Wet inrichting landelijk gebied. De laatste twee wettelijke regelingen zullen (kort) worden besproken, waarna het (waarschijnlijke) toekomstige wettelijk kader, de Omgevingswet, zal worden belicht.

### 2.1 Landinrichtingswet (1985-2007)

Tot en met 31 december 2006 was het instrument kavelruil geregeld in de Landinrichtingswet (hierna: Liw), een wet uit 1985. Deze wet besteedde slechts een klein aantal artikelen aan de kavelruil, te weten artikel 17, alsmede de artikelen 119 t/m 123. Tevens bestond er een Regeling Kavelruil, die, naast enkele civielrechtelijke aspecten betreffende de kavelruil, tevens de mogelijkheid van subsidiëring door de Minister van (destijds) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevatte van (100% van de) kadasterkosten en (100% van) de notariële kosten die ten behoeve van de kavelruil werden gemaakt. Uiteraard werd deze subsidie niet zomaar verstrekt; artikel 1 lid 2 van de Regeling bepaalde dat enkel een door de Directeur van de Dienst Landelijk Gebied (hierna: DLG) goedgekeurde kavelruilovereenkomst werd gesubsidieerd.

Naast de Landinrichtingswet en de Regeling Kavelruil bestond ook de Instructie Kavelruil. Deze nooit officieel gepubliceerde Instructie, primair bedoeld als interne beleidsrichtlijn van het ministerie van LNV, werd door de minister gehanteerd bij de beoordeling van een kavelruilovereenkomst in het kader van de behandeling van het verzoek van partijen tot goedkeuring van de overeenkomst. Het belangrijkste gegeven uit de Instructie was dat, indien een kavelruilovereenkomst voor goedkeuring (en derhalve voor subsidiëring) in aanmerking wilde kunnen komen, de betere verkaveling die men met de kavelruil beoogde in het belang diende te zijn van landbouw, natuur en/of landschap. Er werd gekeken of de kavelruil een *objectieve verbetering* van de inrichting van het landelijk gebied tot gevolg had. Deze ‘objectieve verbeteringseis’ was gebaseerd op artikel 4 Liw. Er moest dus, voor het verkrijgen van de goedkeuring, naast de eisen uit artikel 17, ook aan de op artikel 4 gebaseerde objectieve verbeteringseis voldaan zijn.

### 2.2 Wilg (2007-heden)

Op 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) in werking getreden. Per dezelfde datum is de Landinrichtingswet vervallen. Ook de Regeling en Instructie Kavelruil zijn per dezelfde datum vervallen. Kavelruil (in de wettelijke regeling, net als in alle voorgaande regelingen, aangeduid als ‘ruilverkaveling bij overeenkomst’) is vanaf dat moment geregeld in de artikelen 85-88 Wilg en in artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied (hierna: Bilg), de AMvB ter uitvoering van artikel 88 Wilg.

In de Wilg is 'decentralisatie' een centraal thema: de regie bij de realisering van de ontwikkeling, de inrichting en het beheer van het landelijke gebied is vanuit het Rijk verschoven naar de provincies. De provincies hebben de vrije hand om, met Europese co-financiering, de kosten van de diverse kavelruilprojecten binnen hun provinciegrenzen naar believen geheel of gedeeltelijk te subsidiëren. Naast de omvang van de subsidie zijn de provincies ook vrij om aanvullende (al dan niet op de wettelijke regeling van de kavelruil gebaseerde) eisen te stellen aan de te subsidiëren kavelruilen. Deze beleidsvrijheid van de provincies heeft geleid tot een grote diversiteit aan provinciale subsidieverordeningen.

Net als het hiervoor vermelde artikel 4 Liw bevat ook de Wilg een doelomschrijving. In artikel 16 Wilg is bepaald dat landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijke gebied. In tegenstelling tot hetgeen in de Instructie bepaald was voor Liw-kavelruilen, hoeft er voor kavelruilen onder de Wilg niet langer separate toetsing aan deze doelstelling plaats te vinden. Een en ander blijkt duidelijk uit een brief van de Minister van LNV van 8 september 2006, waarin hij aangeeft dat de in artikel 16 Wilg omschreven doelstelling niet een extra eis behelst, waaraan kavelruilen dienen te voldoen.

Uit de definitie van artikel 85 lid 1 Wilg is een aantal voorwaarden te destilleren, waaraan voldaan moet zijn om een 'gewone' ruiling van gronden aan te kunnen merken als een kavelruil in de zin van de Wilg:

- a. er dienen drie of meer eigenaren te zijn die zich door middel van een in de openbare registers in te schrijven schriftelijke overeenkomst verbinden;
- b. om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen;
- c. de gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen (ruilen);
- d. en onder elkaar bij notariële akte te verdelen.

## 2.3 Omgevingswet

De Wilg zal op termijn opgaan in de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet grondeigendom worden verschillende instrumenten voor grondeigendom, namelijk onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied en stedelijke kavelruil toegevoegd aan de Omgevingswet. In de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom is daarin voorzien.

Bij een beschouwing van het landinrichtingsinstrument 'kavelruil' in het wetsontwerp valt onmiddellijk op dat de Omgevingswetgever in terminologisch opzicht (eindelijk) klare wijn schenkt: de (praktijk)term 'kavelruil' vervangt de vanaf de Ruilverkavelingswet 1938 gebruikte term 'ruilverkaveling bij overeenkomst', een term die zowel in praktisch als in juridisch opzicht niet meer geheel passend was. Overigens zou, in juridische zin, de term 'herverkaveling bij overeenkomst' nog zuiverder zijn.

De (vrijwillige) kavelruil in landelijk gebied, als vrijwillige pendant van de (dwingende) wettelijke herverkaveling, vindt haar (Omgevings)wettelijke basis in paragraaf 12.5.1 (artikelen 12.38 tot en met 12.40) van het wetsvoorstel. Nieuwe loot aan de inrichtingsboom, de kavelruil in stedelijk gebied (een nieuw instrument dat in het kader van deze bijdrage niet nader wordt besproken), is opgenomen in paragraaf 12.5.2 (artikelen 12.41 tot en met 12.43), waarbij direct opvalt dat de wetteksten van beide 'zusjes' inhoudelijk gelijkkluidend zijn. De enige afgrenzing tussen beide instrumenten wordt gevormd door het begrip 'bebouwde kom', zoals gedefinieerd in artikel 12.1 van het wetsvoorstel: stedelijke kavelruil heeft betrekking heeft op onroerende zaken gelegen *binnen* de bebouwde kom, terwijl de kavelruil in landelijk gebied zich geheel *buiten* de bebouwde kom afspeelt.

Bij nadere bestudering van het wetsvoorstel vallen verder nog enkele (kleine) aanpassingen op ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg. Deze (civielrechtelijke) aanpassingen zullen in het kader van deze bijdrage niet nader worden besproken.

### 3. Fiscaal

De fiscale behandeling van de kavelruil onder de Wilg is in beginsel betrekkelijk eenvoudig: artikel 15, lid 1, onderdeel I, Wet op Belastingen van Rechtsverkeer (hierna: WBR) bepaalt dat alle verkrijgingen krachtens de Wilg vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting. Aangezien kavelruil een instrument is dat haar wettelijke basis in de Wilg vindt, zal er bij iedere kavelruil die voldoet aan de vereisten van artikel 85-88 Wilg en artikel 31a Bilg een beroep op deze vrijstelling worden gedaan in de notariële akte van kavelruil. De vrijstelling is niet aan nadere voorwaarden gebonden: zodra er sprake is van een kavelruil zoals bedoeld in hoofdstuk 9 van de Wilg is de vrijstelling van toepassing.

#### 3.1 Tot 12 november 2004: goedkeuring DLG = goedkeuring fiscus = fiscale vrijstelling

In (§ 34, lid 2 van de Toelichting op de WBR was, voor verkrijgingen krachtens de Liw, goedgekeurd dat de vrijstelling van overdrachtsbelasting eveneens werd toegepast ten aanzien van verkrijgingen krachtens kavelruil. De vrijstelling van overdrachtsbelasting gold echter enkel voor verkrijgingen krachtens een namens de minister door de DLG goedgekeurde kavelruil. Goedkeuring door de DLG was dus een essentieel vereiste en leverde dus niet alleen volledige subsidiëring van de notaris- en kadasterkosten op, maar ook de vrijstelling van overdrachtsbelasting. De Belastingdienst sloot zich feitelijk aan bij het oordeel van de DLG: van een zelfstandige toetsing van de kavelruil door de Belastingdienst was geen sprake.

#### 3.2 Vanaf 12 november 2004 tot 1 januari 2007: goedkeuring DLG is indicatief

In zijn besluit van 12 november 2004 heeft de staatssecretaris van Financiën antwoord gegeven op diverse vragen over de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij kavelruil. Ook werd bij dit besluit § 34 van de Toelichting ingetrokken. Wat betreft de functie van de goedkeuring van de DLG stelde de staatssecretaris dat, voor de toepassing van artikel 15, lid 1, onderdeel I, WBR, de goedkeuring 'indicatief' is. Door deze opmerking leidde het besluit tot grote onduidelijkheid in de praktijk. De allesbepalende toetsing van de DLG was dus vanaf 12 november 2004 niet langer voldoende: de Belastingdienst diende een kavelruil tevens zelfstandig te beoordelen. Dit leidde in een aantal reeds afgewikkelde kavelruilen tot naheffing van overdrachtsbelasting door de Belastingdienst en daarmee tot diverse gerechtelijke procedures.

#### 3.3 Vanaf 1 januari 2007 tot heden: voldoen aan Wilg = fiscale vrijstelling

Bij brief van 8 september 2006 heeft de Minister van LNV, in het kader van de Kamerbehandeling van de nieuwe wet Wilg, de onduidelijkheid in de (fiscale) praktijk enigszins willen beperken door te stellen dat, zodra een kavelruil voldoet aan de (civielrechtelijke) eisen van artikel 85-88 Wilg en artikel 31a Bilg, daarmee ook aanspraak bestaat op de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Met andere woorden: zodra een kavelruil civielrechtelijk in orde is, is de weg naar artikel 15, lid 1, onderdeel I, WBR

vrij. Wel dient de Belastingdienst de toepasselijkheid van de vrijstelling in concrete gevallen afzonderlijk te beoordelen, maar dit zal niet meer dan een formaliteit zijn: de Belastingdienst dient enkel de vereisten van artikel 85-88 Wilg en artikel 31a Bilg 'af te vinken'.

### 3.4 Beleidsevaluatie

In de Rijksbegroting 2016 is door de staatssecretaris van Economische Zaken aangekondigd dat zes fiscale vrijstellingen op het gebied van bos en natuur, waaronder de vrijstelling van overdrachtsbelasting van artikel 15, lid 1, onderdeel I, WBR, zullen worden geëvalueerd. De evaluatie is gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen in de periode 2010-2015. De evaluatie is uitgevoerd door Wageningen Economisch Research. In oktober 2016 is het evaluatierapport gepubliceerd. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft dit rapport bij brief van 6 juni 2017 toegezonden aan de Tweede Kamer. Opvallend is dat in de aanbiedingsbrief een aanbeveling uit het rapport door de staatssecretaris anders lijkt te worden geïnterpreteerd dan in het rapport bedoeld is. Zo stelt de staatssecretaris het volgende:

*'Het signaal van de onderzoekers dat er kavelruil wordt gerealiseerd zonder objectieve verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, wordt herkend door de Belastingdienst. Financiën zal met het Interprovinciaal Overleg (IPO) in gesprek gaan over de wijze waarop oneigenlijk gebruik van de vrijstelling kan worden voorkomen, waarbij de eenvoud van de regeling niet uit het oog mag worden verloren.'*

In het evaluatierapport wordt het echter als volgt verwoord:

*'Voor een beroep op de vrijstelling voor kavelruil geldt geen inhoudelijk toetsingskader. Hierdoor is het mogelijk dat de vrijstelling door partijen wordt gebruikt die op het fiscale voordeel uit zijn zonder structuurverbetering te realiseren. Bij eventuele inperking van de doelgroep, verdient het aanbeveling om de maatschappelijk gewenste kavelruil niet te belemmeren.'*

De door de staatssecretaris gebruikte woorden 'oneigenlijk gebruik', alsmede de stelligheid waarmee de Belastingdienst, die sinds de Kamerbrief van 8 september 2006 een lijdelijke rol heeft ('afvinken'), zegt dat er sprake is van gebruik van de kavelruil zonder objectieve verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, staan in schril contrast tot de voorzichtigheid ('het is mogelijk dat...') waarmee deze kwestie in het rapport wordt beschreven. Bovendien zijn de woorden 'oneigenlijk gebruik' ongelukkig gekozen, aangezien de objectieve verbeteringseis, zoals hiervoor besproken, sinds 1 januari 2007 en op grond van de Kamerbrief van 8 september 2006, niet langer relevant is voor de kavelruil. De overheid heeft de (voor)deur naar de fiscale vrijstelling dus zelf opengezet. Van oneigenlijk gebruik kan dus geen sprake zijn, hooguit van (in sommige gevallen) – bij nader inzien – ongewenst gebruik. Dit is een belangrijk nuanceverschil. In het kader van een verder parlementair vervolg op deze evaluatie is het van belang om dit verschil duidelijk te (blijven) onderkennen. Een terugkeer naar de fiscale situatie lijkend op hetgeen zich tussen 12 november 2014 en 1 januari 2017 heeft afgespeeld, waarbij de Belastingdienst (wederom) een zelfstandige toetsingsmogelijkheid zou krijgen, los van de civielrechtelijke inkadering van de kavelruil, is mijns inziens hoogst onwenselijk en zal naar alle waarschijnlijkheid zeer belemmerend werken voor een succesvolle toepassing van de kavelruil. Daarmee wordt een onnodige (fiscale) rem gezet op de ontwikkeling en inrichting van het landelijk gebied. De verworvenheden van de kavelruil gedurende de afgelopen tien jaren zouden dan, zeker voor de toekomst, voor een groot deel teniet worden gedaan.

### 3.5 Omgevingswet

Zoals hiervoor reeds gemeld is er, bij de voorgenomen overgang van de kavelruil naar de Omgevingswet, voor het overgrote gedeelte sprake is van een nagenoeg naadloze omzetting van de Wilg in de Omgevingswet. Dit geldt ook in fiscalibus. Het belangrijke verschil tussen beide regelingen is, zoals hiervoor besproken, gelegen in het feit dat er een afgrenzing plaatsvindt tussen het nieuwe instrument stedelijke kavelruil (binnen de bebouwde kom) en de (bestaande) kavelruil in landelijk gebied (buiten bebouwde kom). Deze geografische afgrenzing heeft voornamelijk fiscale consequenties: stedelijke kavelruil kent, in tegenstelling tot haar landelijke evenknie, (nog) geen vrijstelling van overdrachtsbelasting. Of, zoals de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel het verwoordt:

*‘De regeling voor stedelijke kavelruil komt op een enkele uitzondering na overeen met de regeling voor vrijwillige kavelruil in het landelijke gebied. Dit leidt tot eenvoudige en eenduidige wetgeving. Uitzondering is dat stedelijke kavelruil alleen mogelijk is binnen de bebouwde kom en niet daarbuiten. Het praktische gevolg daarvan is dat voor stedelijke kavelruil niet de generieke vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt, zoals die wel geldt voor kavelruil in het landelijke gebied op grond van artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.’*

Voor de kavelruil in landelijk gebied lijkt het fiscale (overdrachtsbelastings)gesternte binnen de Omgevingswet dus gelijk aan hetgeen thans, binnen de kaders van de Wilg, het geval is. Dit is een voor de kavelruil in landelijk gebied gunstig toekomstbeeld. De fiscale vrijstelling blijft daarmee, als belangrijk fundament onder de kavelruil, behouden. De vraag is echter of de recente beleidsevaluatie en de parlementaire vertaling daarvan hier nog verandering in kunnen brengen. De aanbiedingsbrief van de staatssecretaris lijkt (helaas) deze richting uit te wijzen.

Voor de stedelijke kavelruil pakt het fiscale scenario, zoals besproken, volledig anders uit. Er is daar thans niet voorzien in een vrijstelling. De fiscale deur lijkt echter op een kier te staan, aangezien in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel het navolgende te lezen is:

*‘Mocht het wenselijk zijn dat voor gevallen van stedelijke kavelruil ook een vrijstelling van overdrachtsbelasting gaat gelden, dan kan daarvoor te zijner tijd een regeling worden getroffen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer.’*

Afwachten dus. De ervaringen met de kavelruil in landelijk gebied hebben laten zien dat een vrijstelling van overdrachtsbelasting een belangrijke rol, als ‘smeerolie’ van het verkavelingsproces, vervult. Hopelijk worden deze lessen doorgetrokken naar de nieuwe stedelijke kavelruilpraktijk en wordt er voorzien in een vrijstelling van overdrachtsbelasting, in welke vorm (algeheel, beperkt of nader geclausuleerd) dan ook.

## 4. Geraadpleegd

- Brief staatssecretaris van Economische Zaken, 6 juni 2017, nr. DGAN-NB/16167196
- M. van Dalen-Distelblom, ‘Wordt de Omgevingswet civielrechtelijk een succes?’, in: NJB 2017/13
- J.W.A. Rheinfeld en D.W. Bruil, ‘Landinrichting in de Omgevingswet’, in: Tijdschrift voor Bouwrecht 2017/3
- H. Silvis en H. van der Meulen, ‘Evaluatie fiscale vrijstellingen bos en natuur’, Wageningen Economic Research, oktober 2016

- S.E. Bartels en J.W.A. Rheinfeld, 'Verkrijging krachtens kavelruil', in: *WPNR* (2016) 7099
- Wettekst Ontwerp Aanvullingswet grondeigendom, te raadplegen via [https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet\\_grondeigendom](https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom)
- J.W.A. Rheinfeld, 'Hangt men de Wilg aan de wilgen?', in: *Agr.r.* 2015/3
- J.W.A. Rheinfeld, *Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?*, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, Deel X, Deventer: Kluwer 2014
- J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013: de stand van zaken', in: *Agr. r.* 2013/7-8
- J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013, een fiscale 'nabranders'', in: *Agr. r.* 2013/9
- J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2010: de stand van zaken', in: *Agr.r.* 2010/9
- B.F. Preller, 'Ontwikkelingen in rechtspraak en wetgeving rond kavelruil', in: *JBN* 2006/48
- B.F. Preller, 'Commentaar op het wetsvoorstel Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) met betrekking tot kavelruil', in: *Agr.r.* 2006/9
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 509, nr. 21
- Besluit staatssecretaris van Financiën, 12 november 2004, nr. CPP2004/1679M

