

# De algemeenverbindendverklaring van landbouwvoorschriften in het Europese marktordeningsrecht\*

*H.C.E.P.J. Janssen*

## 1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn in Nederland op verzoek van diverse brancheorganisaties landbouwvoorschriften algemeen verbindend verklaard. In alle gevallen hadden deze landbouwvoorschriften betrekking op onderzoek dat voor een bepaalde sector relevant werd geacht. In een brief van 4 juli 2019 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer meegedeeld dat zij onderzoekt of algemeenverbindendverklaring (hierna ook: avv) breder kan worden ingezet in de land- en tuinbouwsector.<sup>1</sup> Een dergelijke verruiming roept volgens de minister vragen op vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief, onder meer met betrekking tot de wijze waarop het avv-instrument zich verhoudt tot bestaande wet- en regelgeving en in verband daarmee over wat een passende reikwijdte zou zijn van een verruimde regeling. Om die reden heeft de minister de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht haar voor te lichten over in welke gevallen algemeenverbindendverklaring een aanvaardbaar alternatief kan zijn voor normstelling door de overheid. Reden om in dit artikel in te zoomen op de algemeenverbindendverklaring van landbouwvoorschriften.

Allereerst wordt de Europese herkomst van het avv-instrument geschetst (par. 2). Vervolgens worden de huidige Unierechtelijke voorwaarden beschreven (par. 3). In paragraaf 4 wordt ingegaan op de Nederlandse praktijk tot nu toe. In het kader van de mogelijk bredere toepassing van het avv-instrument in Nederland wordt bekeken of, en zo ja hoe, dit instrument in andere lidstaten wordt ingezet en waar in Nederland kansen liggen. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie (par. 5).

## 2. Marktordering in de landbouw

### 2.1 *Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*

Al vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957<sup>2</sup> maken de landbouw en de handel in landbouwproducten onderdeel uit van

\* Dit artikel is afgesloten op 8 maart 2020.

1 Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juli 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 28625, nr. 274.

2 Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag), *Trb.* 1957, 91.

de interne markt. In plaats van de economische en wettelijke randvoorwaarden te scheppen voor het functioneren van de markt voor landbouwproducten, moet de Unie zorgen voor een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).<sup>3</sup> De kern van dit beleid wordt gevormd door vijf doelstellingen, die sinds 1957 vrijwel onveranderd zijn gebleven.<sup>4</sup>

Teneinde deze doelen van het GLB te bereiken dient de Unie een Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) tot stand te brengen.<sup>5</sup> Afhankelijk van het soort product kan de GMO allerlei vormen aannemen.<sup>6</sup> Vanaf 1962 werden er voor diverse landbouwproducten afzonderlijke GMO's opgetuigd. Uiteindelijk waren er 21 GMO's.<sup>7</sup> Op de GMO voor visserij en aquacultuur na werden alle afzonderlijke GMO's vanaf 2007 samengevoegd in de integrale GMO-verordening (iGMO).<sup>8</sup> Laatstbedoelde verordening is met ingang van 1 januari 2013 vervangen door Verordening 1308/2013, de huidige GMO-verordening.<sup>9</sup>

## 2.2 Rol van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties

Op het moment dat de EEG werd opgericht, was de positie van landbouwers in de keten al zwak. De Europese wetgever heeft geprobeerd deze positie te verbeteren door landbouwers te stimuleren zich te verenigen in producentenorganisaties. Dergelijke organisaties kunnen immers de productie van de leden plannen, het aanbod bundelen en de producten van de leden verkopen. Producentenorganisaties worden zodoende geacht tegenwicht te bieden tegen de onderhandelingskracht van grote detailhandelaren.<sup>10</sup> Zij vormen de hoofdpijlers van de GMO en zorgen op hun niveau voor de gedecentraliseerde werking ervan.<sup>11</sup> Hun activiteiten dragen bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB.<sup>12</sup> De introductie van producentenorganisaties was echter geen gemakkelijk proces. Het begon heel voorzichtig in de sector groenten en fruit, daarna volgden nog enkele sectoren. Eerst in 2009 werd het mogelijk om in alle onder de iGMO vallende landbouwsectoren producentenorganisaties op te richten.<sup>13</sup>

3 Art. 38, eerste en vierde lid, EEG-Verdrag, thans art. 38, eerste en vierde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), *PbEU* 2007, C 306/1.

4 Art. 39, eerste lid, EEG-Verdrag, thans art. 39, eerste lid, VWEU.

5 Voor de beschrijving, zie R. Barents, *The Agricultural Law of the EC*, Deventer: Kluwer 1994, p. 73.

6 Art. 40, eerste lid, EEG-Verdrag, thans art. 39, eerste lid, VWEU en Barents 1994, p. 46-47.

7 Voor een overzicht, zie COM(2006)822, p. 8.

8 Vo 1234/2007 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, *PbEU* 2007, L 299/1 (iGMO).

9 Vo 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, *PbEU* 2013, L 347/671.

10 *Newsletter on the Common Agricultural Policy*, nr. 9, augustus 1966, p. 16-17, *Revue du Marché Commun*, nr. 4, februari 1984, p. 66 en randnr. 131 Vo 1308/2013.

11 Randnr. 7 Vo 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, *PbEG* 1996, L 297/1 en HvJ EU 14 november 2017, C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860 (*Franse witlof*), r.o. 51. Voor een beschrijving van dit arrest, zie H.C.E.P.J. Janssen, 'De Franse witlofzaak en de nieuwe mededingingsregels in de landbouw', *TvAR* 2018, p. 56.

12 Overweging 52 Vo 2017/2393, tot wijziging van o.a. Vo 2013/1308, *PbEU* 2017, L 350/15.

13 Vo 72/2009 houdende wijzigingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, *PbEU* 2009, L 30/1.

In de sector groenten en fruit was het producentenorganisaties op grond van Verordening (hierna: Vo) 159/66 toegestaan zich te verenigen in een 'associatie'.<sup>14</sup> Niet lang nadat landbouwers in de sector groenten en fruit de mogelijkheid kregen zich in (unies van) producentenorganisaties te verenigen, startte de Commissie een ambitieus proces. In alle landbouwsectoren zouden landbouwers dezelfde mogelijkheid moeten krijgen.<sup>15</sup> Het voorstel van de Commissie was echter dermate controversieel dat het tot 1978 duurde voor een extreem afgezwakte regeling het licht zag. Vo 1360/78 had slechts betrekking op een beperkt aantal landbouwsectoren en gold uitsluitend voor Italië, België en delen van Frankrijk.<sup>16</sup> Vo 1360/78 inspireerde de Commissie wel om met een vergelijkbaar voorstel voor de sector katoen te komen.<sup>17</sup> Dat een definitieve regeling binnen een jaar kon worden vastgesteld, zal ongetwijfeld te maken hebben gehad met de geringe omvang van de sector katoen en de beperkte geldigheidsduur van de regeling.<sup>18</sup> Uiteindelijk duurde het tot 2014 voordat in alle landbouwsectoren unies van producentenorganisaties konden worden opgericht.

Enige jaren na de introductie van (unies van) producentenorganisaties kwam tot slot ook de verticale samenwerking binnen brancheorganisaties in beeld. Laatstbedoelde organisaties zouden volgens de Raad 'kunnen bijdragen tot een meer marktgericht handelen en een wijziging in het economisch gedrag die gericht is op een beter inzicht in of zelfs een betere organisatie van productie, verwerking en afzet'. Sommige activiteiten van brancheorganisaties zouden zelfs 'kunnen bijdragen tot een beter marktevenwicht'.<sup>19</sup> Aanvankelijk konden brancheorganisaties slechts in een beperkt aantal sectoren worden erkend. Maar inmiddels heeft Vo 1308/2013 daar eveneens verandering in gebracht.

### 2.3 *Uitbreiding van voorschriften en de verplichte financiële bijdrage van niet-leden*

Dat op grond van het Europese marktordeningsrecht door producentenorganisaties vastgestelde landbouwvoorschriften kunnen worden uitgebreid tot niet-leden, hebben we te danken aan Noorwegen.<sup>20</sup> In het kader van de toetredingsonderhandelingen in de jaren zestig van de vorige eeuw wilde dat land namelijk een

14 Art. 3, eerste lid, Vo 159/66. Zie met name de Franse versie en voor een toelichting: voorstellen van de Commissie aan de Raad van 29 april 1970, *Gewijzigd voorstel van verordening van de Raad betreffende de producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen*, COM(70)500, deel VI, p. 12.

15 Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen in de landbouw, COM(67)68.

16 Vo 1360/78 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen, *PbEG* 1978, L 166/1.

17 Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende producentengroeperingen en unies daarvan in de sector katoen, COM(81)446.

18 Vo 389/82 betreffende producentengroeperingen en unies daarvan in de sector katoen, *PbEG* 1982, L 51/1.

19 Tweede overweging van Vo 2077/92 van de Raad zake brancheorganisaties en overeenkomsten in de sector tabak, *PbEG* 1992, L 215/80. Zie ook Mededeling van de Commissie aan de Raad van 26 oktober 1990, SEC(90)562, p. 1.

20 K.J. Heynen, *Allgemeinverbindlicherklärungen nach Europäischem Marktordnungsrecht*, Keulen: Carl Heymanns Verlag KG 1985, p. 6-7.

dergelijke regeling opgenomen zien in de gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten.<sup>21</sup> Hoewel de toetreding van Noorwegen uiteindelijk niet doorging, werd de regeling gehandhaafd. De zes bestaande lidstaten van de toenmalige EEG en de toetredende landen hadden waarschijnlijk weinig zin om opnieuw te gaan onderhandelen over dit punt.<sup>22</sup>

In het licht van de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland kwam in de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw de algemeenverbindendverklaring in de sector groenten en fruit op de agenda. In de Richtsnoeren voor de ontwikkeling van de mediterrane regio's van de Gemeenschap in combinatie met landbouwmaatregelen stelde de Commissie voor om 'de doeltreffendheid van de collectieve discipline van de telersverenigingen te vergroten, met name door te voorzien in een uitbreiding van bepaalde disciplines met het oog op een betere stabilisering van de markt'.<sup>23</sup> Hoewel dit voorstel door het Europees Parlement positief werd ontvangen, had de Raad er moeite mee. Maar uiteindelijk nam de Raad de regeling toch aan.<sup>24</sup>

Teneinde de gemeenschappelijke marktordening in de sector tabak beter te laten werken, stelde de Commissie in 1992 onder andere voor om lidstaten de bevoegdheid te geven de door brancheorganisaties in die sector vastgestelde voorschriften uit te breiden tot niet-leden.<sup>25</sup> Dit voorstel werd zowel door het Europees Parlement als door de Raad zonder noemenswaardige aanpassingen aanvaard.<sup>26</sup> Enige jaren later werden brancheorganisaties ook in de sector groenten en fruit geïntroduceerd. In deze sector werden brancheorganisaties met name geacht, net als ten aanzien van de sector tabak, de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening te kunnen realiseren. Om deze reden zou ook de algemeenverbindendverklaring van door brancheorganisaties vastgestelde voorschriften mogelijk moeten worden gemaakt.<sup>27</sup> Los van enkele technische amendementen haalde het voorstel van de Commissie ongeschonden de eindstreep.<sup>28</sup> De poging van de Commissie om een vergelijkbare regeling in de sector wijn in te voeren, ontmoette echter zulke grote weerstand in zowel het Europees Parlement<sup>29</sup> als de Raad, dat een ingrijpende aanpassing noodzakelijk was. Bij wijze van compromis

21 Destijds geregeld in Vo 2142/70 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten, *PbEG* 1970, L 236/5.

22 In deze zin Heynen 1985, p. 22.

23 Mededeling van de Commissie aan de Raad van 9 december 1977, COM(77)526, p. 14.

24 Vo 3284/83 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, *PbEG* 1983, L 325/1.

25 Voorstel voor een Verordening (EEG) van de Raad inzake sectorale organisaties en overeenkomsten in de sector tabak, COM(91)338.

26 Notulen van de vergadering van het Europees Parlement van 11 maart 1992, *PbEG* 1992, C 94/63 p. 88-89 en Vo 2077/92 inzake brancheorganisaties en overeenkomsten in de sector tabak, *PbEG* 1992, L 215/80.

27 Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, COM(95)434, p. 10.

28 Vo 2200/96.

29 Notulen van de vergadering van 11 februari 1999, *PbEG* 1999, C 273/285, p. 286-287 en Notulen van de vergadering van 6 mei 1999, *PbEG* 1999, C 279/247, p. 385-386.

werd in de GMO opgenomen dat lidstaten in specifieke gevallen ‘met name bij de uitvoering van besluiten van de brancheorganisaties’ regels kunnen vaststellen ‘inzake de afzet (...) ter regulering van het aanbod’.<sup>30</sup>

Toen producentenorganisaties in de sector groenten en fruit in 1983 in staat werden gesteld hun voorschriften algemeen verbindend te laten verklaren, kregen unies van deze organisaties dezelfde mogelijkheid.<sup>31</sup> Hiermee beoogde de Uniewetgever de impact van unies van productenorganisaties verder te versterken en de markt de gewenste stabiliteit te geven.

Vanaf 2007 werden de bestaande mogelijkheden in de voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties overgenomen in de nieuwe iGMO. Met betrekking tot het wetgevingskader voor het GLB voor de periode 2014-2020 deed de Commissie in 2011 een nieuwe poging om de algemeenverbindendverklaring in alle landbouwsectoren mogelijk te maken. De regeling in de sector groenten en fruit diende daarbij als voorbeeld.<sup>32</sup> Dit voorstel leverde vooral in de Raad discussie op.<sup>33</sup> Maar uiteindelijk haalde het voorstel van de Commissie het toch.<sup>34</sup>

#### 2.4 Samenvatting

De wetsgeschiedenis laat zien dat (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties op decentraal niveau een belangrijke rol spelen bij de verwezenlijking van de doelen van het GLB. Teneinde deze rol waar te kunnen maken, heeft de Uniewetgever lidstaten de bevoegdheid gegeven om voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties uit te breiden tot niet-leden. Indien aan de uitvoering van dergelijke voorschriften kosten verbonden zijn, kunnen de lidstaten niet-leden tevens verplichten een financiële bijdrage te leveren. Op deze manier moeten marktordeningsmaatregelen worden gefaciliteerd die anders vanwege ‘free riding’ niet goed van de grond komen.<sup>35</sup>

30 Vo 1493/1999 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, *PbEG* 1999, L 179/1.

31 Art. 15 ter, eerste lid, Vo 1035/72.

32 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten, COM(2011)626 en Interinstitutioneel dossier 2011/0281(COD), document 8949/12, p. 11.

33 Interinstitutioneel dossier 2011/0281(COD), document 18205/11, p. 6.

34 Interinstitutioneel dossier 2011/0281(COD), document 16301/13, p. 22-23 en 122-124, Interinstitutioneel dossier 2011/0281(COD), document 16967/13, p. 2, Interinstitutioneel dossier 2011/0281(COD), document 18065/13, p. 1-2 en Vo 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, *PbEU* 2013, L 347/671.

35 Heynen 1985, p. 100, F. Lamoureux, ‘L’extension des disciplines édictées par les organisations de producteurs’, in: *Politique agricole commune et construction communautaire*, Parijs: Economica 1984, p. 89 en vijfde overweging Vo 2077/92.

### 3. De huidige Unierechtelijke regeling

Lidstaten kunnen door een erkende (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie vastgestelde landbouwvoorschriften uitbreiden tot niet-leden. Artikel 164 Vo 1308/2013 biedt daartoe de mogelijkheid. Indien aan activiteiten die verband houden met dergelijke voorschriften kosten verbonden zijn, kan een lidstaat niet-leden tevens verplichten een financiële bijdrage te leveren. Dit wordt geregeld door artikel 165 Vo 1308/2013.

De Commissie heeft van de bevoegdheidsdelegatie<sup>36</sup> gebruik gemaakt door ten aanzien van de sector groenten en fruit aanvullende voorschriften met betrekking tot de algemeenverbindendverklaring vast te stellen.

#### 3.1 *Uitbreiding van voorschriften*

Op verzoek van een erkende (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie kunnen door deze organisatie vastgestelde voorschriften voor beperkte duur worden uitgebreid tot niet-leden. Deze formulering is ontleend aan het Franse begrip '*extension des disciplines*'<sup>37</sup> In het Nederlands wordt doorgaans gesproken over algemeenverbindendverklaring. Hiermee wordt bedoeld dat krachtens een besluit van de overheid voorschriften die een of meerdere organisaties van marktdeelnemers voor hun leden verplicht hebben gesteld, tevens verplicht worden gesteld voor niet-leden.<sup>38</sup> Voorwaarde is wel dat de betreffende organisatie in een specifieke economische regio van een lidstaat werkzaam is en als voldoende representatief kan worden beschouwd voor de productie, de verhandeling of de verwerking van een bepaald product. Daarnaast dienen de voorschriften gericht te zijn op een of meer specifieke doelen. Verder mogen de voorschriften andere marktdeelnemers in de betrokken lidstaat of in de Unie geen schade berokkenen en niet onverenigbaar zijn met het Unierecht dan wel met vigerende nationale voorschriften. Tot slot zijn de lidstaten gehouden de algemeen verbindend verklaarde voorschriften ter kennis van marktdeelnemers te brengen en aan de Commissie mee te delen.

- *Erkende (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties*

In Vo 1308/2013 staat geen echte definitie van het begrip producentenorganisatie. Strikt genomen gaat het om een organisatie die is opgericht op initiatief van, bestaat uit en gecontroleerd wordt door producenten die actief zijn in een van de landbouwsectoren waarop Vo 1308/2013 van toepassing is.<sup>39</sup> Daarnaast moet de organisatie ten minste een van de in Vo 1308/2013 genoemde activiteiten ver-

36 Art. 173, eerste lid, sub (i), Vo 1308/2013.

37 Zie Lamoureux 1984, p. 88.

38 Rapport Maffre-Baugé 4 juni 1982, Europees Parlement Werkdocumenten 1982-1983, document 1-279/82, p. 23 en *Revue du Marché Commun*, nr. 4, februari 1984, p. 67. Vgl. ook M.J. Dresden, *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten in het milieubeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 4.

39 Bijlage I bij Vo 1308/2013.

richten en een in de Verordening genoemde specifieke doelstelling nastreven.<sup>40</sup> Een specifieke rechtsvorm is niet voorgeschreven. Ten aanzien van de unie van producentenorganisaties ontbreekt de definitie in Vo 1308/2013 eveneens. Het is uitsluitend vereist dat de unie moet zijn opgericht op initiatief van erkende producentenorganisaties die actief zijn in een van de landbouwsectoren waarop Vo 1308/2013 van toepassing is.<sup>41</sup>

Brancheorganisaties dienen te bestaan uit vertegenwoordigers van beroepsgroepen die betrokken zijn bij de productie en bij ten minste een van de volgende stadia van de toeleveringsketen: de verwerking of verhandeling, met inbegrip van de distributie, van producten van een of meer landbouwsectoren waarop Vo 1308/2013 van toepassing is.<sup>42</sup> Een brancheorganisatie moet verder zijn opgericht op initiatief van alle of een deel van de aangesloten organisaties en ter behartiging van de belangen van hun leden en de consumenten een specifieke in Vo 1308/2013 genoemde doelstelling nastreven.

Volgens een opgave van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bestaan in Nederland op 1 januari 2020 acht (negen) overeenkomstig de Europese en nationale regels erkende producentenorganisaties.<sup>43</sup> Op dit moment is er geen unie van producentenorganisaties actief. In 2009 werd Kompany als unie van producentenorganisaties erkend.<sup>44</sup> Maar die unie is inmiddels met de leden gefuseerd tot een gewone producentenorganisatie.<sup>45</sup> Voor zover kan worden nagegaan, telt Nederland thans negen erkende brancheorganisaties in landbouw.

- *Representativiteit*

De erkende (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie die om algemeenverbindendverklaring van bepaalde voorschriften verzoekt, moet in een of meer specifieke ‘economische regio’s’ van een lidstaat waarin zij werkzaam is, worden beschouwd als representatief voor de productie, de verhandeling of de verwerking van een ‘bepaald product’.

- *Bepaald product*

Uit artikel 164 Vo 1308/2013 kan niet worden opgemaakt wat met een ‘bepaald product’ wordt bedoeld. Dit begrip is in 1983 in de sector groenten en fruit zonder definitie geïntroduceerd.<sup>46</sup> Wel werd er gerefereerd aan de producten waarvoor de producentorganisatie is erkend. Deze producten staan thans vermeld

40 Art. 152, eerste lid, Vo 1308/2013.

41 Art. 156, eerste lid, Vo 1308/2013.

42 Art. 157, eerste lid, Vo 1308/2013.

43 De lijst is te raadplegen via [www.rvo.nl/sites/default/files/2019/01/Overzicht-erkende-producentenorganisaties.pdf](http://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/01/Overzicht-erkende-producentenorganisaties.pdf) (voor het laatst geraadpleegd op 20 februari 2020). POV wordt niet genoemd. Voor zover kan worden nagegaan, is ook deze producentenorganisatie nog steeds als zodanig erkend.

44 Productschap Tuinbouw, zaak 09/0346BAW/sec – Erkenning Kompany, besluit 9 juni 2009 (niet gepubliceerd).

45 ACM, zaak 13.0556.22 – Kompany – Komosa – Sunquality, besluit 23 augustus 2013.

46 Art. 15 ter Vo 1035/72, ingevoegd door art. 4 Vo 3284/83.

in bijlage I bij Vo 1308/2013. Deze bijlage is ontleend aan de Gecombineerde Nomenclatuur (GN).<sup>47</sup> Zo bezien is het verdedigbaar te stellen dat elk product dat in de GN een eigen GN-code heeft, kan kwalificeren als een 'bepaald product'. Uit de Commissie-praktijk kan evenwel worden afgeleid dat ook producten zonder een eigen GN-code als zodanig kunnen kwalificeren, mits zij duidelijk identificeerbaar zijn.<sup>48</sup> Ten slotte is de vraag of voor de kwalificatie van een bepaald product bijvoorbeeld ook gekeken kan worden naar de teeltmethode. Niet uit te sluiten valt dat landbouwvoorschriften algemeen verbindend kunnen worden verklaard voor een duidelijk identificeerbaar product met of zonder een eigen GN-code dat bijvoorbeeld geteeld wordt onder glas. In deze situatie zouden de algemeen verbindend verklaarde voorschriften niet gelden voor hetzelfde product dat in de volle grond wordt geteeld.<sup>49</sup> Eventueel zou ook kunnen worden gekeken naar de wijze van produceren. Die kan afhankelijk zijn van de bestemming van de producten,<sup>50</sup> of de toegepaste landbouwmethode.<sup>51</sup> Zoals hierna uiteen zal worden gezet, wordt bij het vaststellen van de betrokken economische regio immers gekeken naar de homogeniteit van de productievoorwaarden.

- Betrokken economische regio

Onder een 'economische regio' wordt verstaan: 'een geografische zone die bestaat uit aan elkaar grenzende of naburige productiegebieden met homogene productie- en afzetomstandigheden'.<sup>52</sup> De 'economische regio' betreft een 'productiegebied' dat 'homogene productie- en afzetomstandigheden' kent. Dit duidt erop dat voor de afbakening van een economische regio niet de markt waarop een bepaald landbouwproduct wordt verkocht relevant is, maar het gebied waarbinnen een product onder homogene condities wordt geproduceerd. Deze uitleg sluit aan bij de toelichting die gegeven wordt in een in opdracht van de Commissie uitgevoerd onderzoek naar agrarische brancheorganisaties in de EU.<sup>53</sup>

Als we vervolgens kijken naar de lijsten van economische regio's die Frankrijk en Spanje overeenkomstig de voorloper van Vo 1308/2013<sup>54</sup> bij de Commissie hebben ingediend, dan kan worden geconstateerd dat een economisch gebied dus relatief klein kan zijn. Dit laat onverlet dat er ook sprake kan zijn van een heel

47 Vo 2658/87 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, *PbEG* 1987, L 256/1 (GN).

48 Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving H.C.E.P.J. Janssen, 'De verbindendverklaring van landbouwvoorschriften: het heeft nogal wat voeten in de aarde', *TvAR* 2017, p. 244-246.

49 Voor een voorbeeld, zie het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 september 2019, *Stcrt.* 24 september 2019, 52140.

50 Producten bestemd om in verse toestand aan consumenten te worden verkocht tegenover producten bestemd om industrieel te worden verwerkt. Zie HvJ EG 13 juli 2000, C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407 (*Unilel en Le Bars*), r.o. 26.

51 De biologische landbouwmethode tegenover de conventionele landbouwmethode. Zie HvJ EG 29 januari 2004, C-381/02, ECLI:EU:C:2004:65 (*François Faou en GAEC de Kerlidou*), r.o. 2 en 15.

52 Art. 164, tweede lid, Vo 1308/2013.

53 L. Bodiguel en nationale experts in: *Study on Agricultural Interbranch Organisations in the EU*, 2017, p. 79. Te raadplegen via <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/27ee0cbc-1f56-11e7-84e2-01aa75ed71a1> (voor het laatst geraadpleegd op 26 februari 2020).

54 Art. 125 septies, tweede lid, tweede alinea, iGMO.



ruim economisch gebied. Bijvoorbeeld het complete grondgebied van een lidstaat.<sup>55</sup> De Uniewetgever heeft het immers aan de lidstaten overgelaten om het economisch gebied af te bakenen.<sup>56</sup>

- *Drempels voor de representativiteit*

Zodra het relevante product is bepaald en de betrokken economische regio is afgebakend, kan worden nagegaan of de (unie van) productenorganisatie(s) of brancheorganisatie die om algemeenverbindendverklaring van haar voorschriften heeft verzocht, voldoende representatief is.

Een producentenorganisatie wordt geacht voldoende representatief te zijn indien zij in de betrokken economische regio (1) een aandeel heeft in de productie, verhandeling of verwerking van het betrokken product van ten minste 60% voor producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, of twee derde in andere gevallen, en (2) meer dan 50% van de betrokken producenten vertegenwoordigt.

Een unie van producentenorganisaties respectievelijk een brancheorganisatie wordt als voldoende representatief beschouwd indien zij in de betrokken economische regio een aandeel heeft van ten minste tweede derde in de productie, verhandeling of verwerking van het betrokken product.

Indien, met betrekking tot brancheorganisaties, de bepaling van het aandeel van de productie, de verhandeling of de verwerking van het betrokken product moeilijkheden oplevert, kan een lidstaat nationale voorschriften vaststellen om het vereiste niveau van representativiteit te bepalen.<sup>57</sup>

- *Landbouwvoorschriften*

Uit de tekst van artikel 164, eerste lid, Vo 1308/2013 volgt dat niet de landbouwvoorschriften, maar 'bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen' van een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie (algemeen) verbindend kunnen worden verklaard.

Mijns inziens heeft de begrippenkeuze voor de algemeenverbindendverklaring geen betekenis. De overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen vormen het medium voor de algemeen verbindend te verklaren voorschriften. Zowel in de iGMO<sup>58</sup> als in Vo 1308/2013 wordt immers gesproken over voorschriften die (algemeen) verbindend kunnen worden verklaard.<sup>59</sup>

55 Zie bijv. art. 69, eerste lid, Vo 891/2017.

56 Interinstitutioneel dossier 2007/0012 (CNS), document 7414/07, p. 7.

57 Voor een overzicht van nationale voorschriften, zie Bodiguel e.a. 2017, bijlage 11.

58 Art. 125 terdecies, vierde lid, en 125 quaterdecies, eerste lid, iGMO.

59 Art. 164, vierde en vijfde lid, Vo 1308/2013.

H.C.E.P.J. Janssen

• *Toegestane doelen van de landbouwvoorschriften*

Landbouwvoorschriften van een erkende (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie kunnen slechts algemeen verbindend worden verklaard indien de voorschriften gericht zijn op 'één' van de navolgende doelen.<sup>60</sup>

- a rapportage over productie en afzet;
- b productievoorschriften die stringenter zijn dan de in de nationale of de regelgeving van de Unie vastgestelde voorschriften;
- c de opstelling van met de regelgeving van de Unie verenigbare standaardcontracten;
- d de afzet;
- e de milieubescherming;
- f maatregelen om het potentieel van producten te bevorderen en optimaal te benutten;
- g maatregelen ter bescherming van de biologische landbouw, oorsprongsbenamingen, kwaliteitslabels en geografische aanduidingen;
- h onderzoek met het oog op de valorisatie van de producten, met name via nieuwe gebruiksmogelijkheden die de volksgezondheid niet in gevaar brengen;
- i studies om de productkwaliteit te verbeteren;
- j onderzoek naar met name teeltmethoden die een geringer gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of diergeneesmiddelen mogelijk maken en het behoud van de bodem en het behoud of de verbetering van het milieu garanderen;
- k de definitie van minimumkenmerken en -normen inzake verpakking en aanbiedingsvorm;
- l het gebruik van gecertificeerd zaaizaad en de monitoring van de kwaliteit van de producten;
- m de gezondheid van dieren of planten of de voedselveiligheid;
- n het beheer van bijproducten.

Hoewel wordt gesproken over 'één' van de genoemde doelen, ligt het niet voor de hand dat een algemeen verbindend te verklaren voorschrift niet gericht mag zijn op meerdere doelen. In andere taalversies van Vo 1308/2013 ontbreken de accenttekens en sommige doelen laten zich perfect combineren.<sup>61</sup>

• *Geen ontoelaatbare gevolgen*

De verbindend te verklaren voorschriften mogen andere marktdeelnemers in de betrokken lidstaat of in de Unie geen schade berokkenen, geen van de in artikel 210, vierde lid, Vo 1308/2013 bedoelde gevolgen hebben en niet op andere wijze onverenigbaar zijn met het Unierecht of met de vigerende nationale voorschriften. Dit betekent dat de verbindend te verklaren voorschriften niet onverenigbaar mogen zijn met bijvoorbeeld de mededingingsregels en dan met name het

<sup>60</sup> Art. 164, vierde lid, Vo 1308/2013.

<sup>61</sup> Zie in deze zin Bodiguel e.a. 2017, p. 98.

kartelverbod.<sup>62</sup> Dit wordt onderstreept door het feit dat thans expliciet wordt bepaald dat de verbindend te verklaren voorschriften geen met de in artikel 210, vierde lid, Vo 1308/2013 bedoelde gevolgen mogen hebben.<sup>63</sup> Laatstbedoeld artikel staat immers in het deel van Vo 1308/2013 dat betrekking heeft op de mededingingsregels.

Bedacht dient te worden dat artikel 210 Vo 1308/2013 betrekking heeft op brancheorganisaties en slechts één element is van de mededingingsrechtelijke toets in de landbouw.<sup>64</sup> De vraag is of in alle andere gevallen voorschriften niet algemeen verbindend kunnen worden verklaard op het moment dat die een van de in artikel 210, vierde lid, Vo 1308/2013 bedoelde gevolgen heeft. Dit lijkt mij met name relevant voor situaties waar de mededingingsregels moeten wijken voor de marktordeningsregels. In het *Franse Witlof*-arrest heeft het Hof van Justitie immers duidelijk gemaakt dat gedragingen van erkende (unies van) producentenorganisaties buiten het kartelverbod vallen indien die noodzakelijk zijn om een door de GMO-verordening opgedragen taak te vervullen.<sup>65</sup> Dezelfde redenering zou kunnen opgaan voor bepaalde gedragingen van erkende brancheorganisaties. Net als (unies van) producentenorganisaties vervullen zij een rol binnen de decentrale uitvoering van GMO-regels.<sup>66</sup>

Naast de mededingingsregels zien de Unievoorschriften ook op de beginselen van Europees landbouwwrecht.<sup>67</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat de algemeen verbindend te verklaren voorschriften niet in strijd mogen zijn met het verbod van discriminatie tussen producenten van de Unie.<sup>68</sup> Volgens vaste rechtspraak van het Hof houdt dit verbod in dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld.<sup>69</sup> Hoe dan ook, voorschriften die in strijd zijn met het Unierecht kunnen door een lidstaat niet algemeen verbindend worden verklaard.<sup>70</sup>

Bij het toetsen van de algemeen verbindend te verklaren voorschriften aan nationale voorschriften dient te worden bedacht dat die nationale voorschriften evenmin in strijd mogen zijn met de Unievoorschriften. Lidstaten kunnen slechts

62 Von Rintelen, in: Mögle/Erlbacher, *Single Common Market Organisation – Article by Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union*, München: Verlag C.H. Beck 2011, art. 125f Vo 1234/2007, aant. III.3.

63 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordering voor landbouwproducten, COM(2011)626, p. 116.

64 Voor een beschrijving van deze toets, zie Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector*, 26 oktober 2018, COM(2018)706.

65 HvJ EU 14 november 2017, C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860 (*Franse witlof*), r.o. 43-45.

66 Mededeling van de Commissie aan de Raad van 26 oktober 1990, SEC(90)562, p. 2.

67 Von Rintelen 2011, art. 125f Vo 1234/2007, aant. III.3.

68 Art. 40, tweede lid, VWEU.

69 HvJ EG 13 juli 2000, C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407 (*Unilef en Le Bars*), r.o. 23.

70 HvJ EG 3 december 1987, 136/86, ECLI:EU:C:1987:524 (*BNIC*), r.o. 23-24. Zie ook Dresden 2004, p. 253-254.

nationale voorschriften vaststellen voor zover de Europese landbouwregels hun daartoe de ruimte geven. Het Unierecht gaat immers voor.

- *Algemeenverbindendverklaring*

- *Bevoegdheid*

Vo 1308/2013 verleent een lidstaat de bevoegdheid voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties algemeen verbindend te verklaren ‘voor andere marktdeelnemers of groeperingen van marktdeelnemers, die in de betrokken economische regio of regio’s werkzaam zijn en die niet bij deze organisatie of unie zijn aangesloten’.<sup>71</sup> Als marktdeelnemer is aan te merken een producent die het bepaalde product produceert en elke andere economische entiteit die in de betrokken economische regio werkzaam is binnen dezelfde economische sector waartoe het bepaalde product behoort. Hij kwalificeert als ‘andere’ marktdeelnemer indien hij geen lid is van de betrokken producentenorganisatie of van een van de organisaties die in de betrokken unie van producentenorganisaties of brancheorganisaties vertegenwoordigd is.<sup>72</sup>

- *Termijnen*

De voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties kunnen slechts voor een ‘beperkte periode’ verbindend worden verklaard. Helaas wordt niet duidelijk gemaakt wat hiermee wordt bedoeld. Op grond van de iGMO konden in de sector groenten en fruit voorschriften voor maximaal drie verkoopseizoenen verbindend worden verklaard.<sup>73</sup> Met betrekking tot de sector tabak was geen maximale termijn bepaald. Inmiddels heeft de Commissie voor de sector groenten en fruit de maximale duur van de algemeenverbindendverklaring wederom vastgesteld op drie jaar.<sup>74</sup>

Ten aanzien van de sector groenten en fruit heeft de Commissie – in lijn met hetgeen in de iGMO was geregeld<sup>75</sup> – bepaald dat de algemeen verbindend te verklaren voorschriften al ten minste één jaar van kracht moeten zijn. Van dit voorschrift mag echter in bepaalde gevallen worden afgeweken.<sup>76</sup>

- *Bekendmaking en melding*

Lidstaten zijn verplicht om de algemeen verbindend verklaarde voorschriften integraal ter kennis te brengen van de marktdeelnemers door middel van bekend-

71 Art. 164, eerste lid, Vo 1308/2013.

72 Zie in deze zin Bodiguel e.a. 2017, p. 90. Vgl. ook art. 178 en de Engelse en Duitse versie van art. 125 terdecies Vo 1234/2007, alsmede de toelichting op de Regeling producenten- en brancheorganisaties, 14 oktober 2014, *Stcrt.* 2014, 29371, p. 9.

73 Art. 125 septies, eerste lid, tweede alinea, sub c, en 125 terdecies, derde lid, sub c, iGMO.

74 Art. 68, eerste lid, sub b, Vo 891/2017.

75 Art. 125 septies, eerste lid, tweede alinea, sub a, 125 terdecies, derde lid, sub b, en 178, tweede lid, iGMO.

76 Art. 68, eerste lid, sub a en tweede alinea, Vo 891/2017.

making in een officiële publicatie.<sup>77</sup> Dit moet de betrokken marktdeelnemers in staat stellen hun legitieme belangen te behartigen.

De Commissie dient door de lidstaten in kennis te worden gesteld van 'elk' uit hoofde van artikel 164 genomen besluit.<sup>78</sup> Dit betekent dat de Commissie niet alleen over toegekende, maar ook over afgewezen verzoeken moet worden geïnformeerd. De melding dient de Commissie in ieder geval in staat te stellen om te toetsen of aan de voorwaarden voor algemeenverbindendverklaring wordt voldaan, en dan met name of de intracommunautaire handel en de mededinging niet in een aanzienlijke mate worden beïnvloed, die niet in verhouding staat tot de verwachte voordelen.<sup>79</sup> In voorkomend geval kan de Commissie een lidstaat verplichten een besluit tot algemeenverbindendverklaring van voorschriften voor, of tot verplichte betaling van financiële bijdragen door niet-leden te weigeren of in te trekken.<sup>80</sup>

### 3.2 Financiële bijdrage van niet-leden

Aan activiteiten die betrekking hebben op algemeen verbindend verklaarde voorschriften kunnen kosten verbonden zijn. Indien deze activiteiten van algemeen economisch belang zijn voor marktdeelnemers wier activiteiten met de betrokken producten verband houden, kan een lidstaat ook niet-leden die voordeel hebben bij deze activiteiten, verplichten een financiële bijdrage te betalen. Alvorens een lidstaat tot verplichtstelling kan overgaan, dienen alle belanghebbenden wel eerst te worden gehoord.

- *Activiteiten van algemeen economisch belang*

Het begrip 'activiteiten van algemeen economisch belang' is in het Europese marktordeningsrecht geïntroduceerd door Vo 2077/92, omdat bepaalde 'activiteiten van de erkende brancheorganisaties van algemeen economisch of technisch belang kunnen zijn voor de sector tabak en derhalve in het voordeel kunnen zijn van alle ondernemers van de betrokken beroepsgroepen, ook al zijn zij niet bij de organisatie aangesloten; dat het voor dat geval verantwoord lijkt te bepalen dat ook niet-leden de bijdragen moeten betalen die bestemd zijn ter dekking van de niet-administratieve kosten die rechtstreeks verband houden met deze activiteiten'.<sup>81</sup> Zowel in Vo 2077/92 als in latere verordeningen ontbreekt een definitie. Nu kent het VWEU het begrip 'diensten van algemeen economisch belang'.<sup>82</sup> Hoewel het VWEU dit begrip evenmin definieert, gaat het volgens de Commissie om 'economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of alge-

77 Art. 164, vijfde lid, Vo 1308/2013.

78 Art. 164, zesde lid, Vo 1308/2013.

79 Voorstel voor een Verordening van de Raad inzake sectorale organisaties en overeenkomsten in de sector tabak, COM(91)338, p. 3 en art. 125 nonnies en 125 quaterdecies Vo 1308/2013.

80 Art. 175, aanhef en sub d, Vo 1308/2013.

81 Overweging 5 en art. 10 Vo 2077/92. Vgl. art. 15 ter, eerste lid, Vo 1035/72.

82 Art. 14 en 106, tweede lid, VWEU.

mene toegang) had verricht'.<sup>83</sup> Gelet op het voorgaande ziet artikel 165 Vo 1308/2013 waarschijnlijk op economische activiteiten die het algemeen belang van een specifieke landbouwsector dienen en die de markt, zonder het optreden van de (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties, anders niet, of niet onder dezelfde voorwaarden, zou hebben verricht.

• *Voordeel voor individuele of groepen marktdeelnemers*

Om *individuele of groepen* marktdeelnemers te kunnen verplichten mee te betalen aan de activiteiten die in het algemeen belang van een bepaalde landbouwsector zijn, moeten de verbindend verklaarde activiteiten voor de betrokken marktdeelnemers een voordeel opleveren. Uit zowel het *Unilet en Le Bars*-arrest<sup>84</sup> als de *François Faou en GAEC de Kerlidou*-beschikking<sup>85</sup> kan worden opgemaakt hoe dit criterium moet worden toegepast:

- 1 Een lidstaat die bepaalde door een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie vastgestelde voorschriften verplicht stelt voor marktdeelnemers die in de regio van deze organisatie gevestigd zijn en die daarbij niet zijn aangesloten, kan niet, zonder het non-discriminatiebeginsel te schenden, laatstbedoelde marktdeelnemers verplichten tot betaling van het volle bedrag of een deel van de bijdragen die door de aangesloten marktdeelnemers worden betaald, zonder na te gaan of de niet-aangesloten marktdeelnemers zich al dan niet in een situatie bevinden die objectief verschilt van die van de aangesloten marktdeelnemers.
- 2 Niet-aangesloten producenten bevinden zich in een situatie die objectief verschilt van die van aangesloten producenten, wanneer de door genoemde organisatie vastgestelde regels niet of slechts marginaal van toepassing zijn op hun producten en de acties van deze organisatie niet of slechts marginaal ten goede komen aan deze producten.

De bijdrage moet betrekking hebben op activiteiten waarop algemeen verbindend verklaarde voorschriften van toepassing zijn. Teneinde niet-leden te kunnen verplichten een dergelijke bijdrage te betalen, dienen deze activiteiten (1) in het algemeen economisch belang te zijn van 'marktdeelnemers wier activiteiten met de betrokken producten verband houden' en (2) de niet-leden zelf te bevoornden.<sup>86</sup>

Het voorgaande laat onverlet dat het raadzaam is om in het besluit waarbij niet-leden worden verplicht een financiële bijdrage te leveren expliciet te vermelden wat het relevante algemeen economisch belang is. Daarnaast zou ook duidelijk moeten worden gemaakt welke marktpartijen door de te financieren activiteiten

83 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, *Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa*, COM(2011)900, p. 3-4.

84 HvJ EG 13 juli 2000, C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407 (*Unilet en Le Bars*), r.o. 7.9, 26 en 27.

85 HvJ EG 29 januari 2004, C-381/02, ECLI:EU:C:2004:65 (*François Faou en GAEC de Kerlidou*), r.o. 30.

86 Art. 165 Vo 1308/2013.

worden beoordeeld. Dit lijkt mij nodig om te kunnen beoordelen of aan de voorwaarden van artikel 165 Vo 1308/2013 is voldaan.

- *Financiële bijdrage*

De verplicht te betalen financiële bijdragen moeten bestemd zijn voor de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de activiteiten die in het kader van de algemeen verbindend verklaarde voorschriften worden verricht. Deze activiteiten mogen zelf natuurlijk niet in strijd zijn met het Unierecht.<sup>87</sup>

Verder kan van niet-leden slechts een financiële bijdrage worden verlangd, indien de leden eveneens een financiële bijdrage dienen te betalen. De door de niet-leden te betalen financiële bijdrage is ten minste gelijk aan of lager dan de financiële bijdrage die van de leden wordt verlangd.

Lidstaten die niet-leden verplichten een financiële bijdrage te betalen, doen er goed aan in het besluit de berekeningsgrondslag voor de bijdrage, het bedrag per eenheid, de betrokken activiteiten en de daarmee gemoeide kosten te vermelden.<sup>88</sup>

- *Raadpleging*

Alvorens niet-leden te kunnen verplichten een financiële bijdrage te betalen, is de lidstaat verplicht alle ‘relevante belanghebbenden’ te hebben geraadpleegd. Waarschijnlijk is het voorschrift terug te voeren tot Vo 1075/72, op grond waarvan niet-aangesloten producenten moesten worden geraadpleegd alvorens tot algemeenverbindendverklaring kon worden overgegaan.<sup>89</sup> Dit voorschrift, ingevoerd op verzoek van het Europees Parlement,<sup>90</sup> was waarschijnlijk bedoeld om de ver-eiste representativiteit vast te stellen.<sup>91</sup>

### 3.3 Samenvatting

Over het algemeen zijn de regels om door (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties vastgestelde voorschriften uit te breiden tot niet-leden best duidelijk. Hetzelfde geldt voor de financiële bijdrage die onder omstandigheden van niet-leden kan worden verlangd. Bovendien lijken deze regels maatwerk mogelijk te maken.

## 4. De Nederlandse praktijk

Zoals hiervoor is uiteengezet, konden sinds 1983 in de sector groenten en fruit landbouwvoorschriften algemeen verbindend worden verklaard. In Nederland

87 HvJ EG 25 november 1986, 218/85, ECLI:EU:C:1986:440 (*Le Champion*), r.o. 22.

88 Zie voor de sector groenten en fruit: art. 36 Vo 892/2017.

89 Art. 15 ter, eerste lid, Vo 1075/72.

90 Rapport Maffre-Baugé 4 juni 1992, p. 7 en 11.

91 Lamoureux 1984, p. 91. Vgl. ook overweging 3 en art. 2, eerste lid, Vo 1422/78 betreffende het verlenen van bepaalde bijzondere rechten aan organisaties van melkproducenten in het Verenigd Koninkrijk, *PbEG* 1978, L 171/14.

H.C.E.P.J. Janssen

werd hier aanvankelijk geen gebruik van gemaakt. Eerst met de opheffing van de product- en bedrijfschappen kwam de algemeenverbindendverklaring op de politieke agenda. Wel is de toepassing tot op heden redelijk beperkt. Wellicht komt daar verandering in. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onderzoekt immers of het avv-instrument breder ingezet kan worden in de land- en tuinbouwsector.<sup>92</sup>

#### 4.1 *Introductie avv-instrument in de Nederlandse landbouw*

In 1950 werd in Nederland door middel van de Wet op de bedrijfsorganisatie een stelsel van product- en bedrijfschappen geïntroduceerd. Bij productschappen ging het om publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van ondernemingen die in dezelfde productiekolom werkzaam waren. Productschappen waren voornamelijk actief in de landbouw. Ook bedrijfschappen waren publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, maar dan voor ondernemingen die in dezelfde branche werkzaam waren. Hierbij ging het dan meestal om het midden- en kleinbedrijf.<sup>93</sup>

Product- en bedrijfschappen waren openbare bestuurslichamen die diverse taken vervulden.<sup>94</sup> In het kader van deze taken konden zij bij verordening algemeen verbindende voorschriften vaststellen en heffingen opleggen.<sup>95</sup> Deze voorschriften en heffingen golden voor alle ondernemingen die actief waren in de betreffende productie- of bedrijfskolom.

De product- en bedrijfschappen werden met ingang van 1 januari 2015 opgeheven. Reeds voorafgaand aan deze datum waren veel publieke taken van de product- en bedrijfschappen door diverse ministeries overgenomen. In de gevallen waar dit niet op basis van bestaande bevoegdheden kon, werd de overname geregeld door middel van de Wet opheffing bedrijfslichamen. De niet-publieke taken van de product- en bedrijfschappen werden echter niet overgenomen door de centrale overheid. Volgens de wetgever was het aan het betrokken bedrijfsleven om desgewenst te voorzien in alternatieven, waaronder de mogelijkheid om de overheid te verzoeken 'bepaalde voorschriften van producenten- en brancheorganisaties tijdelijk algemeen verbindend te verklaren'.<sup>96</sup>

Hoewel de Minister van Economische Zaken (EZ) de Tweede Kamer liet weten van bovenstaande mogelijkheid gebruik te willen maken, maakte hij wel meteen duidelijk het avv-instrument

92 Zie voetnoot 1.

93 E.M.H. Hirsch Ballin, 'Gronden voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de agrarische sector', *TvAR* 1996, p. 164 en H.H. van Steijn, 'PBO, publiekrechtelijke reorganisatie?', *TvAR* 1996, p. 491.

94 In de land- en tuinbouw waren productschappen onder andere ook belast met de uitvoering van bepaalde GMO-regels. Zie ook Mededeling van de Commissie aan de Raad van 26 oktober 1990, SEC(90)562, p. 18.

95 Voor een overzicht van de taken, zie EIM, *De PBO in 2010. Een inventarisatie van cijfers, feiten en visies*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32615, nr. 3, p. 9.

96 MvT bij Wet opheffing bedrijfslichamen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33910, nr. 3, p. 1, 5-6 en 14 en de brief van de Minister en Staatssecretaris van EZ van 21 november 2013, *Kamerstukken I* 2013/14, 32615, F, p. 3.



‘niet ongelimiteerd toe te passen, gelet op het feit dat een maatregel of voorschrift van een erkende BO of PO verplicht wordt voor niet-deelnemers. Als een taak al bij wet aan het Rijk is of kan worden toebedeeld (taken op publiek terrein), als er geen of onvoldoende sectorbreed belang is of als de ondernemersvrijheid te veel wordt ingeperkt, is een avv niet aan de orde.’<sup>97</sup>

In de land- en tuinbouw zorgde de opheffing van de productschappen ervoor dat er brancheorganisaties werden opgericht. Deze brancheorganisaties hebben onder andere als doel het vaststellen van voorschriften voor de sector waarin ze actief zijn en het verrichten of doen verrichten van onderzoek.<sup>98</sup>

#### 4.2 *Het nationale kader*

De regels voor de algemeenverbindendverklaring van voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties staan in paragraaf 5 van de Regeling producenten- en brancheorganisaties.<sup>99</sup> Deze regeling is niet van toepassing op (unies van) producentenorganisaties in de sector groenten en fruit.<sup>100</sup> Voor deze sector geldt de Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018.<sup>101</sup> In deze regeling wordt paragraaf 5 van de Regeling producenten- en brancheorganisaties echter van overeenkomstige toepassing verklaard op (unies van) producentenorganisaties in de sector groenten en fruit.<sup>102</sup>

De Minister van EZ heeft de ruimte om voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties algemeen verbindend te verklaren beperkt. De Regeling producenten- en brancheorganisaties schrijft immers voor dat een daartoe strekkend verzoek wordt afgewezen indien het algemeen verbindend te verklaren voorschrift of de financiële bijdrage (a) op grond van de geldende wetgeving kan worden gesteld, onderscheidenlijk worden geheven, of (b) naar het oordeel van de minister een onevenredige inbreuk maakt op de ondernemersvrijheid of niet doelmatig is.<sup>103</sup>

97 Brief van de Minister van EZ van 1 december 2015, *Kamerstukken I* 2015/16, 33910, L, p. 3. Zie ook de brief van de Minister van EZ van 28 mei 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 21501-32, nr. 788, p. 4-5.

98 Zie bij wijze van voorbeeld: besluit van de Minister van EZ van 17 december 2014 houdende erkenning van de Stichting Brancheorganisatie Kalversector, kenmerk DGA-ELV/14205107, p. 1, niet gepubliceerd.

99 Regeling van de Minister van EZ van 10 oktober 2014, WJZ/14152482, houdende regels over producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties (Regeling producenten- en brancheorganisaties), *Stcrt.* 14 oktober 2014, 29371. Deze regeling is diverse malen gewijzigd. Voor het laatst bij de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 juni 2018, *Stcrt.* 11 juni 2018, 33117.

100 Art. 1:2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

101 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 3 juli 2018, WJZ/18055124, houdende regels ten aanzien van de uitvoering van de gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit (Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018), *Stcrt.* 11 juli 2018, 38579, zoals gewijzigd door de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 24 augustus 2019, WJZ/19088183, *Stcrt.* 30 augustus 2019, 47814.

102 Art. 200 Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018.

103 Art. 5:2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

H.C.E.P.J. Janssen

#### 4.3 Algemeen verbindend verklaarde landbouwvoorschriften in Nederland

Inmiddels zijn er acht avv-besluiten gepubliceerd waarbij voorschriften van diverse brancheorganisaties in de landbouw algemeen verbindend zijn verklaard en niet-leden verplicht zijn een financiële bijdrage te betalen.<sup>104</sup> Daarnaast is het nog wachten op de publicatie van de algemeenverbindendverklaring van door de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) vastgestelde voorschriften en het opleggen van een bijdrageplicht aan niet-leden. Dit zal dan de eerste keer zijn dat voorschriften van een Nederlandse producentenorganisatie algemeen verbindend worden verklaard.<sup>105</sup>

Indien de hiervoor bedoelde avv-besluiten met elkaar worden vergeleken, valt op dat vooral de oudste besluiten uitvoerig zijn gemotiveerd. De motivering in de latere besluiten is beduidend summierder. In alle gevallen wordt de aanvraag formeel getoetst aan de relevante voorschriften uit zowel de Regeling producenten- en brancheorganisaties als de Vo 1308/2013. Op basis van de besluiten valt echter niet te beoordelen of daadwerkelijk aan alle voorwaarden is voldaan. Alle aanvragen zijn evenwel gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie.<sup>106</sup> In een aantal gevallen zijn daarbij ook rapporten gepubliceerd waarin de vereiste representativiteit wordt vastgesteld en/of het nagestreefde ‘algemeen economisch belang’ en het ‘voordeel’ dat individuele of groepen marktdeelnemers hebben, worden beschreven. In alle andere gevallen moeten we het doen met de aanvraag. Alles bij elkaar is er enig onderzoek nodig om ten aanzien van de Nederlandse algemeenverbindendverklaringen na te gaan of aan de voorwaarden voor algemeenverbindendverklaring is voldaan. In sommige gevallen is de informatie die openbaar beschikbaar is daarvoor onvoldoende.

#### 4.4 Inning van de verplichte financiële bijdrage

Hoewel de niet-leden op grond van de algemeen verbindend verklaarde voorschriften verplicht zijn zich bij de betrokken brancheorganisatie te registreren, leverde de inning van de verplichte financiële bijdrage aanvankelijk problemen op.<sup>107</sup> Het bleek voor de betrokken brancheorganisaties lastig alle bijdrageplichtige marktdeelnemers in beeld te krijgen.

Uiteindelijk zegde de Minister van EZ toe dat de RVO op basis van zowel eigen informatie als door de betrokken brancheorganisatie verstrekte gegevens vaststelt welke betalingsplichtige marktdeelnemers niet bij de brancheorganisatie zijn aangesloten. Aansluitend geeft de RVO de beschikbare data van de betreffende marktdeelnemers door aan de Kamer van Koophandel (KvK). Vervolgens kan de

104 De avv-besluiten zijn te raadplegen in *Stcrt.* 3 mei 2016, 23394 (het betreft drie afzonderlijke besluiten die tezamen zijn gepubliceerd), *Stcrt.* 13 april 2018, 20405, 20407 en 20410, en *Stcrt.* 24 september 2019, 52140.

105 Zie ook de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juli 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 28625, nr. 274, p. 2.

106 Zie [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (de consultaties zijn op 8 maart 2020 voor het laatst geraadpleegd).

107 Brief van de Minister van EZ van 22 februari 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 33910, nr. 26, p. 3.

brancheorganisatie de contactgegevens van de betreffende marktdeelnemers van de KvK kopen.<sup>108</sup> Voor zover kan worden nagegaan, is dit ten aanzien van niet-leden een min of meer werkbare oplossing gebleken.<sup>109</sup>

#### 4.5 *Bredere toepassing in Nederland*

Tot nu toe is het avv-instrument uitsluitend ingezet om niet-leden te kunnen laten meebetalen aan onderzoek. Zoals reeds in de inleiding is opgemerkt, wil de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dit instrument breder inzetten. Daarom heeft zij de Raad van State gevraagd haar te adviseren welke ruimte daartoe beschikbaar is. Het gevraagde advies is op 22 januari 2020 vastgesteld, alleen nog niet gepubliceerd.<sup>110</sup> Het is op dit moment dus nog niet duidelijk of, en zo ja, welke ruimte de Raad van State ziet voor de inzet van het avv-instrument.

Omdat de besluiten van de lidstaten waarbij landbouwvoorschriften algemeen verbindend zijn verklaard niet door de Commissie zijn gepubliceerd, is het lastig een goed beeld te krijgen of, en zo ja, op welke wijze andere lidstaten het avv-instrument inzetten. Uit een tussen december 2015 en oktober 2016 in opdracht van de Commissie uitgevoerd onderzoek naar brancheorganisaties in de landbouw blijkt dat het avv-instrument tot datum onderzoek in relatief weinig lidstaten werd gebruikt. De algemeenverbindendverklaring werd met name in Frankrijk en Spanje toegepast.<sup>111</sup> Of het gebruik inmiddels is toegenomen, is niet bekend. Evenmin valt na te gaan hoe het avv-instrument wordt ingezet met betrekking tot voorschriften vastgesteld door (unies van) producentenorganisaties.

Uit vorenbedoeld onderzoek kan niet worden opgemaakt welke doelstellingen met de algemeen verbindend verklaarde voorschriften van brancheorganisaties werden nagestreefd. Aangezien met dergelijke landbouwvoorschriften in principe meerdere doelstellingen kunnen worden nagestreefd, zouden de onderzoekers alle besluiten hebben moeten analyseren teneinde alle doelstellingen te kunnen identificeren.<sup>112</sup> Hoewel zeker niet representatief, laten de in Frankrijk algemeen verbindend verklaarde voorschriften in ieder geval zien dat er naast onderzoek en innovatie al jaren diverse andere doelstellingen worden nagestreefd.<sup>113</sup>

108 Antwoord van de Minister van EZ op vragen van de leden Dik-Faber, De Groot, Geurts en Lodders, 29 september 2017, *Aanhangsel Handelingen I* 2017/18, nr. 71 en de brief van de Minister van EZ van 25 januari 2017 aan de Brancheorganisatie Akkerbouw, DGAN-DAD/16197111, p. 2.

109 J. Waninge, 'POV heeft avv-aanvraag voor onderzoeksagenda ingediend', [www.boerderij.nl](http://www.boerderij.nl) 3 juli 2019, te raadplegen via [www.boerderij.nl/Varkenshouderij/Nieuws/2019/7/POV-heeft-AVV-aanvraag-voor-onderzoeksagenda-ingediend-445699E/](http://www.boerderij.nl/Varkenshouderij/Nieuws/2019/7/POV-heeft-AVV-aanvraag-voor-onderzoeksagenda-ingediend-445699E/) (voor het laatst geraadpleegd op 8 maart 2020).

110 Voorlichtingsverzoek algemeenverbindendverklaring, kenmerk Raad van State W11.19.0219/IV/Vo.

111 Zie in deze zin: Bodiguel e.a. 2017, p. 96-99.

112 Zie in deze zin: Bodiguel e.a. 2017, p. 98.

113 Deze besluiten zijn te raadplegen via [www.economie.gouv.fr/dgccrf/publications/juridiques/panorama-des-textes/Accords-interprofessionnels](http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/publications/juridiques/panorama-des-textes/Accords-interprofessionnels) (voor het laatst geraadpleegd op 5 maart 2020).

Als wordt gekeken naar de na te streven doelstellingen, zouden voor Nederland wellicht voorschriften op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en milieubescherming voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking kunnen komen.<sup>114</sup> Samenwerking met betrekking tot dit soort thema's stuit niet zelden op mededingingsproblemen.<sup>115</sup> Binnen de GMO lijkt er meer ruimte te zijn, aangezien niet de mogelijke verstoring van de mededinging, maar het realiseren van de doelstellingen van het GLB vooropstaat.<sup>116</sup> Indien voorschriften als hiervoor bedoeld algemeen verbindend worden verklaard, is de volgende vraag of de (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties in staat zijn de naleving van deze voorschriften door niet-leden af te dwingen. Dan moet er namelijk echt worden gecontroleerd. En dat is waarschijnlijk veel ingrijpender dan het invorderen van een verplichte bijdrage. Teneinde niet-leden überhaupt te kunnen controleren, zullen in de algemeen verbindend te verklaren voorschriften specifieke controle- en sanctiebepalingen moeten worden opgenomen.<sup>117</sup> Maar zelfs dan zijn we er nog niet. Er moet ook voldoende draagvlak zijn voor verdergaande voorschriften. Dat kan in de praktijk best nog eens lastig blijken te zijn.<sup>118</sup> Veel producenten zitten waarschijnlijk niet te wachten op een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie die fungeert als een soort productschap 2.0.

#### 4.6 Samenvatting

In Nederland wordt het avv-instrument pas vrij recent en dan ook nog eens uitsluitend voor onderzoek en ontwikkeling ingezet. De Europese regels bieden echter ruimte voor een veel bredere toepassing. Een toepassing waarmee doelstellingen kunnen worden gerealiseerd waarbij niet alleen de samenleving als geheel voordeel heeft, maar die tevens de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen kan versterken.

## 5. Conclusie

De algemeenverbindendverklaring van landbouwvoorschriften heeft heel geleidelijk een plaats gevonden in het Europese marktordeningsrecht. De wetsgeschiedenis laat zien dat vooral de Commissie de grote pleitbezorger was. Het was met

114 De commissie-Remkes heeft voorgesteld om de 'best environmental means' voor veehouderijbedrijven door middel van een algemeenverbindendverklaring versneld te bewerkstelligen, zie *Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek*, 25 september 2019, p. 26. Te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek) (voor het laatst geraadpleegd op 8 maart 2020).

115 Zie bijv. het persbericht van de ACM 'Afspraken Kip van Morgen beperken concurrentie', 26 januari 2016.

116 Art. 210, vierde lid, Vo 1308/2013.

117 Art. 5:5, eerste lid, sub g en h, Regeling producenten- en brancheorganisaties schrijft dit ook voor. Voor een Frans voorbeeld van controlevoorschriften, zie art. IV van het Accord Interprofessionnel Pomme 'Granny Smith', Maturité – Qualité, te raadplegen via [www.interfel.com/wp-content/uploads/2019/07/ai-pomme-granny-smith-maturite-qualite-2019-2021-signe.pdf](http://www.interfel.com/wp-content/uploads/2019/07/ai-pomme-granny-smith-maturite-qualite-2019-2021-signe.pdf) (voor het laatst geraadpleegd op 8 maart 2020).

118 Zie bijv. het bericht 'Opzegging lidmaatschap ZUIVELNL' op de website [www.nvm.nu](http://www.nvm.nu).

name de Raad die op de rem trapte. Zo kon het gebeuren dat het avv-instrument eerst met ingang van 1 januari 2014 in alle landbouwsectoren kon worden ingezet. Dit laat onverlet dat ook in de voor Nederland zo belangrijke sector groenten en fruit, waar al vanaf 1983 landbouwvoorschriften algemeen verbindend konden worden verklaard, eerst vanaf 2019 van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt. Wij hadden immers productschappen die over de bevoegdheid beschikten om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en heffingen op te leggen. Pas toen de productschappen werden opgeheven, kwam er belangstelling voor het avv-instrument. Inmiddels zijn er in diverse landbouwsectoren brancheorganisaties opgericht. Na te zijn erkend, hebben die organisaties de Nederlandse overheid verzocht om vastgestelde voorschriften algemeen verbindend te verklaren. Met een beetje geluk worden binnenkort ook de door POV vastgestelde voorschriften algemeen verbindend verklaard. Dat zal een primeur zijn voor Nederland. POV zal dan de eerste Nederlandse producentenorganisatie zijn die dit is gelukt.

In alle gevallen hebben de in Nederland algemeen verbindend verklaarde voorschriften betrekking op onderzoek en innovatie. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil het avv-instrument echter ruimer inzetten. De Europese regels bieden die mogelijkheid. Het streven van de minister is positief te noemen. Met de algemeen verbindend te verklaren landbouwvoorschriften kunnen immers doelen worden gerealiseerd die niet alleen voor de landbouw, maar voor de hele samenleving relevant zijn. Gedacht kan worden aan milieubescherming, de voedselveiligheid, alsmede de gezondheid van dieren of planten. Dit laat onverlet dat met het avv-instrument tevens de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen kan worden verbeterd. Gelet op de steeds verder gaande concentratie op de detailhandelsmarkt is dat geen overbodige luxe. Tot slot laat de Franse praktijk zien dat – naast onderzoek en innovatie – het avv-instrument succesvol voor diverse doelstellingen kan worden ingezet.