

Bioland e.V. · Kaiserstr. 18 · 55116 Mainz

Europäische Kommission
Directorate-General for Competition
Unit E5
Place Madou 1, 1210 Saint-Josse-ten-Noode
Belgien

Ihr/e AnsprechpartnerIn:
Larissa Zacke

T. +49 711 550939-41
larissa.zacke@bioland.de

24. April 2023

Stellungnahme: Öffentliche Konsultation – Entwurf von Leitlinien der Kommission zur Anwendung der Ausnahme von Artikel 101 AEUV für Nachhaltigkeitsvereinbarungen landwirtschaftlicher Erzeuger gemäß Artikel 210a der Verordnung 1308/2013

Referenz: HT.6134

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bioland e.V. begrüßt die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission eine Stellungnahme zu dem Entwurf von Leitlinien der Kommission zur Anwendung der Ausnahme von Artikel 101 AEUV für Nachhaltigkeitsvereinbarungen landwirtschaftlicher Erzeuger gemäß Artikel 210a der Verordnung 1308/2013 abzugeben.

Grundsätzliche Anmerkungen

Landwirte und Landwirtinnen, die sich für mehr Nachhaltigkeit auf ihren Betrieben einsetzen, benötigen mehr Sicherheit für ihre Investitionen und müssen ihre Kosten über die gesamte Wertschöpfungskette in Wert setzen können. Bestehendes Verhandlungsungleichgewicht entlang der Wertschöpfungskette verhindert dies aktuell.

Die politische Intention des Gesetzgebers des neuen Art. 210a GMO ist – dies stellt die Gesetzesbegründung in Erwägungsgrund 62 der Verordnung (EU) 2021/2117, mit der Art. 210a GMO eingeführt wurde, klar – im Umfeld von Nachhaltigkeitszielen gerade eine **Festigung der Stellung der Erzeuger in der Lebensmittelversorgungskette** und eine **Stärkung ihrer Verhandlungsposition**.¹ Die EU-Kommission hat darüber hinaus den Bezug zwischen der Anwendung ökologischer landwirtschaftlicher Praktiken und Vorteilen für Erzeuger wie höheren Preisen, die Art. 210a GMO ermöglichen soll, explizit hergestellt.²

¹ Erwägungsgrund 62, Verordnung (EU) 2021/2117 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Dezember 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2117>

² „Eine Wettbewerbspolitik für neue Herausforderungen“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.11.2021, COM(2021) 713 final, Fn. 40, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0713R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0713R(01))

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bioland e.V. den Leitlinienentwurf und die damit verbundenen Klarstellungen und Auslegungshilfen. Insbesondere

Zu Rn. 2 bis 5: wird begrüßt, dass Art. 210a GMO explizit in den Kontext des Green Deal und der Transformation hin zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem in der EU gesetzt wird und der Bezug zum GAP-Ziel „Nachhaltigkeit“ hergestellt wird. Es wird begrüßt, dass in diesem Zusammenhang auch die Erhöhung des Anteils der ökologisch/biologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen als Zielvorgabe des Green Deals genannt wird und so der **Bezug zwischen Art. 210a GMO und dem Ausbau des ökologischen Landbaus** als einem möglichen Anwendungsfeld des Art. 210a GMO hergestellt wird.

Zu Rn. 7f.: wird begrüßt, dass die Notwendigkeit der Kooperation zwischen Erzeugern untereinander oder innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette anerkannt wird. Es wird bestätigt, dass das Kartellverbot aus Art. 101 I AEUV solche Kooperationen verhindern kann.

Zu Rn. 12: wird begrüßt, dass **Nachhaltigkeitsvereinbarungen, die die Voraussetzungen des Art. 210a GMO erfüllen, nicht verboten sind, ohne dass dies einer vorherigen behördlichen Entscheidung** bedarf.

Zu Rn. 29: wird begrüßt, dass klargestellt wird, dass **Parteien einer Nachhaltigkeitsvereinbarung auch Erzeugervereinigungen** (nicht nur einzelne Erzeuger) sein können.

Zu Rn. 46: wird begrüßt, dass ausdrücklich auch **bereits bestehende Nachhaltigkeitsstandards unter Art. 210a GMO fallen. Es wird ausdrücklich angeregt, dies beizubehalten.** Ein Ausschluss bereits bestehender Initiativen von Art. 210 GMO würde gerade diejenigen benachteiligen, die sich bereits in der Vergangenheit für eine nachhaltige Land- und Lebensmittelwirtschaft eingesetzt haben, und einen weiten Bereich mit großem Potential für die Transformation der Land- und Lebensmittelwirtschaft in der EU von einer Weiterentwicklung unter Art. 210a GMO abschneiden.

Zu Rn. 47: wird begrüßt, dass Nachhaltigkeitsvereinbarungen ausdrücklich nicht nur Zielvorgaben, sondern auch Vorgaben in Bezug auf die Anwendung von Technologien oder Produktionsverfahren wie z.B. das ökologisch/biologische Produktionsverfahren enthalten können.

Zu Rn. 52: wird begrüßt, dass auch solche Nachhaltigkeitsvereinbarungen unter Art. 210a GMO fallen, die nicht zu quantifizierbaren Erfolgen bei den Nachhaltigkeitszielen führen, sondern – wie z.B. bei einer Steigerung von Biodiversität – lediglich beobachtbar und beschreibbar sind.

Zu Rn. 61, Bsp. 3: wird die Klarstellung begrüßt, dass **die Bewirtschaftung gemäß Verordnung (EU) 2018/848 über ökologisch/biologische Produktion** und die Kennzeichnung von ökologisch/biologischen Erzeugnissen **keinen verbindlichen Mindeststandard** auf EU- oder nationaler Ebene darstellt, und somit Nachhaltigkeitsvereinbarungen über ökologisch/biologische Produktionsverfahren **einen „höheren als durch Unionsrecht oder nationales Recht vorgeschriebenen Standard“ beinhalten, sodass sie unter Art. 210a GMO fallen.**

Zu Rn. 81 ff.: wird ausdrücklich begrüßt, dass der Prüfungsmaßstab für die Unerlässlichkeit im Rahmen des Art. 101 III AEUV nicht in identischer Weise auf Art. 210a GMO übertragen wird. Insbesondere wird die Feststellung begrüßt, dass Beschränkungen, die anderenfalls als

schwerwiegende Beschränkungen im Sinne von Art. 101 I AEUV gelten würden (z.B. Vereinbarung über Preise oder Mengenbeschränkungen) **im Rahmen des Art. 210a GMO durchaus als „unerlässlich“ angesehen werden können**. Das Konzept der „Kernbeschränkungen“ darf folglich im Rahmen des Art. 210a GMO keine Anwendung finden. Ergänzend sollte überdacht werden, inwiefern der Zwei-Stufen-Test des Art. 101 I AEUV für die Unerlässlichkeit dem Ansatz nach auf Art. 210a GMO übertragen werden kann. Im Rahmen des Art. 101 Absatz 3 AEUV dient die Unerlässlichkeitsprüfung „als Korrektiv für die denkbar breit angelegten positiven Effizienzgewinne im Sinne des Art. 101 Abs. 3 AEUV und die schier unendlichen Konstellationen, in denen solche erreicht werden können. **Das positive Freistellungsmerkmal des Art. 210a GMO in Form der Verfolgung eines übergesetzlichen Nachhaltigkeitsstandards ist dagegen ein geschlossener Tatbestand, dessen positive Bewertung bereits vom Unionsgesetzgeber anhand des Maßstabs der gesetzlichen Nachhaltigkeitsstandards abschließend bestimmt wurde. [...] Durch den geschlossenen Tatbestand und das darauf basierende grundsätzlich positive Werturteil zu übergesetzlichen Nachhaltigkeitsstandards dürfte es für die Unerlässlichkeit im Rahmen des Art. 210a GMO genügen, ein Übermaßverbot zu prüfen**, wie dies beispielsweise auch im Rahmen zulässiger Nebenabreden in Zusammenschlussverfahren oder bei der deutschen Immanenztheorie der Fall ist. Auch diese kartellrechtlichen Fallgruppen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Vereinbarungen von Unternehmen mit wettbewerbsbeschränkender Wirkung außerhalb der Einzelfallfreistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV nicht kartellrechtlich verbieten, weil sie einem wettbewerbsrechtlich nicht zu beanstandenden Grundzweck dienen. Gegen eine Übernahme des engen Verständnisses der Unerlässlichkeit spricht auch, dass Art. 210a GMO im Gegensatz zur allgemeinen Freistellung nach Art. 101 Absatz 3 AEUV weitere Gegenausnahmen vorsieht.“³

Zu Rn. 92: wird ausdrücklich begrüßt, dass die Notwendigkeit zur Kooperation anerkannt wird, wenn **Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte nicht in der Lage sind, die für die Erreichung des Nachhaltigkeitsstandards erforderlichen Kosten zu tragen, durch Vereinbarung mit anderen Marktteilnehmern auf verschiedenen Ebenen der Lebensmittelversorgungskette, die bereit sind, die Erreichung des Standards zu kofinanzieren**. Auch bereits am Markt befindliche Nachhaltigkeitsinitiativen sind damit konfrontiert, dass sie die für die Erreichung des Nachhaltigkeitsstandards erforderlichen Kosten am Markt nicht erzielen können, mit der Konsequenz, dass der Nachhaltigkeitsstandard langfristig nicht eingehalten werden kann. Diese Fälle sind ein äußerst wichtiges Anwendungsfeld für Art. 210a GMO, da somit bereits bestehende Initiativen fortgeführt und abgesichert werden können und deren bereits erarbeiteter Beitrag zur Transformation der Land- und Lebensmittelwirtschaft erhalten bleibt. Art. 210a GMO darf nicht lediglich auf Fälle des sog. first-mover-disadvantage (erwähnt als Unterfallgruppe in Rn. 97) reduziert werden, sondern auch fehlende finanzielle Anreize zur Beibehaltung bereits implementierter Nachhaltigkeitsstandards müssen erfasst werden. **Es wird deshalb nachdrücklich angeregt, die bestehende Formulierung beizubehalten.**

Zu Rn. 103d, 111f: wird begrüßt, dass **Mindest- oder Vollpreise** (im Vergleich zu Preisaufschlägen) als **angemessen** angesehen werden können, wenn sich die durch den Standard verursachten Kosten auf den gesamten Produktions- oder Lieferprozess beziehen und nicht finanziell von den Kosten, die ohne die Einhaltung des Nachhaltigkeitsstandards entstehen würden, ausdifferenziert werden können. In diesem Fall spiegelt der Mindest- oder Vollpreis insgesamt

³ Dr. Kim Manuel Künstner, Ausnahme vom Kartellverbot zur Verwirklichung übergesetzlicher Nachhaltigkeitsstandards nach Art. 210a Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über die Gemeinsame Marktorganisation („GMO“), WuW Nr. 01 vom 06.01.2023, S. 7 (WUW1423292).

den Mehrwert wider, der durch die Einhaltung des Nachhaltigkeitsstandards erzielt wird. Es wird deshalb angeregt, die bestehende Formulierung beizubehalten.

Zu Rn. 116: wird begrüßt, dass bei der Frage der Festsetzung eines angemessenen Preises verschiedene Unsicherheitsfaktoren berücksichtigt werden können und nicht erwartet wird, dass die Parteien der Nachhaltigkeitsvereinbarung das genaue Preisniveau berechnen. Die Grenze der Nachvollziehbarkeit und Verhältnismäßigkeit muss jedoch eingehalten werden. **Je nachvollziehbarer und genauer ein Preis für die Einhaltung eines Nachhaltigkeitsstandards berechnet ist, desto weniger Zweifel darf es an der Angemessenheit der Preisfestsetzung durch die zuständigen Behörden geben.**

Zu Rn. 117: es wird sehr begrüßt, dass Nachhaltigkeitsvereinbarungen unter Art. 210a GMO nicht zeitlich begrenzt sein müssen, sondern z.B. im Fall von **wiederkehrenden Kosten**, die – in Gegenüberstellung zu nur einmalig anfallenden Investitionen – während des gesamten Zeitraums der Umsetzung eines Standards kontinuierlich anfallen, die damit verbundene Wettbewerbsbeschränkung für einen **unbefristeten Zeitraum des Bestehens der Nachhaltigkeitsvereinbarung unerlässlich** ist. Es wird ausdrücklich angeregt, dies beizubehalten.

Zu Rn. 119: wird begrüßt, dass die Marktabdeckung bei der Feststellung der Unerlässlichkeit nicht bewertet werden muss.

Kritik

Bioland e.V. betont die Wichtigkeit, die eingangs beschriebene politische Intention des Gesetzgebers der Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger auch in den Leitlinien zu Art. 210a GMO zu verankern. Art. 210a GMO ist auch tatsächlich als wirkungsvolles Instrument zur Erreichung dieser Ziele auszustatten. Neben den zum Konzept der Unerlässlichkeit in Rn. 81 ff. geäußerten Änderungsvorschlägen gibt Bioland e.V. deshalb folgende Kritikpunkte zu bedenken und bittet um deren Berücksichtigung bei der Finalisierung der Leitlinien.

1. Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher darf kein Ausschlusskriterium für die Unerlässlichkeit sein

Es wird **nachdrücklich zu Bedenken gegeben**, dass eine **Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher für nachhaltige Produkte nicht** – wie in Rn. 100 offenbar zugrunde gelegt – **automatisch dazu führt, dass die Erzeuger die nachhaltige Produktion über höhere Verbraucherpreise finanzieren können**. Dass die Notwendigkeit zur Kooperation hier grundsätzlich nicht anerkannt werden soll, ist äußerst bedenklich. Zwar mag eine Kooperation auf Ebene des Handels nicht notwendig sein, da der Handel selbst die Verbraucherpreise setzt und so Mehraufwendungen für Nachhaltigkeit dem Verbraucher in Rechnung stellen kann, sofern die entsprechende Mehrzahlungsbereitschaft besteht. An der **gesteigerten Wertschöpfung durch höhere Verbraucherpreise** haben aber die **Erzeuger keinen Anteil, wenn die Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher bereits auf Ebene des Handels (und ggf. der Verarbeitung) vollständig abgeschöpft wird**, die erhöhte Wertschöpfung also nicht entlang der Lebensmittelwertschöpfungskette bis hin zum Erzeuger (bei dem die erhöhten Kosten für Nachhaltigkeit tatsächlich anfallen) weitergegeben wird. Es ist kein Einzelfall, dass Erzeuger aufgrund ihrer im Vergleich

zum **Oligopol des Handels schwachen Verhandlungssituation** bei individuellem Handeln keinen angemessenen Anteil an der gesteigerten Wertschöpfung nachhaltigen Produktion erhalten. Eindrücklich zeigen dies die im Juli 2022 im deutschen Lebensmittelhandel erfolgten Preissteigerungen für Bio-Milch: Aldi erhöhte den Verbraucherpreis für einen Liter Biomilch mit 1,5 Prozent Fett um 54 Cent von 1,05 Euro auf 1,59 Euro, dies bedeutete eine Steigerung von über 50 %. Für Bio-Vollmilch lag der Preisunterschied zu konventioneller Vollmilch bei 60 Cent. Weiter Händler zogen nach. Diese gesteigerte Wertschöpfung resultierte jedoch nicht in signifikant höheren Auszahlungspreisen für die Erzeuger: die Auszahlungspreise steigerten sich nur um wenige Cent, der Abstand zu Auszahlungspreisen für konventionelle Milch betrug (trotz beträchtlichem Abstand beim Ladenpreis, s.o.!) lediglich ca. 2-3 Cent; die erhöhten Verbraucherpreise wurden somit nahezu vollständig von der der Erzeugung nachgelagerten Wertschöpfungskette abgeschöpft. Aus diesem Grund erkennt die **Gesetzesbegründung** gerade die **Notwendigkeit einer Kooperation** zwischen Erzeugern untereinander oder mit weiteren Akteuren der Lebensmittelversorgungskette an, um die **Position der Erzeuger in der Lebensmittelversorgungskette zu stärken**, sodass diese einen **angemessenen Anteil der gesteigerten Wertschöpfung erzielen** können.⁴ Dies muss **auch gerade im Falle von Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher gelten**. Es bedarf hier sowohl Kooperation auf horizontaler Ebene – zur Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger – als auch auf vertikaler Ebene – zur Weitergabe der erhöhten Wertschöpfung entlang der Kette bis hin zum Erzeuger, bei dem die erhöhten Kosten für den Standard entstehen.

Es wird daher nachdrücklich angeregt, Rn. 100 ersatzlos zu streichen, da diese Formulierung der eindeutigen Intention des Gesetzgebers widerspricht. Mindestens ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher der Notwendigkeit einer Kooperation dann nicht entgegensteht, wenn diese auf Ebene des Handels oder der Verarbeitung abgeschöpft wird, sodass sie nicht bei den Erzeugern ankommt.

Entsprechend darf auch eine Änderung des Interesses des Verbrauchers an dem betroffenen Produkt in der Weise (siehe Rn. 135), dass sie eine Mehrzahlungsbereitschaft entwickeln, nicht dazu führen dass die Nachhaltigkeitsvereinbarung nachträglich als nicht mehr als unerlässlich bewertet wird. Denn entsprechend der eben angeführten Begründung führt die bloße Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher in der Regel nicht automatisch dazu, dass die Erzeuger ihren Aufwand über höhere Verbraucherpreise finanzieren können, wenn diese bereits auf Ebene von Handel und Verarbeitung abgeschöpft wird, und hat somit auch in der Regel keine Auswirkung auf die Unerlässlichkeit der Kooperation.

2. Fehlendes Aufgreifen der politischen Intention „Festigung der Stellung der Erzeuger in der Lebensmittelversorgungskette und Stärkung ihrer Verhandlungsposition“ in den Leitlinien

Unter *1.1.1 Politischer Kontext*, Rn. 7 wird die Notwendigkeit für Kooperationen von Erzeugern untereinander oder innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, um mehr Nachhaltigkeit zu erreichen, mit „fehlenden Ressourcen“ begründet. Die Art dieser „fehlenden Ressourcen“ (sind finanzielle Ressourcen gemeint?) bleibt vage. Dabei ist in der Gesetzesbegründung zum Art. 210a GMO⁵ der politische Kontext klar herausgearbeitet: Art. 210a GMO soll dazu dienen, die Stellung der Erzeuger in der Versorgungskette zu festigen und ihre Verhandlungsposition zu stärken. Die Gesetzgeber haben damit einen verhandlungsmachtspezifischen Bezug der Wettbewerbsausnahme intendiert. **Diese Intention wird**

⁴ Siehe Fn. 1 und 2

⁵ Siehe Fn. 1

in dem Leitlinienentwurf nicht aufgegriffen, obwohl sie nach klassischen juristischen Auslegungsmethoden – insbesondere Telos und Historie – ein entscheidendes Auslegungskriterium darstellt.

Die Leitlinien sind daher zwingend zu ergänzen, um entsprechend des gesetzgeberischen Willens den verhandlungsmachtspezifischen Bezug der Kartellausnahme herzustellen und als Auslegungskriterium heranzuziehen. Dies ist erforderlich, damit Landwirte und Landwirtinnen Sicherheit für ihre Investitionen in Nachhaltigkeit erhalten und ihre **Kosten über die gesamte Wertschöpfungskette in Wert setzen** können.

Die Notwendigkeit der Einbeziehung des verhandlungsmachtspezifischen Zieles von Art. 210a GMO wird z.B. auch an Rn. 88, Bsp. 1 sichtbar. Danach würden bei der Verpflichtung zum Einsatz von organischen statt chemischen Pestiziden die Kosten nur „leicht steigen“, jedoch operieren die Erzeuger im Beispiel mit einer gewinnenden Geringspanne. Hier wird die Vereinbarung von festen Preisen dennoch als nicht unerlässlich angesehen, da im Beispiel nur geringe Verbesserungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit (nur 2 %) erzielt werden. Grundsätzlich wird zugestimmt, dass bei lediglich marginalen Verbesserungen Nachhaltigkeitsvereinbarungen kritisch zu prüfen sind, um Greenwashing und kartellrechtliche Absprachen unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit zu verhindern. Bedenklich ist jedoch die Begründung, es sei ausreichend, den Verzicht auf chemische Pestizide auch ohne Finanzierung zu vereinbaren, da die geringen Zusatzkosten allen Erzeugern entstünden und sie so im Hinblick auf die entstandenen Zusatzkosten wettbewerbsfähig blieben. **In diesem Beispiel wird nicht berücksichtigt, dass aufgrund der geringen Verhandlungsmacht der Erzeuger gegenüber der nachgelagerten Wertschöpfungskette und der geringen Gewinnspanne der Erzeuger das eigentliche Problem in der tatsächlichen Durchsetzung der Weitergabe der erhöhten Kosten entlang der Wertschöpfungskette besteht.** Auch nur geringe Zusatzkosten können bei einer (ebenso) geringen Gewinnspanne nicht allein von den Erzeugern getragen werden. **Inwiefern Art. 210a GMO seinen Zweck, die Verhandlungsposition der Erzeuger zu verbessern und Stellung in der Versorgungskette zu festigen, tatsächlich erfüllen kann, wird durch die Beispiele nicht aufgegriffen.** Mögliche Anwendungsbereiche wären insbesondere die **Schaffung von Preistransparenz**, um das Verhandlungsungleichgewicht aufzufangen; sowie Nachhaltigkeitsvereinbarungen die die **Weitergabe gestiegener Erzeugerkosten für Nachhaltigkeit** „hin auf“ entlang der Wertschöpfungskette oder aber die tatsächliche **Partizipation von Erzeugern an höheren Verbraucherpreisen** durch Weiterleitung der gesteigerten Erträge entlang der Wertschöpfungskette „hin ab“ zu den Erzeugern, wie unter 1. beschrieben, sicherstellen. Insofern ist eine Ergänzung der Leitlinien über den pauschalen Hinweis in Rn. 89, dass „Wettbewerbsbeschränkungen im tatsächlichen wirtschaftlichen Umfeld“ unter Berücksichtigung von „Marktstruktur, [...] wirtschaftlichen Risiken und [...] Anreizen für die Parteien“ zu prüfen sind, äußerst wünschenswert.

3. Fragliche Einstufung von Standardisierungs-, Normierungs- und Zertifizierungsvereinbarungen als potentiell wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen

Hinsichtlich der Frage, unter welchen Umständen Standardisierungs-, Normierungs- und Zertifizierungsvereinbarungen wie z.B. **Gütesiegel als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen** einzustufen sind, wird um **klarstellende Erörterung** und Anpassung der in den Leitlinien angeführten Beispiele gebeten. Es sollte sicher gestellt werden, dass insofern ein Gleichlauf mit den (aktuell ebenfalls nur im Entwurf vorliegenden) Horizontalleitlinien⁶ besteht. Insbesondere durch die Bereitstellung von Informationen über Nachhaltigkeitsaspekte (z. B. über Gütesiegel) befähigen Nachhaltigkeitsstandards die Verbraucher, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen, spielen somit eine wichtige Rolle bei der

⁶ Mitteilung der Kommission – Leitlinien zur Anwendbarkeit des Artikels 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit ENTWURF, Anhang, 2022/C 164/01 („Entwurf Horizontalleitlinien“), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022XC0419\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022XC0419(03))

Entwicklung von Märkten für nachhaltige Produkte,⁷ und sollten daher nicht ungebührlich eingeschränkt werden.

Die Horizontalleitlinien (Entwurf)⁸ formulieren folgende Voraussetzungen, unter denen eine Standardisierungs-, Normierungs- bzw. Zertifizierungsvereinbarung in der Regel nicht als wettbewerbsbeschränkend einzustufen ist:

- (1) Verfahren zur Entwicklung des Nachhaltigkeitsstandards ist transparent und alle interessierten Wettbewerbsteilnehmer können sich am Prozess, der zur Auswahl der Norm führt, beteiligen
- (2) Freiwilligkeit (Unternehmen, die sich nicht an der Norm beteiligen wollen, wird weder direkt noch indirekt die Verpflichtung auferlegt, die Norm einzuhalten)
- (3) Möglichkeit der Festsetzung eines höheren Nachhaltigkeitsstandards
- (4) Kein Austausch sensibler Geschäftsinformationen, die nicht für die Entwicklung, Annahme oder Änderung der Norm erforderlich sind
- (5) Effektiver und diskriminierungsfreier Zugang zu den Ergebnissen des Normungsverfahrens, inkl. zu den Anforderungen und Bedingungen für die Erlangung des vereinbarten Gütesiegels oder für die Annahme der Norm zu einem späteren Zeitpunkt durch Unternehmen, die nicht an der Entwicklung der Norm teilgenommen haben
- (6) Kein erheblicher Preisanstieg oder erhebliche Einschränkung der Auswahl an auf dem Markt erhältlichen Produkten
- (7) Mechanismus /Überwachungssystem, um sicherzustellen, dass die Anforderungen der Norm auch tatsächlich eingehalten werden

Anhang E, Ziffer 6 Beispiel 1 lehnt daher folgerichtig eine Wettbewerbsbeschränkung bei der Implementierung eines Gütesiegels durch eine Erzeugervereinigung zur Zertifizierung eines bestimmten Prozessstandards (Anbau mehlttauresistenter Kürbissorten) ab. In der Abwandlung in Beispiel 4 wird der Standard für alle Mitglieder der Vereinigung verpflichtend; zwar können Mitglieder die den Standard nicht übernehmen wollen die Vereinigung verlassen, **jedoch verlieren sie dadurch den Zugang zu wertvoller Unterstützung im Bereich Marketing und Technik. Hier sei von einer Wettbewerbsbeschränkung auszugehen.**

Diese Auslegung ist äußerst bedenklich. Über diesen Rückgriff müssten **beinahe sämtliche Gütesiegel als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung eingestuft** werden, da **in der Regel die Beteiligung an einem Gütesiegel mit Unterstützung im Bereich Marketing** (da das Gütesiegel in der Regel eigenständig beworben wird) **einhergeht**, welche verloren ginge, sollte der zertifizierte Standard nicht mehr eingehalten werden. Häufig bescheinigen Gütesiegel die Mitgliedschaft in Erzeugerverbänden oder Vereinigungen von Herstellern, wie im Bio-Bereich z.B. Demeter, Naturland und Bioland oder das Heumilch-Gütesiegel der ARGE Heumilch. Mit der Mitgliedschaft in dem Verband oder der Vereinigung unterwerfen sich die Mitglieder teils detaillierten Vorgaben zur Produktionsweise, die durch das Gütesiegel zertifiziert werden. Umgekehrt bieten die Verbände und Vereinigungen aber auch Unterstützung z.B. im Marketing oder Beratung. **Selbst wenn die Mitgliedschaft jederzeit freiwillig beendet werden könnte, würde es sich bei einer Auslegung wie in Anhang E, Ziffer 6 Beispiel 4 um wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen handeln, die der kartellrechtlichen Rechtfertigung bedürften, da diese Unterstützung mit dem Austritt aus dem Verband oder der Vereinigung verloren ginge! Diese Auslegung widerspricht der geltenden und auch in den Horizontalleitlinien (Entwurf) niedergelegten Rechtsauffassung** und hätte weitreichende, gar wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen zur Folge: Zweck und Wirkung von Gütesiegeln, die Informationsasymmetrien für Verbraucher hinsichtlich Vertrauenscharakteristika von

⁷ Rn. 568, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

⁸ Nr. 572, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

Produkten (e.g. Eigenschaften, die Verbraucher nicht oder nur mit erheblichen Kosten überprüfen können) zu beheben und damit ein mögliches Marktversagen zu überwinden, könnte kaum mehr eingesetzt werden, da die Einstufung als (rechtfertigungsbedürftiger) Kartellverstoß die Implementierung von Gütesiegeln maßgeblich hemmen würde.

Überdies steht Anhang E, Ziffer 6 Beispiel 4 auch in Widerspruch zu Anhang E, Ziffer 4 Beispiel 1: Auch hier kann die Beendigung der Teilnahme an einer (freiwilligen) Initiative Auswirkungen auf die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe oder die Attraktivität örtlicher Unternehmen für Kunden haben; es ginge wertvolle Unterstützung in Form der Auflistung in Informationsmaterialien, die Touristen auf nachhaltige Unternehmen in der Region hinweisen, verloren. Richtigerweise wird aufgrund der Freiwilligkeit und Offenheit für alle Betriebe und Unternehmen hier aber eine Wettbewerbsbeschränkung verneint, obgleich die Teilnahme mit bestimmten Vorteilen verbunden ist, die in Form der Beendigung verloren gehen. Dies ist, wie eben beschrieben, das **regelmäßige Wesen von Gütesiegeln und/oder Verbänden/Vereinigungen und nicht ausreichend für eine Begründung einer Wettbewerbsbeschränkung**.

Es wird daher nachdrücklich angeregt, Anhang E Beispiel 4 ersatzlos zu streichen sowie die Voraussetzungen, unter denen Standardisierungs-, Zertifizierungs- und Normierungsvereinbarungen in Form von Nachhaltigkeitsstandards nicht als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen anzusehen sind, in Harmonisierung mit den Horizontalleitlinien (Entwurf), klar zu stellen.

Dies gilt umso mehr, als nach Rn. 24 die „Entscheidung einer Vereinigung“ ein weit gefasster Begriff ist, der folgende Sachverhalte umfasst: i) Regeln und Vorschriften, ii) förmliche Beschlüsse, die für ein oder mehrere Mitglieder der Vereinigung verbindlich sind, iii) Verhaltensregeln, iv) unverbindliche Empfehlungen, die den Willen der Vereinigung widerspiegeln, das Verhalten ihrer Mitglieder auf dem Markt entsprechend der Empfehlung zu koordinieren. Danach stellte jeder Zusammenschluss von Erzeugern in einer Vereinigung, z.B. in einer Vereinigung des ökologischen Landbaus wie den Bio-Verbänden Demeter, Bioland, Naturland, Biokreis, Gäa etc. eine „Vereinbarung“ dar, da diese Zusammenschlüsse auf verbindlichen Regeln zur Anwendung des ökologisch/biologischen Produktionsverfahrens beruhen. Nach Rn. 56 schränkt eine solche Vereinbarung den Wettbewerb ein (Wettbewerbsbeschränkung), wenn sie geeignet ist, Auswirkungen auf die Wettbewerbsparameter in einem bestimmten Markt zu haben [...] weil sie eine [...] Verpflichtung enthält, im Hinblick auf einen oder mehrere Wettbewerbsparameter nicht in Wettbewerb zu treten. Die Verpflichtung zur Anwendung des ökologisch/biologischen Produktionsverfahrens erfüllt dies grundsätzlich, da das Produktionsverfahren und somit ein Wettbewerbsparameter festgelegt wird. Entsprechend werden in Rn. 33, Beispiel 2 die Entwicklung eines Zertifizierungszeichens für pestizidfreie Produkte und dessen Lizenzierung an einen Supermarkt als zwei Nachhaltigkeitsvereinbarungen eingestuft. **Es muss daher über das bloße Vorliegen einer „Vereinbarung“ hinaus, wofür Schwelle äußerst niedrig ist, entsprechend der Darstellung in den Horizontalleitlinien (Entwurf)⁹ darauf ankommen, ob Normierungsvereinbarungen oder Gütesiegel spürbare negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben (e.g. als bewirkte Wettbewerbsbeschränkung einzustufen sind) oder ob sie den Wettbewerb nicht vielmehr befördern.** Gütesiegel können die Auswahl für Verbraucher tatsächlich erweitern, indem sie ihnen die Möglichkeit geben, Produkte zu erkennen, die die zertifizierten Merkmale aufweisen, und so die Informationsasymmetrie auflösen, welche zu einem Marktversagen führen kann¹⁰. Dieser Prüfungsschritt darf nicht übersprungen werden. **Spürbare wettbewerbswidrige Auswirkungen sind auch dann nicht anzunehmen, wenn es genügend Wettbewerb durch alternative Nachhaltigkeitssiegel/-standards und/oder durch Produkte gibt, die auf konventionelle**

⁹ Nr. 572, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

¹⁰ Nr. 618, Beispiel 2, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5).

Weise (d.h. außerhalb der Gütesiegel/Standards) hergestellt und vertrieben werden.¹¹ Wenn keine Marktmacht besteht, können Normenvereinbarungen keine wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen haben. Solche Auswirkungen sind deshalb in Fällen, in denen wirksamer Wettbewerb zwischen mehreren freiwillig vereinbarten Normen herrscht, sehr unwahrscheinlich.¹² Relevanter Markt ist für diese Beurteilung folglich der Gesamtmarkt (und nicht ein abgegrenzter nachhaltiger Markt), was klar gestellt werden sollte. Selbst bei einer erheblichen Marktabdeckung können die negativen wettbewerbswidrigen Auswirkungen ausbleiben, „insbesondere in Fällen, in denen sich die Nachhaltigkeitsvereinbarung auf die Einführung eines Gütesiegels beschränkt und es den beteiligten Unternehmen freisteht, auch außerhalb des Gütesiegels tätig zu werden. Wenn dies der Fall ist, haben die Verbraucher die Wahl, entweder Produkte zu kaufen, die das Gütesiegel tragen, oder Produkte, die möglicherweise von denselben Unternehmen hergestellt werden und dem Gütesiegel nicht entsprechen, sodass der Wettbewerb wahrscheinlich nicht eingeschränkt wird.“¹³ Da eine umfassende Transformation der Lebensmittelsystem durch den Europäischen Green Deal beabsichtigt ist, in deren Zusammenhang Art. 210a GMO steht, dürfen die Grenzen für die Marktmacht auch nicht zu eng gezogen werden, denn eine flächendeckende Transformation ist gerade wünschenswert. Mit einer bloßen Marktabdeckung von Nachhaltigkeitsinitiativen von 10 % wie in Rn. 69, Beispiel 2 lässt sich eine flächendeckende Transformation jedenfalls nicht erreichen. Eine Anpassung des Beispiels sollte daher in Erwägung gezogen werden.

Auch Ziffer 5.5, Beispiel 3 bezieht sich auf ein Gütesiegel für Käse mit Milch aus ökologischer Erzeugung. Dies wird konkludent als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung eingestuft. Es wird angeregt, die genauen Gründe, warum hier eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung vorliegt, mit Hinblick auf die o.g. Kriterien der Horizontalleitlinien (Entwurf) darzulegen. Im Folgenden wird die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit in diesem Fall mit der Begründung abgelehnt, dass der Markt für ökologischen Käse sowie die Verbrauchernachfrage gut entwickelt sei und bereits zahlreiche vergleichbare Nachhaltigkeitsstandards existieren/angewendet würden. **Damit Standards und Gütesiegel ihre Funktion (s.o., Behebung der Informationsasymmetrie bezüglich Vertrauenscharakteristika) erfüllen können, müssen Verbraucher:innen eine hinreichende Vorstellung von den Inhalten der Standards und Gütesiegel haben. Dafür ist wiederum eine gewisse Verbreitung erforderlich.¹⁴** Es erschließt sich daher nicht – wenn man die Gütesiegelvereinbarung überhaupt als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung auslegen wollte – warum selbst bei Bestehen anderer vergleichbarer Nachhaltigkeitsstandards es nicht **erforderlich** sein kann, ein **eigenes, ausreichend verbreitetes und für die Verbraucher:innen deshalb erkennbares Gütesiegel einzuführen, um im Wettbewerb mit den anderen Nachhaltigkeitsstandards die entwickelte Verbrauchernachfrage auch auf die eigenen Produkte zu lenken.** Den Molkereien in diesem Fall die Entwicklung eines Gütesiegels zur versagen, führte vielmehr zu deren Benachteiligung im Wettbewerb. Es wird daher angeregt, das Beispiel genau zu überprüfen und anzupassen.

Im Zusammenhang mit dem Themenkomplex Standards, Normen und Gütesiegel wird **hinsichtlich Anhang E, Ziffer 6, Beispiel 2 noch folgendes zu Bedenken gegeben:** private Standards, Gütesiegel und Label geben häufig einen bestimmten Input von Betriebsmitteln vor, der durch einen indirekten Umweltnutzen begründet sein kann, wie z.B. das Verbot zur Fütterung von Soja aus Übersee zur Bekämpfung der Abholzung von Regenwald. Die Möglichkeit bestimmte Produktionsverfahren in Nachhaltigkeitsstandards

¹¹ Nr. 575, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

¹² Nr. 474, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

¹³ Rn. 575, „Entwurf Horizontalleitlinien“ (Fn. 5)

¹⁴ Rn. 61 ff., insb. Rn. 63, Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? Feld et. al, Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, 2022, ISBN 3-89015-131-0, abrufbar unter https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/KK-Studien/KK-Studie-69_Greendeal_auf_Kosten_des_Wettbewerbs.pdf, zuletzt abgerufen am 24.04.2023

festzulegen wird in Rn. 47 ausdrücklich genannt. Der Nutzen von privaten Standards und Labels für Verbraucher kann es gerade sein, dass ein bestimmter Input oder eine bestimmte Produktionsweise vorgegeben wird, die aus Sicht des Verbrauchers vorzugswürdig ist, wissenschaftlich aber hierzu verschiedene Studien bzw. verschiedenen Systemgrenzen betrachtet werden. Es sollte überdacht werden, ob ein solches Vorgehen als potenziell wettbewerbsbeschränkend eingestuft wird; die Wettbewerbsbehörden sollten durch die Leitlinien entsprechend sensibilisiert werden, dass insoweit auch **bei wissenschaftlichen Studien zur Gleichwertigkeit bestimmter Inputs oder Produktionsverfahren eine Auswahl aus anderen Gründen gerechtfertigt sein kann und nicht zu einer Wettbewerbsbeschränkung führt.**

4. Schwacher Schutz vor aufgezwungenen Nachhaltigkeitsstandards

Rn. 33 stellt klar, dass für die Anwendbarkeit des Art. 210a GMO mindestens eine Partei der Nachhaltigkeitsvereinbarung ein Erzeuger sein muss. Weiter wird ausgeführt, dass die Erzeuger „an den Verhandlungen über den betreffenden Standard und dessen Annahme und Umsetzung“ beteiligt sein müssen. Das Ausmaß der erforderlichen Beteiligung ist damit nicht definiert. Dagegen ändert Art. 210a GMO zunächst nichts an dem „erheblichen Gefälle der Verhandlungsmacht entlang der Lebensmittelwertschöpfungskette mit den landwirtschaftlichen Erzeugern am einen Ende, und den oligopolistischen Einzelhändlern am anderen Ende“. ¹⁵ Bei einer unzureichenden Beteiligung von Erzeugern an den Verhandlungen zum Nachhaltigkeitsstandard besteht die Gefahr, dass Art. 210a GMO „entgegen seiner Intention sowohl schädlich für die Nachhaltigkeit als auch die Verhandlungsposition der landwirtschaftlichen Erzeuger sein. Die vertikalen Vereinbarungen des Art. 210a Abs. 2 GMO müssen „bottom-up“ und dürfen nicht „top-down“ erfolgen. Nur der Ansatz „bottom-up“ wird zudem zu einem qualitativen Wettbewerb um Nachhaltigkeit zwischen verschiedenen Erzeugern und deren Initiativen führen, mit unterschiedlicher Akzentuierung einzelner oder mehrerer Nachhaltigkeitsaspekte. Der Ansatz „top-down“ wird lediglich die oligopolistische Wettbewerbsstruktur auf den Nachhaltigkeitswettbewerb übertragen.“ ¹⁶

Damit verfehlen die Leitlinien in ihrer aktuellen Formulierung in Rn. 33 die vom Gesetzgeber definierte Intention, mit Art. 210a GMO die Stellung der Erzeuger in der Versorgungskette zu festigen und ihre Verhandlungsposition zu stärken. ¹⁷

Rn. 33 sollte daher entsprechend des gesetzgeberischen Willens dahingehend ergänzt werden, dass eine ernsthafte Beteiligung der Erzeuger an Verhandlungen, Annahme und Umsetzung des Standards im Sinne eines „Aushandelns“ erforderlich ist. Analog zur ständigen Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes (BGH) zum „Aushandeln“ allgemeiner Vertragsbedingungen ist dieses Kriterium erfüllt, wenn die Bedingungen der Nachhaltigkeitsvereinbarung den beteiligten Erzeugern inhaltlich ernsthaft zur Disposition gestellt worden sind, und ihnen Gestaltungsfreiheit zur Wahrung eigener Interessen eingeräumt wurde mit zumindest der realen Möglichkeit, die inhaltliche Ausgestaltung der Bedingungen der Nachhaltigkeitsvereinbarung zu beeinflussen. ¹⁸ Bei der Bewertung, ob ein „Aushandeln“ in diesem Sinne vorliegt, wird von den zuständigen Behörden zu berücksichtigen sein, ob die den Erzeugern im Rahmen der Nachhaltigkeitsvereinbarung entstehenden Kosten tatsächlich in Wert gesetzt werden, oder ob es sich vielmehr um von der nachgelagerten Wertschöpfungskette entwickelte und etablierte Standards

¹⁵ Dr. Kim Manuel Künstner, Ausnahme vom Kartellverbot zur Verwirklichung übergesetzlicher Nachhaltigkeitsstandards nach Art. 210a Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über die Gemeinsame Marktorganisation („GMO“), WuW Nr. 01 vom 06.01.2023, S. 11 (WUW1423292).

¹⁶ Siehe Fn. 14.

¹⁷ Siehe Fn. 1.

¹⁸ BGH, Urt. v. 20.03.2014, VII ZR 248/13, BGHZ 200, 326, Rn. 27

handelt, die den Erzeugern unter dem Deckmantel des Art. 210a GMO gleichsam aufgezwungen werden, ohne dass sie tatsächlich ernsthaft an deren Aushandlung beteiligt waren und ihre Interessen (insbesondere Erhalt einer ausreichenden finanziellen Ausstattung zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsvereinbarungen) wahren.

Die in Rn. 161 beschriebene Möglichkeit der Wettbewerbsbehörden zur **ex-post-Intervention** muss auch in diesem Sinne ausgelegt werden. Eine nachträgliche Einstellung einer Nachhaltigkeitsvereinbarung gemäß Art. 210a VII GMO kommt in Betracht, wenn die Verwirklichung des GAP-Zieles gem. Art. 39 AEUV, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, gefährdet wird. Die zuständigen Behörden sollten daher insbesondere **bei aufgezwungenen Nachhaltigkeitsvereinbarungen** einschreiten, die **die Erzeuger nicht ausreichend für die zusätzlichen Kosten des Nachhaltigkeitsstandards kompensieren**, und somit einerseits zur Einhaltung kostenintensiver Nachhaltigkeitsstandards verpflichten, andererseits die Erzeuger hierfür nicht ausreichend finanzieren **und schließlich deren angemessene Lebenshaltung gefährden**. Im Falle solcher aufgezwungener Nachhaltigkeitsvereinbarungen kann es auch nicht wie in Rn. 165 darauf ankommen, dass die Lebenshaltung aller landwirtschaftlicher Erzeuger berührt ist.

Nur Nachhaltigkeitsvereinbarungen, die Erzeugern die nachhaltige Produktion langfristig auch finanziell ermöglichen, sollten von Artikel 210a GMO freigestellt sein und bleiben.

5. Mangelnde Umsetzbarkeit: Berücksichtigungspflicht regionaler oder lokaler verbindlicher Standards

Nachhaltigkeitsstandards, die im Rahmen einer unter Art. 210a GMO fallenden Nachhaltigkeitsvereinbarung angewendet werden sollen, müssen höher sein als der durch Unions- oder nationales Recht vorgeschriebene Standard. Gemäß Rn. 56 seien dabei auch gegebenenfalls auf regionaler oder lokaler Ebene bestehende Standards zu berücksichtigen. Dies ist kaum umsetzbar. Beinhaltet z.B. eine Nachhaltigkeitsvereinbarung den Verzicht von chemisch-synthetischen Pestiziden, und sind daran beispielsweise Erzeuger in ganz Deutschland beteiligt, kann sich der Verzicht für einzelne Flächen und Teilflächen der Erzeuger bereits aus regionalen oder lokalen Standards wie z.B. Naturschutz- oder Wasserrecht ergeben. Beinhaltet die Nachhaltigkeitsvereinbarung z.B. eine Ausgleichszahlung für den Verzicht auf die chemisch-synthetischen Pestizide, müsste diese regional oder gar lokal differenziert berechnet werden, was nicht umsetzbar sein dürfte; beinhaltet die Nachhaltigkeitsvereinbarung z.B. die Verwendung eines Zertifizierungszeichens dürften Betriebe die in o.g. Gebieten liegen dieses Zeichen nicht benutzen, obwohl auch sie auf chemisch-synthetische Pestizide verzichten, und hierfür ein Informationsinteresse der Verbraucher besteht. **Daraus folgt, dass zumindest für Nachhaltigkeitsvereinbarungen mit überregionalem Einbezug regionale oder lokale erhöhte Mindeststandards nicht berücksichtigt werden können, sondern nur die nationalen Mindeststandards.**

6. Keine Berücksichtigung der angemessenen Vergütung der Landwirte als Nachhaltigkeitsziel

Rn. 38 ff. stellen klar, dass nur Nachhaltigkeitsvereinbarungen über Nachhaltigkeitsstandards, die auf in Art. 210a GMO aufgelistete Nachhaltigkeitsziele einzahlen, unter die Kartellausnahme fallen. Die Verfolgung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Ziele wie eine angemessene Vergütung für Landwirte kann nach Rn. 43 nicht berücksichtigt werden. **Hier ist zu spezifizieren, dass die Bereitstellung einer angemessenen Vergütung für Landwirte als Mittel (und nicht originäres Ziel), um einen Nachhaltigkeitsstandard im Sinne des Art. 210a GMO überhaupt finanziell zu ermöglichen, Gegenstand einer Nachhaltigkeitsvereinbarung unter Art. 210a GMO sein darf.** Dies hat die Kommission ausdrücklich kommuniziert: „Die Ausnahmeregelung bietet für Landwirte die Möglichkeit, ökologischere Praktiken in der Landwirtschaft einzuführen und dafür verschiedene Vorteile zu erhalten (höhere Preise, längerfristige

Lieferbeziehungen usw.)“.¹⁹ Die Vereinbarung muss somit folglich zwar auf die Implementierung von Nachhaltigkeitsstandards, die zu den definierten Nachhaltigkeitszielen beitragen, gerichtet sein. Sofern **Mittel** zur Implementierung und damit Bestandteil der Nachhaltigkeitsvereinbarung auch die (angemessene) Vergütung hierzu ist, ist dies unschädlich. Insofern wird auf Rn. 85 hingewiesen, wonach über die Vereinbarung eines bestimmten Nachhaltigkeitsstandards hinaus Vereinbarungen beispielsweise zu Preisen getroffen werden können, um den Nachhaltigkeitsstandard wirksam zu entwickeln oder umzusetzen.

7. Verwechslung von Zielvorgaben und verpflichtenden Mindeststandards

Es wird auf einen Widerspruch zwischen Rn. 54 und Rn. 61, Bsp. 1 hingewiesen. Nach Rn. 54 zählen korrekterweise nur solche Standards als verpflichtende/verbindliche Mindeststandards, die durch einzelne Erzeuger oder Wirtschaftsakteure (betriebsindividuell) zu erreichende oder vermeidende Grenzwerte, Substanzen, Erzeugnisse oder Verfahren festlegen. **Standards oder Zielvorgaben, die für Mitgliedstaaten nicht aber für einzelne Unternehmen verbindlich sind, sind keine verbindlichen Standards iSd. Art. 210a GMO.** Dem widersprechend definiert Rn. 61, Bsp. 1 die Zielvorgabe der Union in der (aktuell im Entwurfsstadium befindlichen) EU-Richtlinie über nachhaltige Verwendung von Pestiziden, Einsatz und Risiko chemischer Pestizide um 50 % bis 2030 zu verringern, als einzuhaltenden „Mindeststandard“; sodass nur Nachhaltigkeitsvereinbarungen unter Art. 210a GMO fielen die höhere Ziele vorsehen. Dies erkennt, dass die in der **EU-Richtlinie voraussichtlich zu definierenden Zielvorgaben zur 50 % Reduktion** voraussichtlich keine für einzelne Unternehmen verbindliche Maßnahme ist sondern sich vielmehr **an die Mitgliedstaaten richten**; dieses Reduktionsziel (gerichtet an die Mitgliedstaaten) soll dann durch mehrere verbindliche Maßnahmen wie z.B. ein (betriebsindividuell geltendes) Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in sog. „sensiblen Gebieten“ erreicht werden. **Nur letztere betriebsindividuell geltende Verbote oder Maßgaben sind „verbindliche Standards“ iSd. Art. 210a GMO.**

8. Unlauteres Verhandeln Dritter führt zu behördliche Intervention gegen Nachhaltigkeitsvereinbarung

Rn. 168 stellt klar, dass Nachhaltigkeitsvereinbarungen, die zu einer Reduzierung des Produktangebots weniger nachhaltiger Produkte führen, nicht notwendig das GAP-Ziel der Versorgungssicherheit gem. Art. 39 AEUV gefährden, da Versorgungssicherheit nicht eine größtmögliche Diversität desselben agrarischen Produkts bedeutet. Außerdem dürfe das Kriterium der „angemessenen Preise“ nicht so verstanden werden, dass Preise so niedrig wie möglich ausfallen sollten. Rn. 176 stellt über dies klar, dass eine Nachhaltigkeitsvereinbarung auch keinen Ausschluss des Wettbewerbs bewirkt, wenn eine Reduzierung des Produktangebots weniger nachhaltiger Produkte lediglich die Folge von eine Bevorzugung der nachhaltigen Produkte durch die Verbraucher ist. In Rn. 179, Beispiel 2 wird ein nachhaltiges Truthahnfleisch eingeführt; die vereinbarte Preissteigerung ist im Beispiel unerlässlich, um die erhöhten Produktionskosten zu finanzieren. Erzeuger von nicht nachhaltigem Truthahnfleisch nutzen diesen Umstand, ihre Marge zu erhöhen, und heben ihre Preise ebenfalls an, wodurch sich Verbraucher auch das nicht nachhaltige Truthahnfleisch nicht mehr leisten können. Das Beispiel resümiert, dass „Verbraucher, die bisher nur bereit waren, für die günstigere (und weniger nachhaltige) Alternative zu zahlen, keinen Zugang mehr zu Truthahnfleisch [haben], da sie die 150%ige Preissteigerung nicht bezahlen können. In einer solchen Situation ist eine Intervention der zuständigen Wettbewerbsbehörde wahrscheinlich.“ **Dieser Schluss ist aus mehreren Gründen abzulehnen:** zum einen **darf ein unlauteres Verhalten anderer Marktteilnehmer, die ihre Margen gleichsam als Trittbrettfahrer zu der Nachhaltigkeitsinitiative erhöhen, nicht zu einem Einschreiten gegen die Nachhaltigkeitsvereinbarung führen.** Anderenfalls könnte

¹⁹ Siehe Fn. 2.

jede Nachhaltigkeitsinitiative durch Anbieter konventioneller Ware durch Preiserhöhungen torpediert werden. Vielmehr ist in diesem Fall gegen die Erzeuger konventioneller Ware vorzugehen; bei einer konzertierten Preiserhöhung der restlichen (konventionellen) Erzeuger liegt ein kartellrechtlicher Sachverhalt ohnehin zumindest nahe. Zum anderen bedeutet das Konzept der „Versorgungssicherheit“ keineswegs, dass jeder Verbraucher sich jedwedes Produkt zu einem günstigen Preis leisten können muss bzw. dass für jedes Produkt eine konventionelle, günstige Alternative zur Verfügung stehen muss. Nimmt Art. 210a GMO den Anspruch der **Transformation hin zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen** ernst, wird deutlich, dass diese bei einer **Forderung nach jederzeitiger Verfügbarkeit günstiger konventioneller und nicht nachhaltiger Lebensmittel nicht** gelingen wird.

Zum Bioland-Verband:

Bioland ist der bedeutendste Verband für ökologischen Landbau in Deutschland und Südtirol. Rund 10.000 Betriebe aus Erzeugung, Herstellung und Handel wirtschaften nach den Bioland-Richtlinien. Gemeinsam bilden sie eine Wertegemeinschaft zum Wohl von Mensch und Umwelt.

Mit freundlichen Grüßen



Jan Plagge

Bioland e. V.