

Adviesaanvraag over ontheffingsverzoek Stichting Saneringsfonds Varkensslachterijen

Gelet op artikel 13, tweede lid, van de Wet economische mededinging maakt de Minister van Economische Zaken het volgende bekend.

De Minister van Economische Zaken heeft op 11 juli 1996, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wet economische mededinging, aan de Commissie economische mededinging advies gevraagd met betrekking tot het ontheffingsverzoek van de Stichting Saneringsfonds Varkensslachterijen inzake de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen'.

De integrale adviesaanvraag wordt onderstaand weergegeven. De bijlagen bij het advies liggen, met uitzondering van de als vertrouwelijke bedrijfsgegevens aangemerkte onderdelen, ter inzage op het Ministerie van Economische Zaken, Bezuidenhoutseweg 30, 's-Gravenhage. Voor het inzien van de bijlagen dient contact te worden opgenomen met drs. W. Kuipers, telefoon 070-3796155.

Belanghebbenden kunnen zich binnen twee weken na het verschijnen van de Staatscourant waarin deze mededeling is geplaatst, schriftelijk wenden tot het secretariaat van de Commissie economische mededinging, Bezuidenhoutseweg 20, 2594 AV 's-Gravenhage; zij kunnen daarbij verzoeken door de Commissie te worden gehoord.

Adviesaanvraag

Ingevolge artikel 13, eerste lid, Wet economische mededinging verzoek ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, uw Commissie mij te adviseren omtrent mijn voorgenomen beslissing op het verzoek van de Stichting Saneringsfonds Varkensslachterijen (verder te noemen de Stichting of de SSV) om ontheffing overeenkomstig artikel 6 van het Besluit marktverdelingsregelingen ten behoeve van de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen'.

1 Inleiding

Bij brief van 1 maart 1995 heeft de Stichting een subsidair verzoek om ontheffing ingediend voor de 'Overeenkomst Structuurplan Varkensslachterijen' voor het geval ik van mening mocht zijn dat de voorgelegde overeenkomst onder één van de verboden zoals vervat in het Besluit marktverdelingsregelingen zou vallen.

Op 17 februari 1995 is laatstgenoemde overeenkomst eveneens aangemeld bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen met een verzoek om een negatieve verklaring subsidair een ontheffing. DG IV van de Commissie heeft bij brief van 19 juli 1995 laten weten dat het haar onwaarschijnlijk lijkt dat de Commissie met betrekking tot de op 17 februari aangemelde besluiten/overeenkomsten zou kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden van artikel 85, lid 3 van het EG-Verdrag is voldaan, aangezien er sprake was van een quoteringsregeling. Tevens stelt men dat een oplossing voor de onderhavige zaak ook in het kader van de nationale Nederlandse wetgeving gevonden zou kunnen worden, mits het beleid van de Commissie inzake vermindering van structurele overcapaciteit wordt gerespecteerd.

Vervolgens heeft de Stichting Saneringsfonds Varkensslachterijen in overleg met de ministeries van EZ en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de overeenkomst gewijzigd, in die zin dat de quoteringsregeling daaruit geschrapt is. De concept-overeenkomst die thans ter beoordeling voorligt is de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen' van 4 oktober 1995 met uitzondering van de bepalingen die ingevolge de brieven van de Stichting van 28 februari en 4 maart 1996 geschrapt kunnen worden. Waar in het vervolg gesproken wordt van overeenkomst/regeling is bedoeld de overeenkomst zonder de bepalingen die daaruit geschrapt zijn en zoals gevoegd bij een brief van de Stichting van 31 mei 1996.

2 Ontvankelijkheid

Primair is verzoeker van mening dat de onderhavige regeling ofwel niet onder één van de verboden van het besluit valt ofwel van deze verboden is vrijgesteld. Ik deel deze mening niet.

De regeling valt onder artikel 2 van het Besluit marktverdelingsregelingen. Een deelnemende slachterij is op een bepaald moment gebonden de per 1 juli 1995 bestaande capaciteit niet uit te breiden. Bij uitbreiding van de capaciteit is de slachterij aan de Stichting een boete verschuldigd. Zie verder paragraaf 4 van deze adviesaanvraag.

De vrijstellingen zoals genoemd in de artikelen 3 en 4 Besluit marktverdelingsregelingen zijn niet van toepassing. DG IV van de Europese Commissie heeft laten weten de afhandeling van het ontheffingsverzoek vooralsnog aan de Nederlandse kartelautoriteit over te laten.

Subsidair is verzocht om ontheffing van het verbod van marktverdelingsafspraken. Het verzoek heeft thans betrekking op de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen'. Het gaat hier om een tot stand te brengen, bij het verzoek in ontwerp overgelegde mededingingsregeling in de zin van artikel 6 van het Besluit marktverdelingsregelingen.

Het ontheffingsverzoek is ontvankelijk.

3 Markt en marktpartijen

a Markt algemeen

De relevante markt is i.c. de markt van het slachten van varkens (in varkensslachterijen); aan de vraagzijde is daarbij de markt van vleesvarkens relevant; aan de aanbodzijde de markt van varkensvlees.

De varkensslachterijen kopen al dan niet via handelaren van de varkensmes-ter de vleesvarkens, slachten deze en verkopen het varkensvlees.

De slachterijen in Nederland zijn gespecialiseerd. In Nederland bestaan vrijwel uitsluitend slachterijen die één diersoort

slachten, zodat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de markt van varkens-, resp. runder- en kalverslachterijen. De omschakeling van een slachterij op een andere diersoort is niet mogelijk zonder belangrijke investeringen. Voor toetreding tot de markt is in bijna alle gevallen een erkenning van de Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees vereist (inrichtings- en hygiëne-eisen), mede gebaseerd op EG-regelgeving.

Op grond van gegevens verstrekt door verzoeker kan over de sector nog het volgende worden gezegd.

Wat betreft de kostenstructuur van de varkensslachtsector geldt dat de gemiddelde kosten van het eindprodukt van f 243,61 zijn opgebouwd uit f 228,83 gemiddelde inkooprijzen per varken en f 14,78 gemiddelde slachtkosten per varken, waarvan f 7,22 betrekking heeft op arbeid (f 4,79 loonkosten ten laste van de slachterij en f 2,43 keuringskosten RVV).

De invoer van levende vleesvarkens bedroeg in 1994 0,67% van het aantal slachtingen en is derhalve van ondergeschikte betekenis.

De uitvoer van vleesvarkens bedraagt ongeveer 12% van de binnenlandse productie. In 1994 waren de cijfers als volgt: aantal slachtingen: 19.500.000, invoer van levende vleesvarkens: 130.800, uitvoer van levende vleesvarkens: 2.600.000, Nederlandse aanbod van levende vleesvarkens: 21.969.200. Van de Nederlandse productie van varkensvlees wordt ongeveer 75% uitgevoerd. De Nederlandse export is bijna volkomen gericht op de Europese markt.

Het varkensvlees dat in Nederland verkocht wordt is voor het overgrote deel afkomstig van Nederlandse slachterijen.

b Overcapaciteit en de gevolgen daarvan

De totale capaciteit van alle varkensslachterijen is belangrijk groter dan het totaal aantal gerealiseerde varkensslachtingen. De capaciteit van een slachterij wordt bepaald door de bandsnelheid, gewerkte uren, grootte, infrastructuur en personeelsbestand. De bandsnelheid kan worden aangepast al naar gelang het aanbod. Dit geldt eveneens voor de werktijd.

De Stichting heeft becijferd dat de technische capaciteit – in 1994 – bij normale bandsnelheid en werktijd van 40 uur/week ca. 25% boven het aantal gerealiseerde slachtingen ligt; bij een werktijd van 36 uur/week is dit percen-

tage ca. 12,9. In 1994 bedroeg het aantal slachtingen 19.500.000.

Dit betekent afhankelijk van de werktijd een totale overcapaciteit van tussen de 3 en 5 miljoen slachtingen/slachthaken, waarvoor geen aanbod beschikbaar is.

Bij de Nederlandse varkensslachterijen is – sinds eind jaren '80 – sprake van een structurele onderbezetting van de productiecapaciteit. De overcapaciteit leidde tot een opwaartse druk op de prijzen van vleesvarkens, die werd versterkt door de vraag van varkensslachterijen in andere EU-Lidstaten die bereid zijn een hogere prijs te betalen om het bovenste deel van hun capaciteit bezet te krijgen.

Dit leidde in Nederland tot:

– een onregelmatige en onvoorspelbare aanvoer en sterke prijsfluctuaties wat betreft vleesvarkens;

– aanvoerders zijn niet bereid met de Nederlandse varkensslachterijen aanvoerovereenkomsten te sluiten over aantallen en prijzen op langere termijn; – de slachterijen zijn bij hun investeringen en werving van personeel uitgegaan van een veronderstelde aanvoer, die niet of tegen een te hoge prijs werd verkregen. Dit leidde tot verliezen en dalende werkgelegenheid. De SSV heeft de verliezen voor de gehele varkensslachtsector in de periode 1990-1994 bij benadering berekend op f 10,00 à f 15,00 per slachting. De SSV heeft geen informatie over individuele bedrijfsresultaten.

– de onregelmatige aanvoer bij de Nederlandse varkensslachterijen leidde tot fluctuaties in de prijzen van varkensvlees en tot afzetmoeilijkheden. De afnemers van de varkensslachterijen wenssen een regelmaat en voorspelbaarheid t.a.v. prijzen en hoeveelheden, mede gezien de door hen aan te gane verplichtingen.

– uiteindelijk resulteert dit in relatief hoge prijzen voor levende vleesvarkens (aan de inkoopzijde van de varkensslachterijen) en relatief lage prijzen voor varkensvlees (aan de verkoopzijde van de varkensslachterijen).

4 Omschrijving inhoud regeling

De Stichting Saneringsfonds Varkensslachterijen is op 27 februari 1989 opgericht door een aantal varkensslachterijen. De Stichting heeft als doel de structuur van de Nederlandse varkensslachtsector te versterken. Zij tracht haar doel te bereiken door middel van

de instrumenten genoemd in artikel 3 van de Statuten:

1. de aangeslotenen ertoe te verplichten om zorg te dragen, dat in door hen, direct of indirect, gekochte noodlijdende bedrijven waarin varkens geslacht worden dan wel werden, niet langer respectievelijk opnieuw varkens en/of runderen en/of kalveren geslacht worden. Onder noodlijdende bedrijven wordt hier verstaan: bedrijven die ver onder de intrinsieke waarde ter verkoop worden aangeboden en die niet voldoen aan de inrichtingseisen die aan een moderne slachterij mogen worden gesteld. Bij twijfel omtrent het voldoen/voldaan zijn aan de in dit punt genoemde criteria beslist het bestuur van de stichting.

2. varkensslachtpotentieel (bedrijfsruimten waar varkens geslacht worden/werden, eventueel in combinatie met de slachtapparatuur die zich in deze ruimten bevindt) op te kopen, om vervolgens dit varkensslachtpotentieel blijvend buiten gebruik te stellen voor de slachting van varkens en/of runderen en/of kalveren.

3. contractuele bedingen aan te gaan, die leiden tot het blijvend buiten gebruik stellen van varkensslachtpotentieel en waarmee voorkomen wordt dat dit varkensslachtpotentieel als runderen/of kalverslachtpotentieel in werking kan worden gesteld.

4. de aangeslotenen een inspanningsverplichting op zich te doen nemen, binnen de grenzen van de reële mogelijkheden en binnen het kader van de voor de aangeslotenen geldende arbeidsvoorwaarden, een aantal werknemers uit varkensslachterijen, waarvan het varkensslachtpotentieel door de Stichting blijvend buiten gebruik is gesteld, te herplaatsen in bedrijven van aangeslotenen; en

5. alle andere middelen welke tot bevordering van het doel dienstig kunnen zijn.

De activiteiten van de Stichting betreffen de sanering van een deel van het varkensslachtpotentieel. Bij de Stichting zijn volgens het onthegensverzoek inmiddels 13 bedrijven aangesloten die circa 90% van het varkensslachtpotentieel vertegenwoordigen. De Voorzitter van het Produktschap voor Vee en Vlees (PVV) is voorzitter van de Stichting; ook secretaris en plv. secretaris zijn afkomstig van het PVV; deze bestuursleden zijn niet stemgerechtigd. De sanering wordt gesteund/betaald uit het PVV-fonds varkensslachtsector. Dit

fonds is ingesteld bij Verordening PVV-fonds varkensslachtsector van 4 augustus 1993. Uit het fonds kan – na advies van de Stichting – aan individuele ondernemingen geld worden verstrekt ter financiering van maatregelen ter verbetering van de structuur van de varkensslachtsector. Het PVV voert het beheer over het fonds.

Het fonds wordt gefinancierd uit een heYng, gebaseerd op de HeYngsverordening PVV-fonds varkensslachtsector. Iedere varkensslachter is aan het PVV een heYng verschuldigd per varkensslachting. Deze heYng bedroeg f 0,10 en is in 1995 verhoogd naar f 1,50. DG VI van de Europese Commissie heeft de oorspronkelijke verordeningen en de verhoging goedgekeurd op grond van de artt. 92-93 EG-Verdrag in het kader van structuurversterking van de sector (brief van 31-12-1993, PB C 109/4 van 19-4-1994). Totaal zal men ongeveer f 113 miljoen bijeen moeten brengen. Dit betekent dat de heYng ca. 4,5 jaar zal moeten doorlopen.

In § 3 is vermeld dat de Stichting de totale overcapaciteit afhankelijk van de werktijd schat op 3 à 5 miljoen slachtingen/slachthaken. De Stichting tracht deze capaciteit of in ieder geval een groot deel daarvan op te kopen of definitief buiten gebruik te stellen. Hiertoe worden de middelen uit het PVV-fonds varkensslachtsector aangewend.

Gezien het feit dat iedere varkensslachterij bijdraagt aan het fonds beoogt de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen' dat de ruimte die door de sanering wordt gecreëerd, ook werkelijk ten goede komt aan alle overgebleven varkensslachterijen en niet onmiddellijk door een enkele slachterij wordt ingenomen. (De overeenkomst regelt niet de sluiting van noodlijdende bedrijven, het opkopen door de Stichting van varkensslachtpotentieel of het buiten gebruik stellen van varkensslachtpotentieel, maar bevat een ondersteunende maatregel in de zin van art. 3 onder 5 van de Statuten.)

De Stichting heeft het ontheYngsverzoek voor de 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen' ingediend. De Stichting gaat telkens met een individuele slachterij de overeenkomst aan. De slachterij die de overeenkomst met de Stichting aangaat, verbindt zich om in de periode van 1 juli 1995 tot 1 januari 2000 de per 1 juli 1995 bestaande capaciteit (i.e. de fysieke apparatuur) niet uit te breiden door:

- uitbreiding van de slachtlijn(en);
- uitbreiding van de (capaciteit van de) ten behoeve van het slachten aanwezige apparatuur;
- uitbreiding van de koelcapaciteit;
- andere structurele investeringen die leiden tot een uitbreiding van de per 1 juli 1995 bestaande capaciteit.

De overeenkomst wordt aangegaan onder de ontbindende voorwaarde dat de Stichting identieke overeenkomsten sluit met een aantal slachterijen, dat tezamen beschikt over ten minste 85% van de benutte slachtcapaciteit in 1995 in Nederland. In artikel 8 van de overeenkomst is deze ontbindende voorwaarde gebonden aan de termijn van 1 februari 1996. Deze termijn is inmiddels als gevolg van de behandelingsduur van het ontheffingsverzoek verstreken. De termijn van 1 februari 1996 zou vervangen kunnen worden door een termijn van drie maanden na inwerkingtreding van de beschikking.

De overeenkomst betreft uitsluitend het grondgebied van Nederland.

De overeenkomst geldt in principe voor onbepaalde tijd, maar roept alleen tot 1 januari 2000 verplichtingen in het leven.

Door het bevriezen van de slachtcapaciteit van de deelnemende ondernemingen op het niveau van 1 juli 1995 ontstaat tussen hen een vaste verhouding op de markt; hiermee valt de regeling onder artikel 2 (sub b) van het Besluit marktverdelingsregelingen.

5 Motivering ontheYngsverzoek

De Stichting heeft in het ontheYngsverzoek een marktbeschrijving gegeven zoals weergegeven in § 3. De overeenkomst beoogt een (ondersteunende) bijdrage te verlenen aan het wegnemen uit de sector varkensslachterijen van de bestaande desastreuze overcapaciteit. Zij beoogt te realiseren dat de ruimte die door de sanering wordt gecreëerd, ook werkelijk kan worden benut om te komen tot een capaciteitsbenutting die nodig is voor een rendabele exploitatie. Meer in het bijzonder is door de Stichting het volgende naar voren gebracht (weliswaar m.b.t. de in eerste instantie aangemelde quoteringsregeling, maar deze argumenten gelden ook ten aanzien van de overeenkomst die thans voorligt).

- Een aanpassing van de productiecapaciteit in de varkensslachterijsector zonder de Stichting en het ondersteunend kader van de PVV-verordeningen

is niet mogelijk; de overeenkomst is daarbij een noodzakelijk en onmisbaar onderdeel.

– Er is op dit moment sprake van een gedestabiliseerde markt door de overcapaciteit, die bovendien ongelijk verdeeld is over de verschillende slachterijen. De procentuele capaciteitsbelasting varieert sterk al naar gelang bedrijfsgrootte en regio. De aangemelde overeenkomst waarborgt een beschikbaarheid van de door de sanering vrijkomende slachtcapaciteit voor alle slachterijen en voorkomt gedurende een beperkte periode dat deze vrijkomende capaciteit wordt ingenomen door slechts enkele ondernemingen. Dit is redelijk en een logisch onderdeel van de saneringsoperatie, die immers wordt bekostigd met een heYng ten laste van alle slachterijen.

– Zonder de overeenkomst zou de sanering en – indirect – de heYng en de saneringsvergoeding kunnen leiden tot een bevoordeling van slechts enkele ondernemingen.

– De aangemelde overeenkomst leidt derhalve tot een betere bezetting van de bestaande capaciteit bij de ondernemingen die blijven bestaan, zonder dat tussen hen de concurrentieverhoudingen worden gewijzigd.

– Aan de voorwaarden van artikel 85, lid 3 EG-Verdrag, mede gelet op de belangen waarnaar art. 2, lid 1 Vo. 26/62 verwijst (indien niet rechtstreeks van toepassing), is voldaan: de aangemelde overeenkomst heeft een naar haar aard beperkte duur; draagt bij tot een herstel van goede productie- en distributiestructuren van de Nederlandse varkensslachtsector, met een herstel van een evenwichtige prijsvorming ten voordele van gebruikers en de betrokken sector. De mededinging wordt geenszins uitgeschakeld.

6 Toetsingscriteria

Artikel 6 Besluit marktverdelingsregelingen bepaalt dat ontheYng kan worden verleend, indien het algemeen belang dit naar mijn oordeel vereist. Ten behoeve van de toets van het onderhavige ontheYngsverzoek aan artikel 6 Besluit marktverdelingsregelingen is het van belang te refereren aan de criteria die de Europese Commissie hanteert ter beoordeling van crisiskartels. In de toelichting bij het Besluit is immers aangegeven dat bij de beoordeling van een marktverdelingsregeling de criteria van artikel 85, derde lid, van het

EG-Verdrag het leidend beginsel vormen. In het kader van het Besluit dient strikt formeel alleen de capaciteitsbeheersing te worden getoetst; de Europese Commissie toetst zo'n capaciteitsbeheersingsregeling in het bredere verband van een sanering in crisissituaties.

Ter informatie worden hieronder de toetsingscriteria ten aanzien van crisis-kartels, zoals aangegeven in het 12 e mededingingsverslag van de Europese Commissie, opgesomd.

In het twaalfde mededingingsverslag (1982) heeft de Europese Commissie uiteengezet, onder welke omstandigheden regelingen tussen ondernemingen ter vermindering van structurele overcapaciteit aanvaardbaar kunnen zijn en welke elementen deze regelingen zouden moeten bevatten en niet bevatten om te voldoen aan de voorwaarden van art. 85, lid 3 EG-Verdrag.

Omstandigheden

– Er moet sprake zijn van een structurele overcapaciteit. Hiervan is sprake indien na verloop van langere tijd alle betrokken ondernemingen een sterke vermindering van de benuttingsgraad van hun capaciteiten vertonen, hun productie hebben zien teruglopen en dienengevolge aanzienlijke exploitatieverliezen hebben geleden, en indien op grond van beschikbare informatie op middellange termijn geen duurzame verbetering van de situatie in zicht is.

– Het is in de eerste plaats aan de ondernemingen zelf ter beoordeling of hun overcapaciteiten economisch niet meer te dragen zijn en de nodige maatregelen te nemen om deze te verminderen.

– De overeenkomst moet de sector in zijn geheel betreffen.

– De overeenkomst moet een gecoördineerde vermindering van de overcapaciteiten met zich meebrengen en niet op andere wijze de individuele beslissingsvrijheid van de ondernemingen beperken.

– De noodzakelijke sanering kan niet het resultaat zijn van onaangepaste middelen, zoals overeenkomsten tot vaststelling van prijzen of quota, noch in gevaar worden gebracht door de verlening van staatssteun die zou leiden tot de kunstmatige handhaving van overcapaciteiten.

Voorwaarden art. 85, derde lid (hierna volgt de letterlijke tekst van het twaalfde mededingingsverslag)

’– Een verbetering van de productie kan worden aangenomen wanneer de vermindering van de capaciteiten een uiteindelijke vergroting van de rentabiliteit en dus een terugkeer tot het concurrentievermogen in uitzicht stelt, en door de gecoördineerde sluitingen de gevolgen voor de werkgelegenheid kunnen worden opgevangen, verdeeld en gespreid. Daartoe is nodig dat de overeenkomst voor iedere plaats van productie een gedetailleerd en dwingend sluitingsprogramma bevat dat enerzijds waarborgt dat de overcapaciteiten inderdaad op onomkeerbare wijze worden ontmanteld en anderzijds dat er gedurende de toepassing ervan geen nieuwe capaciteiten worden gecreëerd, behalve die welke in het herstructureeringsprogramma als vervangingscapaciteiten zijn opgenomen;

– Een billijk aandeel van de gebruikers in de voordelen die uit de overeenkomst voortvloeien kan aanwezig worden geacht wanneer zij tengevolge van deze overeenkomst komen te staan voor een verbeterde en economisch gezonde aanbodsstructuur in de Gemeenschap zonder gedurende de looptijd van de overeenkomst, ondanks de gevolgen van de lopende capaciteitsverminderingen, te worden beroofd van hun keuzevrijheid en de voordelen van de concurrentie die tussen de deelnemers blijft bestaan.

– De onmisbaarheid van de concurrentiebeperkingen uit hoofde van de overeenkomst is gegarandeerd, mits zij ten aanzien van de beoogde sanering slechts betrekking heeft op de verkleining van overcapaciteiten en van te voren beperkt blijft tot de tijdsduur die nodig is voor de technische verwezenlijking van het opgestelde capaciteitsverminderingprogramma. De invoering van een systeem van uitwisseling van informatie als noodzakelijk instrument voor de controle op de daadwerkelijke verwezenlijking van beloofde capaciteitsverminderingen is toelaatbaar voorzover zij op geen enkele manier een factor van samenspanning ten aanzien van de exploitatie van de resterende capaciteiten of de verkoopvoorwaarden kan opleveren.

– De deelnemers aan de overeenkomsten verkrijgen niet de mogelijkheid de mededinging uit te schakelen, hoofdzakelijk om de volgende reden: in de eer-

ste plaats de bevolen vermindering van de overcapaciteiten heeft slechts betrekking op één van de, zij het belangrijke, elementen van de concurrentiestrategie van de ondernemingen, daar zij niet afzien van hun gehele handelingsvrijheid op de markt en een bepaalde mate van interne concurrentie behouden.

Bovendien blijft concurrentie van buiten gewoonlijk verzekerd door de aanwezigheid op de markt van ondernemingen die niet aan de overeenkomst deelnemen en door het open karakter van de Gemeenschap jegens import uit derde landen. Gezien het feit dat de overeenkomst van meet af aan beperkt is in de tijd, spoort tenslotte de zekerheid van een terugkeer naar volledige concurrentie in een nabije toekomst de ondernemingen aan, bij de maatregelen welke zij tijdens de looptijd van hun overeenkomst treffen rekening te houden met het feit dat zij uiteindelijk weer ten volle concurrenten zullen worden.’

In de beschikkingen Synthetische Vezels (Pb L 207/17 van 2-8-1984) en Stichting Baksteen (Pb L 131/15 van 26-5-1994) is getoetst aan de in het 12 e mededingingsverslag neergelegde normen.

7 Toetsing

Omstandigheden

– De Stichting schat de technische capaciteit bij normale bandsnelheid en werktijd van 40 resp. 36 uur per week ca. 25% resp. 12,9% boven het aantal gerealiseerde slachtingen. Deze situatie doet zich al een aantal jaren voor. De slachterijen zijn bij hun investeringen en werving van personeel uitgegaan van een veronderstelde aanvoer, die thans niet of tegen een (te) hoge prijs wordt verkregen. Dit leidt tot verliezen en dalende werkgelegenheid. Een duurzame verbetering van de situatie is niet in zicht. De aanvoer van vleesvarkens zal niet toenemen of goedkoper worden. Dit is met name een gevolg van de verhoudingsgewijs grote export van levende slachtdieren naar de BRD. Daarbij speelt een rol het in het recente verleden met EG-subsidies opzetten van hypermoderne slachterijen in de voormalige DDR, waar de veestapel inmiddels drastisch is verminderd. Dit heeft geleid tot een nog grotere onevenwichtigheid tussen slachtcapaciteit en voor het slachten beschikbare varkens. De groei van het aanbod van Nederlandse vleesvarkens wordt tevens beperkt door lastenverzwaringen en

bepanking van productieuitbreiding in het kader van de milieuwetgeving.

– Om in deze ongewenste situatie verandering te brengen heeft de sector zelf een plan opgesteld ter reductie van de overcapaciteit in de varkensslachterijen.

– De overeenkomst betreft ten minste 85% van de benutte slachtcapaciteit in 1995 in Nederland. Indien de deelnemende bedrijven niet ten minste beschikken over genoemde 85% zal de overeenkomst van rechtswege zijn ontbonden.

– De Stichting coördineert de sanering. Uitgangspunt van de overeenkomst is de verschillen in mogelijkheden die de betrokken bedrijven op de markt hebben zo goed mogelijk tot uitdrukking te laten blijven komen.

– Sommige bedrijven/vestigingen zijn gesaneerd; in dit geval betekent dat uitgekocht. De overgebleven deelnemende bedrijven verplichten zich de capaciteit niet uit te breiden. Zodoende wordt voorkomen dat de gesaneerde capaciteit onmiddellijk door bepaalde bedrijven wordt opgevuld. Er is geen sprake van onaangepaste middelen, zoals overeenkomsten tot vaststelling van prijzen of quota. De bepalingen in de oorspronkelijke overeenkomst die een quotering inhielden of die verwezen naar aantallen slachtingen zijn geschrapt.

– De staatssteun – in dit geval de heYngsverordening en het fonds van het PVV – is niet aangewend om overcapaciteiten kunstmatig te handhaven, maar om de overcapaciteit uit te kopen. De Europese Commissie is akkoord gegaan met de steunmaatregel in het kader van de structuurversterking van de varkensslachtsector. Uit het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat er sprake is van omstandigheden waarin regelingen tussen ondernemingen ter vermindering van structurele overcapaciteit aanvaardbaar kunnen zijn.

Toetsing aan de voorwaarden van art. 85, derde lid EG-Verdrag

Verbetering productie of distributie of technische of economische vooruitgang
– Saneren en uitkopen overtollige capaciteit.

De gewenste capaciteit zou volgens de Stichting bij voorkeur gelijk moeten zijn aan de jaarlijkse productie. In praktijk gaat de Stichting bij het bepalen van de gewenste capaciteit uit van normale bandsnelheid en een werkweek van 36 uur per week. Hierdoor kan een

vergroting of verkleining van de productie gemakkelijk worden gerealiseerd door een verruiming of inkrimping van de bedrijfstijd, terwijl tegelijkertijd een beter evenwicht tussen vraag en aanbod tot stand wordt gebracht.

De sanering heeft inmiddels plaatsgevonden door het uitkopen van enkele bedrijven/vestigingen, niet door het vaststellen van een gedetailleerd en dwingend sluitingsprogramma voor iedere plaats van productie. Saneringsmaatregelen die voor de hele sector gelijkelijk gelden, houden geen rekening met de mogelijk sterke verschillen per individuele onderneming. Dat slechts een beperkt aantal ondernemingen om specifieke economische, technische of sociale redenen daadwerkelijk hun capaciteit verminderen/opheven, doet niets af aan de doeltreffendheid van de collectieve verbintenissen met betrekking tot de capaciteitsvermindering. Vgl. Stichting baksteen, identieke overweging onder nr. 25.

De Stichting heeft in 1995 3,6 miljoen slachthaken op vrijwillige basis uitgekocht, hetgeen neerkomt op een capaciteit van ongeveer 3,6 miljoen slachtingen per jaar. Deze capaciteit is onomkeerbaar buiten werking gesteld via met de betrefende bedrijven daarover gemaakte afspraken. Men is op het moment niet voornemens nog meer slachthaken uit te kopen. Dit betekent dat er een overcapaciteit van minstens 1,7 % blijft bestaan uitgaande van een 36-urige werkweek.

Een betere bezetting van de capaciteiten van de overgebleven varkensslachterijen zal leiden tot een vergroting van de rentabiliteit en een verbetering van het concurrentievermogen. De overeenkomst voorkomt dat uitgekochte capaciteit door (een) enkele onderneming(en) wordt ingenomen door het creëren van nieuwe capaciteiten. Investerings- en vervangingscapaciteiten zijn onder voorwaarden toegestaan. Tevens bevat de overeenkomst een hardheidsclausule. Over 1995 zijn nog geen cijfers beschikbaar, maar door de sector is volgens de Stichting aangegeven dat de resultaten na sanering – na medio 1995 – zonder uitzondering zodanig waren dat hiermee 1995 zonder verlies kon worden afgesloten.

– Tussen werkgevers en werknemers is een sociaal plan overeengekomen. De Stichting tracht de werknemers van uitgekochte vestigingen te herplaatsen bij andere vestigingen of afdelingen van het betrefende bedrijf of bij andere

bedrijven binnen of buiten de sector; bedrijven die werknemers overnemen, ontvangen hiervoor een (reïntegratie)-vergoeding. Tevens voorziet het plan in begeleiding en omscholing van te herplaatsen werknemers. Voor het geval herplaatsing niet mogelijk is, is in het georganiseerd overleg afgesproken dat ontslagen werknemers een aanvulling op de uitkering krijgen.

Derhalve dient het oordeel te luiden dat de overeenkomst bijdraagt aan een verbetering van de productie en de technische en economische vooruitgang bevordert.

Billijk aandeel van de voordelen voor de gebruikers

– Ondanks de sanering blijven er voldoende aanbieders bestaan, nl. 13 deelnemers in de Stichting met 21 vestigingen (marktaandeel ongeveer 90%) en enkele tientallen kleinere slachterijen of zelfslachtende slagers (met < 100.000 slachtingen per jaar). Afnemers en aanvoerders blijven hierdoor hun keuzemogelijkheid behouden. Tevens blijven export en import mogelijk.

– Als gevolg van een verbeterde rentabiliteit zullen Nederlandse slachterijen een betere prijs voor de vleesvarkens kunnen betalen. Dit zal leiden tot een meer regelmatige en voorspelbare aanvoer en afzet, hetgeen de gehele bedrijfskolom (en ook de consument) ten goede zal komen.

Aangenomen mag derhalve worden dat een billijk aandeel van de voordelen de gebruikers ten goede zal komen.

Onmisbaarheid

– De overeenkomst bevat alleen een verbod op capaciteitsuitbreiding; dit ter ondersteuning van de sanering. Voor het overige raakt de overeenkomst niet aan de vrijheid van partijen met betrekking tot productie, prijzen, verkoopvoorwaarden, invoer/uitvoer etc. De bepalingen in de oorspronkelijke overeenkomst die zouden hebben geleid tot een beperking van de productie, in de zin van een quotering, zijn daaruit geschrapt.

– De overeenkomst roept gedurende een beperkte tijd – tot 1-1-2000 – verplichtingen in het leven. Deze termijn is gelijk aan de termijn gedurende welke naar verwachting de heYng betaald zal moeten worden.

De overeenkomst roept derhalve slechts verplichtingen in het leven die onmisbaar zijn voor het bereiken van de doelstelling, te weten een gecoördineerde sanering.

– De Stichting stelt ten minste één maal per jaar een onderzoek in om vast te kunnen stellen dat de capaciteit niet is uitgebreid. Ten aanzien van de in het kader van het onderzoek van een slachterij ontvangen inlichtingen en bescheiden is bepaald dat de Stichting deze uitsluitend zal gebruiken voor het hier bedoelde onderzoek en dat deze gegevens en bescheiden niet aan derden ter inzage of ter beschikking komen. Het verdient aanbeveling aan een eventuele ontheffing de algemene voorwaarde te verbinden dat de ondernemingen die de overeenkomst hebben getekend zich ervan onthouden, hetzij rechtstreeks onderling, hetzij via een onafhankelijk orgaan of derde, elkaar enige mededeling te doen van specifieke, geïndividualiseerde gegevens over aantallen gerealiseerde slachtingen en/of leveranties van (geslachte) varkens. Het stellen van deze voorwaarde is nodig om te bereiken dat uitwisseling van gegevens op geen enkele manier een factor van samenspanning ten aanzien van de exploitatie van de resterende capaciteiten kan opleveren (zie Synthetische vezels en Stichting Baksteen. In deze beschikkingen werd een zelfde voorwaarde gesteld.)

Volgende restconcurrentie

– De betrokken ondernemingen zijn, afgezien van het verbod op uitbreiding van de capaciteit, vrij in het bepalen van hun concurrentiestrategie en vrij in de wijze waarop zij van de apparatuur gebruik maken, bijvoorbeeld door vergroting van de bandsnelheid, verlenging van de werktijd of het inzetten van meer menskracht. Hierdoor blijft een bepaalde mate van interne concurrentie behouden. Er is voorts externe concurrentie door de aanwezigheid op de markt van andere ondernemingen die niet aan de overeenkomst deelnemen. Import en export blijven mogelijk.

– De verplichting de capaciteit niet uit te breiden geldt tot 1-1-2000. De zekerheid dat er in de nabije toekomst weer een situatie van volledige mededinging zal zijn, vormt voor de ondernemingen een aansporing om bij de gedurende de looptijd van de overeenkomst genomen maatregelen rekening te houden met het feit dat zij op termijn weer ten volle met elkaar zullen concurreren (zie Stichting Baksteen, identieke overweging in nr. 42).

De overeenkomst geeft de betrokken ondernemingen derhalve niet de mogelijkheid om de mededinging op een

wezenlijk deel van de markt uit te schakelen.

Conclusie

Er is sprake van omstandigheden waarin regelingen tussen ondernemingen ter vermindering van structurele overcapaciteit aanvaardbaar kunnen zijn. De onderhavige 'Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen' voldoet aan de voorwaarden die op basis van artikel 85, derde lid EG-Verdrag aan dergelijke regelingen, gegeven de omstandigheid van een economische crisis, gesteld moeten worden, mits zij op twee punten wordt aangepast, te weten,

– in artikel 8 wordt de zinsnede 'vóór 1 februari 1996' vervangen door 'binnen drie maanden na inwerkingtreding van de beschikking van de Minister van Economische Zaken, waarbij op basis van artikel 6 van het Besluit marktverdelingsregelingen voor deze overeenkomst ontheffing is verleend'.

– de ondernemingen die de overeenkomst hebben getekend onthouden zich ervan, hetzij rechtstreeks onderling, hetzij via een onafhankelijk orgaan of derde, elkaar enige mededeling te doen van specifieke, geïndividualiseerde gegevens over aantallen gerealiseerde slachtingen en/of leveranties van (geslachte) varkens.

Overigens zijn er geen argumenten die mij aanleiding geven een eventuele ontheffing niet te verlenen.

De voorgenomen ontheffing wordt verleend tot uiterlijk 1 juni 1999, de datum waarop het Besluit marktverdelingsregelingen expireert op grond van artikel 10, vierde lid, Wet economische mededinging.

8 Adviesaanvraag

Ik verzoek u mij te adviseren over mijn voornemen voor de Overeenkomst Herstructurering Varkensslachterijen, zoals gevoegd bij de brief van de Stichting van 31 mei 1996, ontheffing te verlenen onder twee voorwaarden. De voorwaarden luiden als volgt:

– In artikel 8 wordt de zinsnede 'vóór 1 februari 1996' vervangen door 'binnen drie maanden na inwerkingtreding van de beschikking van de Minister van Economische Zaken, waarbij op basis van artikel 6 van het Besluit marktverdelingsregelingen voor deze overeenkomst ontheffing is verleend'.

– De ondernemingen die de overeenkomst hebben getekend onthouden zich ervan, hetzij rechtstreeks onderling, het-

zij via een onafhankelijk orgaan of derde, elkaar enige mededeling te doen van specifieke, geïndividualiseerde gegevens over aantallen gerealiseerde slachtingen en/of leveranties van (geslachte) varkens.

De voorgenomen ontheffing wordt verleend tot uiterlijk 1 juni 1999, de datum waarop het Besluit marktverdelingsregelingen expireert op grond van artikel 10, vierde lid, Wet economische mededinging.

*De Minister van Economische Zaken,
G.J. Wijers.*