

De verbindend verklaring van landbouwvoorschriften: het heeft nogal wat voeten in de aarde

mr. H.C.E.P.J. Janssen¹

Voor de periode van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) heeft de Europese Commissie (Commissie) aan Nederland een zogenoemde derogatiebeschikking² afgegeven. Op grond van deze beschikking mogen landbouwers meer dierlijke mest – in termen van stikstof en fosfaat – toedienen dan de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven norm. Voorwaarde is wel dat de Nederlandse mestproductie het mestproductieplafond niet overschrijdt. Als gevolg van onder andere de afschaffing van het melkquotum, is de Nederlandse mestproductie echter zodanig toegenomen dat het mestplafond wordt overschreden. Er is dus actie nodig om de derogatie ook voor de toekomst te behouden. Staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken probeerde hiertoe eerst bij wet een stelsel van fosfaatrechten in te voeren.³ Dit stuitte op ernstige bedenkingen van de Europese Commissie.⁴ In verband hiermee moest de zuivelsector van de staatssecretaris per omgaande zelf aan de slag. De gedachte was dat de zuivelsector via ZuivelNL⁵ afspraken over de fosfaatreductie zou maken. Teneinde ook niet-aangesloten veehouders aan de betreffende afspraken te kunnen binden, zouden de afspraken door de minister van Economische Zaken verbindend verklaard worden.⁶ Deze aanpak haalde de eindstreep niet. Verbindendverklaring bleek toch niet zo'n goed idee. De 'doorlooptijd' was volgens de staatssecretaris te lang voor een snelle vermindering van de fosfaatproductie.⁷ Daarom kwam er uiteindelijk een op de Landbouwwet gebaseerde ministeriële regeling: de Regeling fosfaatreductieplan 2017.⁸ Dat deze regeling evenmin onomstreden is, blijkt onder andere uit het feit dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag de regeling inmiddels voor diverse veehouders buiten toepassing heeft verklaard.⁹ Hoe dan ook, het toch wel ongelukkige plan van de staatssecretaris om de zuivelsector zelf de fosfaatreductie te laten organiseren, is voldoende reden om het voor Nederland relatief nieuwe fenomeen van verbindendverklaring van landbouwvoorschriften en de verplichtstelling van financiële bijdragen onder de loep te nemen.

1. Inleiding

Met verbindend verklaren wordt bedoeld dat voorschriften die bepaalde partijen met elkaar hebben afgesproken ook van toepassing worden verklaard op partijen die niet bij de afspraak betrokken waren. In Nederland is het meest bekende voorbeeld de algemeen verbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Op grond van art. 2 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepalingen van een cao algemeen verbindend verklaren. Maar er zijn meer voorbeelden. Zo kan de minister van

1. Eric Janssen is advocaat of counsel bij Kneppelhout & Korthals Advocaten. Hij bedankt Celine van der Weide voor haar commentaar op een eerdere versie.
2. Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*Pb EU* 2014, L 148).
3. Voor een beschrijving van dit wetsvoorstel, zie: M.I.J. Toonders en J.J.J. de Rooij in Het stelsel van fosfaatrechten Noodzakelijk, nuttig of niet aan beginnen?, *TvAR* 2016, p. 445.
4. Zie: Kamerbrief 13 oktober 2016 [kenmerk DGAN-PAV / 16154329] en M.I.J. Toonders en J.J.J. de Rooij in 'Het stelsel van fosfaatrechten – Noodzakelijk, nuttig of niet aan beginnen?', *TvAR* 2016, p. 446.
5. De Minister van Economische Zaken heeft op 17 december 2014 de Vereniging ZuivelNL erkend als brancheorganisatie als bedoeld in Verordening (EU) 1308/2013, voor de sector melk- en zuivelproducten. Zie voetnoot 90.
6. Zie: Kamerbrief 18 november 2016 [kenmerk DGAN-PAV / 16179475].
7. Zie: Kamerbrief 30 december 2016 [kenmerk DGAN-PAV / 16199759].
8. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 16 februari 2017, nr. WJZ/17023701, houdende invoering van de verplichting tot betaling van een geldsom (Regeling fosfaatreductieplan 2017), *Stcrt.* 17 februari 2017, nr. 9915.
9. Rechtbank Den Haag 4 mei 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4632, ECLI:NL:RBDHA:2017:4633, ECLI:NL:RBDHA:2017:4634, ECLI:NL:RBDHA:2017:4635, ECLI:NL:RBDHA:2017:4637 en ECLI:NL:RBDHA:2017:4638. Zie verder Prof. D.W. Bruil, 'Onder het fosfaatplafond!', *TvAR* 2017, p. 99.

Infrastructuur en Milieu overeenkomstig art. 15.36 Wet milieubeheer een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage verbindend verklaren. Verder geeft art. 111 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden de minister van Economische Zaken de bevoegdheid om overeenkomsten over gewasbeschermingsmiddelen verbindend te verklaren.

De verbindendverklaring die staatssecretaris Van Dam in het kader van de fosfaatreductie op het oog had, heeft betrekking op afspraken tussen ondernemers- en brancheverenigingen die actief zijn in de landbouw. De mogelijkheid tot het verbindend verklaren van dergelijke afspraken heeft een Europees rechtelijke basis, namelijk de Gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten. Hoewel de mogelijkheid tot verbindend verklaring al in 1983 werd geïntroduceerd voor de sector groenten en fruit, is er in Nederland voor dit fenomeen tot voor kort nooit echte belangstelling geweest. Er was ook geen noodzaak toe. In de landbouw hadden we immers productschappen. Toen die met ingang van 1 januari 2015 werden opgeheven, werd de verbindendverklaring van stal gehaald. Helemaal mooi was dat met de invoering van een nieuwe Gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten vanaf 1 januari 2014 de verbindendverklaring ook nog eens in alle landbouwsectoren toegepast kon worden.

Hierna zal eerst worden ingegaan op de opheffing van de productschappen. In het kader hiervan wees minister Kamp de landbouwsector immers uitdrukkelijk op de mogelijkheid om voorschriften verbindend te laten verklaren. Daarna zal uiteen worden gezet onder welke voorwaarden voorschriften van ondernemers- en brancheverenigingen die actief zijn in de landbouw verbindend verklaard kunnen worden. Aansluitend zal de huidige Nederlandse praktijk worden besproken. Het artikel wordt afgerond met een conclusie.

2. Opheffing van de productschappen

De Wet op de Bedrijfsorganisatie (Wbo) introduceerde in 1950 een stelsel van product- en bedrijfschappen: ook wel aangeduid als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). 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 vaak om het midden- en kleinbedrijf.¹⁰ Ten tijde van het intrekken van de Wbo per 1 januari 2015 bestonden de navolgende productschappen:¹¹

- Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA);
1. Productschap Akkerbouw (PA);
 2. Productschap Diervoeder (PDV);
 3. Productschap Wijn (PW);
 4. Productschap Dranken (PD);
 5. Productschap Margarine, Oliën en Vetten (MVO);
 6. Productschap Pluimvee en Eieren (PPE);
 7. Productschap Tuinbouw (PT);
 8. Productschap Vee en Vlees (PVV);
 9. Productschap Vis (PVIS);
 10. Productschap Zuivel (PZ).

Productschappen waren openbare bestuurslichamen die diverse taken vervulden. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) in 2010 de activiteiten van de product- en bedrijfschappen in kaart gebracht:¹²

(i)	<i>Medebewind</i>
(ii)	<i>Verzamelen (bedrijfs)gegevens</i>
(iii)	<i>Voorlichting bedrijfsgenoten</i>
(iv)	<i>Belangenbehartiging</i>
(v)	<i>Publiekvoorlichting</i>
(vi)	<i>Promotie</i>
(vii)	<i>Opleiding en scholing</i>
(viii)	<i>Arbeid en arbeidsmarkt</i>
(ix)	<i>Bevorderen veiligheid, Arbo etc.</i>
(x)	<i>Plant- en dierziekten</i>
(xi)	<i>Kwaliteitsbevordering</i>
(xii)	<i>Voedingsveiligheid etc.</i>
(xiii)	<i>MVO</i>
(xiv)	<i>Onderzoek & innovatie</i>
(xv)	<i>Overig</i>

In het kader van deze taken konden zij bij verordening algemeen verbindende voorschriften vaststellen en heffingen opleggen. Deze voorschriften en heffingen golden voor alle ondernemingen die actief waren in de betreffende bedrijfskolom.

Reeds voor de formele opheffing van de productschappen, waren de meeste publieke taken¹³ met ingang van 1 januari 2014 respectievelijk 1 juli 2014 overgenomen op basis van bestaande bevoegdheden en ondergebracht bij de ministeries van Economische Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Infrastructuur en Milieu. Waar dit niet kon, is dat geregeld bij de Wet opheffing bedrijfslicha-

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

11. Zie: <https://www.ser.nl/nl/taken/pbo/kennismaking/>

overzicht.aspx [voor het laatst geraadpleegd op 3mei 2017].

12. EIM in De PBO in 2010 - Een inventarisatie van cijfers, feiten en visies, bijlage bij *Kamerstuk* 32615 nr. 3, p. 9.

13. Voor een overzicht van de overgenomen publieke taken zie: Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken* 33910 nr. 6, p. 3.

men. De niet-publieke taken van de bedrijfslichamen werden echter niet door de centrale overheid overgenomen. Volgens de wetgever was het aan het bedrijfsleven om desgewenst te voorzien in alternatieven¹⁴:

'Partijen in de land- en tuinbouw kunnen daarbij gebruik maken van de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) biedt tot het oprichten van producenten- en brancheorganisaties. Het GLB biedt de mogelijkheid om producenten- en brancheorganisaties op te richten. Lidstaten hebben de mogelijkheid om bepaalde voorschriften van producenten- en brancheorganisaties tijdelijk algemeen verbindend te verklaren. Voorstellen hiertoe zullen worden getoetst aan de vereisten die hieraan in het kader van de Europese regelgeving en op grond van nationale uitvoeringsregels worden gesteld.'

De minister van Economische Zaken heeft wel duidelijk gemaakt dat de mogelijkheid tot het algemeen verbindend niet onbeperkt zou worden toegepast¹⁵:

'In 2014 heb ik na uitvoerig overleg met de Eerste en Tweede Kamer besloten uitvoering te geven aan het AVV-stelsel. Ik heb toen aangegeven AVV 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.'

3. De Gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten

Op 25 maart 1957 werd bij het Verdrag van Rome de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. Art. 38 lid 4 Verdrag van Rome¹⁶ schreef voor dat de lidstaten een gemeenschappelijk landbouwbeleid zouden voeren. Dit beleid had volgens art. 39 Verdrag van Rome tot doel:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen,
- b. aldus de landbouwbevolking een redelijke le-

- c. de markten te stabiliseren,
- d. de voorziening veilig te stellen,
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Teneinde deze doeleinden te realiseren schreef art. 40 lid 2 Verdrag van Rome voor dat een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand zou worden gebracht door (a) gemeenschappelijke regels inzake de mededinging, (b) verplichte coördinatie van verschillende nationale marktorganisaties, of (c) een Europese marktorganisatie.

Het Verdrag van Rome is sedert 1957 herhaaldelijk gewijzigd en heet thans het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).¹⁷ We hebben nog steeds een gemeenschappelijk landbouwbeleid¹⁸ en de doelstellingen hiervan zijn niet wezenlijk veranderd.¹⁹ Het zelfde geldt voor de wijzen waarop de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand moet worden gebracht.²⁰

Teneinde de gemeenschappelijke marktordering in de landbouw tot stand te brengen, heeft de Europese wetgever gekozen voor de meest vergaande variant: de Europese marktorganisatie. Vanaf midden jaren zestig werd er voor bijna alle landbouwproducten een Europese marktorganisatie vastgesteld.²¹ Midden 2007 werd begonnen met het samenvoegen van alle afzonderlijke marktorganisaties in één integrale GMO-Verordening.²² Er werd slechts één uitzondering gemaakt: de marktorganisatie voor visserij en aquaproducten. Die bleef bestaan, omdat het visserijbeleid zich inmiddels had ontwikkeld tot een eigen beleidsterrein. De integrale GMO-Verordening is met ingang van 1 januari 2014 vervangen door de thans geldende Verordening 1308/2013.²³

14. Memorie van toelichting Wet opheffing bedrijfslichamen, *Kamerstuk* 33910 nr. 3 p. 1, 5-6 en 14 en brief minister en staatssecretaris van economische zaken van 21 november 2013, *Kamerstuk* 33910 nr. 15, p. 3.
15. Brief van de minister van Economische Zaken van 1 december 2015, *Kamerstuk* 33910 nr. L. p. 3.
16. Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1957 nr. 91.

17. Laatste geconsolideerde versie: *Pb EU* 2016 C 202/47.
18. Zie: art. 38 lid 4 VWEU.
19. Zie: art. 39 lid 1 VWEU.
20. Zie: art. 40 lid 1 VWEU.
21. Zie voor een overzicht: Verordening 1234/2007, *Pb EG* 2007 L 299/1, overweging 2.
22. Verordening (EG) Nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ('Integrale-GMO-verordening'), *Pb EG* 2007 L 299/1.
23. Verordening (EU) Nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, *Pb EU* 2013 L 347/671. Zie ook: prof. D.W. Bruil, 'De totstandkoming van het nieuwe GLB', *TvAR* 2014, p. 475 en in Marktordering in het nieuwe GLB, *TvAR* 2014, p. 464.

4. Uitbreiding van voorschriften en verplichte bijdragen

De mogelijkheid om de regels die door producentenorganisaties of unies van producentenorganisaties voor haar leden zijn vastgesteld, uit te breiden tot niet-aangesloten marktdeelnemers, is in de sector groenten en fruit geïntroduceerd door Verordening 3284/83.²⁴ Tegelijkertijd kregen de lidstaten de mogelijkheid om niet-aangesloten marktdeelnemers te verplichten mee te betalen aan de uitvoering van de verbindend verklaarde voorschriften. Het verbindend verklaren van door brancheorganisaties vastgestelde voorschriften, werd in de sector groenten en fruit mogelijk gemaakt door Verordening 2200/96²⁵ en in de tabaksector door de integrale GMO-Verordening.²⁶

De uitbreiding van voorschriften en het verplicht stellen van bijdragen zijn volgens de Europese wetgever uitdrukkelijk bedoeld om de rol van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties te versterken, teneinde een grotere marktstabiliteit te bereiken.²⁷

Anders dan de integrale GMO-Verordening²⁸, bevat Verordening 1308/2013 thans een generieke regeling. In alle sectoren die onder Verordening 1308/2013 vallen²⁹, kan er dus gebruik van worden gemaakt. Art. 164 lid 1 Verordening 1308/2013 geeft lidstaten de bevoegdheid³⁰ overeenkomsten, onderling afgestemde feitelijke gedragingen en besluiten van een erkende producentenorganisatie, een unie van producentenorganisaties of een brancheorganisatie voor een beperkte periode verbindend te verklaren voor niet-aangesloten marktdeelnemers. Voor het geval verbindend verklaarde regelingen betrekking hebben op activiteiten die van algemeen economisch belang zijn, zijn de lidstaten eveneens bevoegd om overeenkomstig art. 165 Verordening 1308/2013

niet-aangesloten marktdeelnemers te verplichten financieel bij te dragen aan de kosten die rechtstreeks uit de betrokken activiteiten voortvloeien.

5. Uitbreiding van voorschriften

5.1. Voorwaarden uitbreiding van voorschriften

Verbindendverklaring is aan een aantal voorwaarden verbonden:

1. het moet gaan om overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen;
2. van een erkende producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie die in één of meer specifieke economische regio's van een lidstaat werkzaam is;
3. de betreffende producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie moet als representatief te beschouwen zijn in de economische regio waar zij actief is;
4. voorschriften kunnen alleen verbindend worden verklaard als zij betrekking hebben op één van de in art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 genoemde doelen;
5. de verbindend te verklaren voorschriften mogen andere marktdeelnemers in de betrokken lidstaat of in de Europese Unie geen schade berokkenen;
6. de verbindend te verklaren voorschriften mogen niet onverenigbaar zijn met het Unierecht of met de vigerende nationale voorschriften; en
7. de verbindendverklaring mag slechts van beperkte duur zijn.

Anders dan onder de Integrale GMO-Verordening, is voorafgaande goedkeuring door de Commissie niet meer vereist voor de verbindendverklaring van voorschriften.³¹ Volstaan kan worden met een mededeling aan de Commissie.³²

Daarnaast moeten de verbindend verklaarde voorschriften bekend worden gemaakt in een officiële publicatie van de lidstaat.³³

In dit kader dient nog bedacht te worden dat de Commissie op grond van art. 175 aanhef en sub d Verordening 1308/2013 bevoegd is een lidstaat te verplichten een verzoek om verbindendverklaring te weigeren of in te trekken.

24. Verordening (EEG) Nr. 3284/83 van de Raad van 14 november 1983 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, PG (EEG) 1983 L 325/1. Zie voor wat betreft unies van producentenorganisaties ook: G. von Rintel in *Single Common Market Organisation – Article by article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union*, Beck 2011, p. 566.

25. Verordening (EG) Nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, *Pb EG* 1996 L 297/1.

26. Zie: overweging 63 en art. 178 Verordening 1234/2007.

27. Zie: overweging 5 Verordening 3284/83, overweging 14 Verordening 3384/83 en overweging 63 Verordening 1234/2007.

28. Zie: art. 113 quater, 125 septies, 125 terdecies en 178 Verordening 1234/2007.

29. Zie: art. 1 Verordening 1308/2013 waar alle sectoren worden opgesomd.

30. HvJ EG 13 juli 2007 (Unilef en Le Bars) zaak C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407, ro 19.

31. Zie: art. 125 septies lid 2 en 178 lid 3 Verordening 1234/2007.

32. Zie: art. 164 lid 6 Verordening 1308/2013. Onder de Integrale GMO-Verordening gold dit ook voor de uitbreiding van voorschriften van brancheorganisaties in de sector groenten en fruit. Zie: art. 125 quaterdecies lid 1 Verordening 1234/2007.

33. Zie: art. 164 lid 5 Verordening 1308/2013.

5.2. Voorschriften die verbindend verklaard kunnen worden

Uit art. 164 lid 1 Verordening 1308/2013 volgt dat 'bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen' verbindend verklaard kunnen worden. Deze begrippen worden ook gebruikt in art. 101 lid 1 VWEU, het Europese kartelverbod. Als de Europese wetgever hiermee de link met de mededingingsregels heeft willen leggen,³⁴ is de vraag waarom de mogelijkheid tot het uitbreiden van voorschriften niet in deel IV van Verordening 1308/2013 is opgenomen. Dat deel gaat immers over de toepassing van de mededingingsregels.

Het is denkbaar dat de Europese wetgever de begrippen 'overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van' heeft gebruikt om duidelijk te maken dat de vorm waarin de verbindend te verklaren voorschriften zijn gegoten er niet toe doet. In de rest van art. 164 Verordening 1308/2013 wordt immers uitsluitend gesproken over 'voorschriften'.

5.3. Erkende producentenorganisatie, unies van producentenorganisaties of brancheorganisatie

De verbindendverklaring is voorbehouden aan voorschriften die zijn vastgesteld door erkende producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties of brancheorganisaties. Een producentenorganisatie is een entiteit die producenten van primaire landbouwproducten verenigt. Hoewel art. 152 Vo 1308/2013 geen bepaalde juridische structuur voorschrijft,³⁵ betreft het in de praktijk meestal coöperaties. Producentenorganisaties moeten zijn opgericht op initiatief van producenten. Bovendien moeten zij een of meer in laatstbedoeld artikel opgesomde doelstellingen nastreven. Lidstaten kunnen, en in sommige gevallen moeten, een producentenorganisatie erkennen mits voldaan wordt aan de erkenningscriteria.³⁶

Een unie van producentenorganisaties is een entiteit die producentenorganisaties verenigt. De GMO-regels schrijven ook hier geen bepaalde rechtsvorm voor. In de praktijk zal het eveneens vaak gaan om coöperaties. Een lidstaat kan een unie van producentenorganisaties erkennen indien aan de erkenningscriteria wordt voldaan.³⁷ Een verplichting tot erkenning is er niet.

Tot slot de brancheorganisatie. Hierbij gaat het om een entiteit die bestaat uit vertegenwoordi-

gers van beroepsgroepen die betrokken zijn bij de productie en bij ten minste een van de volgende stadia van de toeleveringsketen: de verwerking of verhandeling van producten van één of meer sectoren. Onder verhandeling wordt in dit kader overigens ook distributie begrepen.³⁸ Met betrekking tot de erkenning kan de Commissie op basis van art. 173 Verordening 1308/2014 uitvoeringsregels vaststellen. De op basis hiervan vastgestelde regels kunnen soms heel gedetailleerd zijn, zoals in de sector groenten en fruit,³⁹ en soms heel rudimentair.⁴⁰

5.4. Representativiteit

Voor verbindendverklaring is blijkens art. 164 lid 1 Verordening 2013/2013 vereist dat de erkende producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie in de betrokken 'economische regio' waarin zij werkzaam is als representatief wordt beschouwd voor de productie, de verhandeling of de verwerking van een 'bepaald product'. Hiervan is sprake indien bepaalde 'drempels' worden overschreden. In deze voorwaarde zitten drie afzonderlijk te bespreken subvoorwaarden.

5.4.1. Bepaald product

Aan art. 164 Verordening 1308/2013 kan niet worden ontleend wat onder een 'bepaald product' moet worden begrepen. De neiging kan bestaan te denken dat het gaat om de uit het mededingingsrecht bekende 'relevante productmarkt'. Dit begrip wordt gedefinieerd in art. 207 sub b Verordening 1308/2013:

'onder 'productmarkt' wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk verstaan de markt die alle producten bevat die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de consument als onderling verwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd'

34. In deze zin G. von Rinteln ibid p. 571.

35. Zie: HvJ 24 februari 1988 (Omada Paragagon) zaak 8/87, ECLI:EU:C:1988:93, ro's 14-15.

36. Zie: art. 152 lid 1 en 159 Verordening 1308/2013. Voor de sectoren groenten en fruit, alsmede melk en zuivelproducten gelden aanvullende eisen. Zie: art. 160 en 161 Verordening 1308/2013.

37. Zie: art. 156 Verordening 1308/2013.

38. Zie: art. 157 lid 1 Verordening 1308/2013. Voor de sectoren tabak, alsmede melk en zuivelproducten gelden aanvullende eisen: Zie: art. 162 en 163 Verordening 1308/2013.

39. Zie: Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, Pb EG 2007 L 157/1.

40. Zie: Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/232 van de Commissie van 15 december 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft bepaalde aspecten van samenwerking tussen producenten, Pb EU 2016 L 44/1.

Voorbeeld opsomming producten die behoren tot de sector groenten en fruit

DEEL IX

Groenten en fruit

De in de onderstaande tabel opgenomen producten vallen onder de sector groenten en fruit

GN-code	Omschrijving
0702 00 00	Tomaten, vers of gekoeld
0703	Uien, sjalotten, knoflook, prei en andere eetbare looksoorten, vers of gekoeld
0704	Rode kool, witte kool, bloemkool, spruitjes, koolrabi, boerenkool en dergelijke eetbare kool van het geslacht 'Brassica', vers of gekoeld
0705	Sla (<i>Lactuca sativa</i> , andijvie, witloof en andere cichoreigroenten (<i>Cichorium</i> spp.), vers of gekoeld
0706	Wortelen, rapen, krotten, schorseneren, knolselderij, radijs en dergelijke eetbare wortelen en knollen, vers of gekoeld
0707 00	Komkommers en augurken, vers of gekoeld

In art. 164 Verordening 1308/2013 wordt echter niet naar deze definitie verwezen. Bovendien is de toepasselijkheid van de definitie van de relevante productmarkt expliciet beperkt tot het hoofdstuk over mededinging. Het ligt daarom veel meer voor de hand dat met een 'bepaald product' een 'bepaald landbouwproduct' bedoeld is zoals gedefinieerd in art. 38 VWEU.

De huidige regeling in art. 164 Verordening 1308/2013 is via de art. 125 septies en 125 terdecies Integrale GMO-Verordening en de art. 18 en 21 Verordening 2200/96 terug te voeren tot art. 15ter Verordening 1035/72.⁴¹ Het begrip 'bepaald product' werd in laatstbedoeld artikel geïntroduceerd. Hoewel het begrip ook daar niet werd gedefinieerd, maakt de verwijzing in dit artikel naar art. 13 lid 1 Verordening 1035/72 echter wel duidelijk dat het gaat om de producten waarvoor de producentenorganisatie of unie van producentenorganisatie is erkend.

Verordening 1035/72 bepaalde dat in de sector groenten en fruit producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties konden worden erkend voor een of meer producten waar deze sector in was onderverdeeld.⁴² Hoewel Verordening 1308/2013 inmiddels als hoofdregel hanteert dat producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties uitsluitend voor een hele sector kunnen worden erkend,⁴³ is in de sector groenten en fruit erkenning voor 'één of meer producten van de sector' nog steeds mogelijk.⁴⁴

Ook brancheorganisaties kunnen worden erkend voor 'producten van één of meer sectoren'.⁴⁵

Voor de sectorindeling moeten we naar art. 1 Verordening 1308/2013. In dit artikel wordt een gemeenschappelijke marktorganisatie vastgesteld voor 'landbouwproducten', zijnde 'alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van de visserij- en de aquacultuurproducten'.

Deze landbouwproducten zijn vervolgens overeenkomstig art. 1 lid 2 Verordening 1308/2013 in Bijlage I bij deze Verordening in sectoren onderverdeeld. Hieruit volgt dat de erkenning van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, alsmede brancheorganisaties in alle sectoren betrekking heeft op 'landbouwproducten' die in Bijlage I bij Verordening 1308/2013 worden genoemd.

Voorbeeld opsomming producten die behoren tot de sector groenten en fruit (zie tabel bovenaan deze pagina):

Gelet op het voorgaande is het verdedigbaar te stellen dat in art. 164 lid 1 Verordening 1308/2013 met een 'bepaald product' in ieder geval bedoeld is een landbouwproduct dat genoemd wordt in Bijlage I bij deze verordening.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt heeft Bijlage I bij Verordening 1308/2013 betrekking op landbouwproducten die genoemd worden in Bijlage I bij de Verdragen.⁴⁶ Laatstbedoelde bijlage is gebaseerd op de zogenaamde Namenlijst of Nomenclatuur van Brussel,⁴⁷ die inmiddels is vervangen door de Gecombineerde

41. Art. 15ter Verordening 1035/72 is ingevoegd bij Verordening 3284/83.

42. Zie: art. 13 lid 1 eerste gedachtestreepje j° art. 1 lid 2 Verordening 1035/72.

43. Zie: art. 152 lid 1 sub a, 156 lid 1 en 157 lid 1 sub a Verordening 1308/2013.

44. Zie: art. 159 aanhef en sub a onder (i) Verordening 1308/2013.

45. Zie: art. 157 lid 2 sub a j° 158 aanhef en sub a en 163 lid 1 sub a Verordening 1308/2013.

46. Zie: *Pb EU* 2016 C 202/331.

47. Verdrag inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven met bijlage, Brussel, 15 december 1950, *Tractatenblad* 1951, nr. 122.

Voorbeeld uitsplitsing producten met GN-code 0703 in de GN

GN-code	Omschrijving	Conventioneel douanerecht (%)	Bijzondere Maatstaf
1	2	3	4
0703	Uien, sjalotten, knoflook, prei en andere eetbare looksoorten, vers of gekoeld:		
0703 10	- uien en sjalotten: -- uien:		
0703 10 11	--- plantuitjes	9,6	-
0703 10 19	--- andere	9,6	-
0703 10 90	-- sjalotten	9,6	
0703 20 00	- Knoflook	9,6 + 120 €/100 kg/net (*)	-
0703 90 00	- prei en andere eetbare looksoorten	10,4	

Nomenclatuur (GN).⁴⁸ Sommige producten worden in de Gecombineerde Nomenclatuur ten opzichte van Bijlage I bij Verordening 1308/2013 verder uitgesplitst.

Voorbeeld uitsplitsing producten met GN-code 0703 in de GN (zie tabel bovenaan deze pagina):

Vanwege de link tussen Verordening 1308/2013 en de GN, valt goed te verdedigen dat aan de hand van de Gecombineerde Nomenclatuur een verdere 'verfijning' mogelijk is. In het CILFIT arrest heeft het Hof van Justitie immers bepaald dat Bijlage I bij de Verdragen uitgelegd moet worden in het licht van de GN.⁴⁹ Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het besluit van 9 december 2014 van de Franse minister van Landbouw.⁵⁰ Door middel van dit besluit, dat aan de Commissie is gemeld, werden voorschriften van de Interprofession chichorée de France (ICF) verbindend verklaard. Het betrokken product is witlof. In deel IX van Bijlage I bij Verordening 1308/2013 wordt witlof samen met sla, andijvie, en andere cichoreigroenten opgesomd met nummer 0705. Witlof heeft blijkens de Gecombi-

neerde Nomenclatuur evenwel een unieke GN-code: 0705 21 00. Zo bezien kan elk landbouwproduct dat over een unieke GN-code beschikt, een bepaald product zijn in de zin van art. 164 lid 1 Verordening 1308/2013.

Mogelijk kunnen zelfs varianten van een dergelijk landbouwproduct worden aangemerkt als bepaald product in de zin van art. 164 lid 1 Verordening 1308/2013. Dus varianten zonder een eigen unieke GN-code, maar die wel duidelijk identificeerbaar zijn. Zo heeft Frankrijk bijvoorbeeld voorschriften van de Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (INTERFEL) met betrekking tot Charentais meloenen verbindend verklaard en aan de Commissie gemeld.⁵¹ In de GN komen twee soorten meloenen voor. Watermeloenen met GN-code 0807 11 00 en andere meloenen met GN-code 0807 19 00. De Charentais meloen is een meloen van het canteloupe-type en dus geen watermeloen. Bijgevolg hebben we te maken met GN-code 0807 19 00 waar meerdere soorten meloenen onder vallen.⁵²

5.4.2. Economische regio

Blijkens art. 164 lid 2 Verordening 1308/2013 wordt onder 'economische regio' verstaan 'een economische zone die bestaat uit aan elkaar grenzende of naburige productiegebieden met homogene productie- en afzetomstandigheden'. Op het eerste gezicht vertoont de definitie van het begrip 'economische regio' enige

48. Bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, *Pb EEG* 1987 L 256/1. Voor de meeste recente versie van Bijlage I zie Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1821 van de Commissie van 6 oktober 2016 tot wijziging van bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, *Pb EU* 2016 L 294/1.

49. HvJ 29 februari 1984 (CILFIT) zaak 77/83, ECLI:EU:C:1984:91, ro 7.

50. Het besluit van 9 december 2014 is te raadplegen via: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/fruit-and-vegetables/producer-organisations/extension-ibo_en.pdf en doorklikken op 'rules that they have made binding on all operators in one or more specific regions' [voor het laatst geraadpleegd op 30 april 2017].

51. Besluit van 8 juni 2015 van de Franse minister van Landbouw. Te raadplegen via: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20150616&numTexte=25&pageDebut=09912&pageFin=09912 [voor het laatst geraadpleegd op 2 mei 2017].

52. Zie: CBI Product Factsheet - Fresh Melons in Europe van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Te raadplegen via: https://www.cbi.eu/sites/default/files/market_information/researches/product-factsheet-europe-fresh-melons-2016_final_approved.pdf [voor het laatst geraadpleegd op 2 mei 2017].

verwantschap met de definitie van het begrip 'relevante geografische markt' dat gedefinieerd wordt in art. 207 sub b Verordening 1308/2013:

*'onder 'geografische markt' wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk verstaan de markt die het gebied omvat waarbinnen de betrokken ondernemingen de relevante producten aanbieden, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden, met name doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.'*⁵³

Toch zijn de definities niet gelijklopend. Als beide begrippen als synoniem van elkaar waren bedoeld, had het voor de hand gelegen dat de Europese wetgever dat in Verordening 1308/2013 had vermeld. Dit is niet gebeurd. Er is juist expliciet bepaald dat de definitie van de relevante geografische markt beperkt is tot het hoofdstuk over mededinging.⁵⁴ Bovendien is er ook een in het oog springend verschil. Bij de 'relevante geografische markt' gaat het om het gebied waar de relevante producten worden afgezet. Bij de 'economische regio' daarentegen wordt voornamelijk naar de productiekant gekeken. Het gaat om productiegebieden. Dit sluit aan bij een opmerking die wordt gemaakt in een recente in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie naar de rol van brancheorganisaties:⁵⁵

'Demarcating geographic boundaries⁵⁶ of regional IBOs is rather easy in the large majority of cases as a majority of regional IBOs are based on geographical indications (e.g. regional wine IBOs in France). There it is simple to identify e.g. the producers which are in the IBO and the ones which are not. In Spain, the regional IBOs have been recognised by the Autonomous Community of Andalucía and therefore their geographic coverage corresponds to the Andalucía region. In France, several regional IBOs are limited by their territory in the sense that they are based in islands (e.g. Corsica, la Martinique, and la Réunion).'

53. Een vergelijkbare definitie wordt gehanteerd door de Commissie in Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, Randnr. 8, *Pb EG* 1997 C 372/05.

54. Een andere opvatting wordt gehanteerd door G von Rinteln, *ibid* p. 559-600.

55. L. Bodiguel in Study on agricultural interbranch organisations in the EU, 30 oktober 2016, p. 79.

Te raadplegen via: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016-interbranch-organisations/fullrep.pdf> [voor het laatst geraadpleegd op 27 april 2017].

56. *Article 110.2 COM (2011) 626 final/2 mentions that 'economic area shall mean geographic zone made up of adjoining or neighbouring production regions in which production and marketing conditions are homogeneous'.*

In de sector groenten en fruit waren lidstaten onder de voorlopers van Verordening 1308/2013 verplicht de Commissie een lijst met economische regio's toe te sturen.⁵⁷ Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de lijsten die Frankrijk en Spanje overeenkomstig art. 18 lid 7 Verordening 2200/96 hebben toegestuurd.⁵⁸ Als vervolgens gekeken wordt naar de lijst met Spaanse economische regio's, dan kan worden geconstateerd dat economische regio's relatief klein kunnen zijn. In ieder geval beduidend kleiner dan de (vermoedelijke) mededingingsrechtelijke relevante geografische markt.

5.4.3. Representatie drempels

Zodra het betrokken product en de betrokken economische regio zijn vastgesteld, kan beoordeeld worden of de producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie representatief is voor de productie, de verhandeling of de verwerking van dit product. Hiervoor moeten bepaalde drempels worden overschreden:

1. Het aandeel van de producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie in de betrokken economische regio(s) in de productie, de verhandeling of de verwerking van dit product bedraagt ten minste:
 - (i) % (voor producentenorganisaties) in de sector groenten en fruit, of
 - (ii) twee derde in alle andere sectoren.
2. Zijn de verbindend te verklaren voorschriften afkomstig van een producentenorganisatie, dan is bovendien daarnaast vereist dat deze producentenorganisaties meer dan 50% van de betrokken producenten vertegenwoordigt.

Als het moeilijk is om vast te stellen of brancheorganisaties representatief zijn, dan mogen lidstaten op nationaal niveau voorschriften vaststellen om de voorschreven mate van representativiteit vast te stellen.⁵⁹

De verbindend te verklaren voorschriften kunnen overigens betrekking hebben op meerdere producten en meerdere economische regio's. In laatstbedoeld geval moet per economische regio het bewijs van representativiteit worden geleverd.

5.5. Voorgeschreven doelen

In de Integrale GMO-Verordening werden per sector waar uitbreiding van voorschriften was toegestaan apart de doelstellingen voorgeschreven. Deze

57. Zie: art. 15 ter lid 3 Verordening 1035/72, art. 18 lid 7 Verordening 2200/96 en art. 125 septies lid 2 Verordening 1234/2007.

58. Aanvulling lijst van economische regio's in Frankrijk (*Pb EG* 1999 C 359/09) en Lijst van economische regio's in Spanje (*Pb EG* 1999 C 190/6).

59. Voor een overzicht van nationale voorzieningen zie tabel 11 bij de Study on agricultural interbranch organisations in the EU. Zie voetnoot 55.

doelstellingen varieerden per sector.⁶⁰ In Verordening 1308/2013 zijn alle doelstellingen samen in art. 164 lid 4 opgenomen:

- 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.

Bijlage XVI bis bij de Integrale GMO-Verordening bevatte een uitputtende lijst van voorschriften die in de sector groenten en fruit konden worden uitgebreid tot niet-aangesloten marktdeelnemers:

1. Voorschriften inzake de productiegegevens:
 - a. opgave van de voorgenomen teelt, uitgesplitst naar product en zo mogelijk naar variëteit;
 - b. opgave van de inzaai en de aanplant;
 - c. opgave van de totale beplante oppervlakte, uitgesplitst naar product en zo mogelijk naar variëteit;
 - d. opgave van de oogstverwachtingen en de verwachte oogstdata, uitgesplitst naar product en zo mogelijk naar variëteit;
 - e. periodieke opgave van de geoogste hoeveelheden en de beschikbaar voorraden per variëteit;
 - f. informatie over de opslagcapaciteit.
2. Voorschriften inzake de productie:
 - a. keuze van het te gebruiken zaaizaad op grond van de bestemming van het product (markt voor verse producten of industriële verwerking);

60. Zie: art. 113 quater lid 4 (wijn), 125 septies lid 1 (producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit), 125 terdecies lid 3 (brancheorganisaties in sector groenten en fruit en 178 lid 1 (tabak) Verordening 1234/2007.

- b. het uitdunnen van boomgaarden.
3. Voorschriften inzake het in de handel brengen:
 - a. naleving van de datum waarop met oogsten kan worden begonnen en van het verkoop-schema;
 - b. minimumeisen inzake kwaliteit en grootte;
 - c. de behandeling, de aanbiedingsvorm, de verpakking en het merken wanneer de producten voor het eerst op de markt worden gebracht;
 - d. aanduiding van de oorsprong van het product.
4. Voorschriften inzake milieubescherming:
 - a. het gebruik van kunstmeststoffen en andere mest;
 - b. het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere methoden om de gewassen te beschermen;
 - c. het maximumgehalte aan residuen van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen in groenten en fruit;
 - d. de verwijdering van bijproducten en gebruikt materiaal;
 - e. uit de markt genomen producten.
5. Voorschriften inzake afzetbevordering en communicatie in de context van crisispreventie en –beheer.

In Bijlage XIV bij Verordening 1308/2013, de concordantietabel, wordt met betrekking tot Bijlage XIV Integrale GMO-Verordening verwezen naar art. 173 lid 1 onder (i) Verordening 1308/2013. Dit betekent dat de Commissie met betrekking tot de in art. 164 Verordening 1308/2013 bedoelde verbindend te verklaren voorschriften gedelegeerde regels mag vaststellen. Voor zover kan worden nagegaan, heeft de Commissie tot op heden dergelijke regels niet vastgesteld. Toch kan niet worden uitgesloten dat aan de hiervoor genoemde lijst ook voor art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 nog steeds betekenis toekomt. Op de webpagina waar uitleg wordt gegeven over de uitbreiding van voorschriften in de zin van vorenbedoeld artikel,⁶¹ verwijst de Commissie immers naar een notitie waarin de lijst integraal is overgenomen.⁶² Bovendien is een groot deel van de doelen in art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 ontleend aan de art. 125 septies lid 1 en 125 septies lid 3 Integrale GMO-Verordening.

61. Extensions of rules of Producer Organisations, Associations of Producer Organisations and Interbranch Organisations. Te raadplegen via https://ec.europa.eu/agriculture/producer-interbranch-organisations/extension-of-rules_en [voor het laatst geraadpleegd op 30 april 2014].

62. Fruit and vegetables - Extension of rules of interbranch organisations to other operators. Te raadplegen via: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/fruit-and-vegetables/producer-organisations/extension-ibo_en.pdf.

5.6. Geen schade voor andere marktdeelnemers

De verbindend te verklaren voorschriften mogen andere marktdeelnemers geen schade berokkenen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om producenten die gevestigd zijn buiten de betrokken economische regio. Hierbij is irrelevant of dat binnen of buiten de lidstaat is waar de producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie wier voorschriften verbindend zijn verklaard is gevestigd. Een interstatelijk effect is niet vereist.⁶³ Goed voorstelbaar is dat ook marktdeelnemers van producten waar de verbindend verklaarde voorschriften niet voor gelden, geen schade mogen ondervinden.

5.7. Geen onverenigbaarheid met de Unievoorschriften of met de vigerende nationale voorschriften

Verbindend te verklaren voorschriften mogen geen van de in art. 210 lid 4 Verordening 1308/2013 bedoelde gevolgen hebben. Art. 210 Verordening 1308/2013 heeft betrekking op de mededingingsrechtelijke beoordeling van overeenkomsten, onderling afgestemde feitelijke gedragingen en besluiten van erkende brancheorganisaties. Die zijn van het kartelverbod vrijgesteld als de Commissie niet binnen twee maanden na melding heeft vastgesteld dat ze onverenigbaar zijn met de Unievoorschriften. Van onverenigbaarheid is volgens art. 210 lid 4 Verordening 1308/2013 in ieder geval sprake indien de overeenkomsten, onderling afgestemde feitelijke gedragingen en besluiten:

- kunnen leiden tot compartimentering van de markten binnen de Unie, ongeacht in welke vorm;
- de goede werking van de marktordening in gevaar kunnen brengen;
- concurrentieverstoringen kunnen teweegbrengen die niet volstrekt noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB;
- de vaststelling van prijzen of quota omvatten;
- discriminatie kunnen veroorzaken of de concurrentie voor een aanzienlijk deel van de betrokken producten kunnen uitschakelen.

Omdat in art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 in algemene bewoordingen is bepaald dat de verbindend te verklaren voorschriften geen van de in art. 210 lid 4 Verordening 1308/2013 bedoelde gevolgen mag hebben, ligt het voor de hand te veronderstellen dat deze voorwaarde ook geldt voor voorschriften van producentenorganisatie en unies van producentenorganisaties. Een aanwijzing daarvoor kan worden gevonden op de website van de Commissie waar ook in het algemeen naar de in art. 210 lid 4 Verordening 1308/2013 opgesomde gevolgen

van verbindend te verklaren voorschriften wordt verwezen.⁶⁴

Bovendien moet bedacht worden dat de verbindend te verklaren voorschriften ook los van de in art. 210 lid 4 Verordening 1308/2013 bedoelde gevolgen, op andere wijzen niet onverenigbaar zijn met de Unievoorschriften of met de vigerende nationale voorschriften mogen zijn. Met Unievoorschriften wordt, los van de mededingingsregels,⁶⁵ voornamelijk bedoeld op de beginselen van Europees landbouwrecht.⁶⁶ Zo mag niet in strijd worden gehandeld met het verbod van discriminatie tussen producenten van de Unie, neergelegd in art. 40 lid 2 VWEU. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie houdt dit verbod in dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld.⁶⁷ In de hierna nog te bespreken Cerafel beschikking, heeft het Hof van Justitie dit verduidelijkt.

Voor wat betreft nationale voorschriften moet bedacht worden dat die niet boven de rechtsorde van de Unie mogen worden gesteld.⁶⁸ Voor zover de Europese landbouwregels de lidstaten de ruimte geven om voorschriften vast te stellen, kan van deze bevoegdheid slechts gebruik worden gemaakt onder de door de art. 164 en 165 Verordening 1308/2013 gestelde voorwaarden.⁶⁹ Voorschriften die in strijd zijn met het Unierecht kunnen dus niet verbindend worden verklaard.⁷⁰

5.8. Beperkte periode

De voorschriften van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties mogen slechts voor een 'beperkte periode' verbindend worden verklaard. Helaas maakt art. 164 Verordening 1308/2013 niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

Onder de Integrale GMO-Verordening konden voorschriften in de sector groenten en fruit voor 'niet meer dan drie verkoopseizoenen' verbindend worden verklaard, met dien verstande dat in sommige gevallen de uitbreiding zelfs beperkt was tot 'één ver-

64. Zie voetnoot 60.

65. H.C.E.P.J. Janssen en S. van der Heul, 'Mededinging in de landbouw in het bijzonder in het licht van de Russische boycot', *TvAR* 2014, p. 335, M.J. Plomp in Spelregels voor samenwerking en concurrentie, *TvAR* 2013, p. 165 en M. Litjens, 'Producentenorganisaties Anno 2014', *TvAR* 2014, p. 139.

66. G. von Rinteln *ibid* p. 561.

67. HvJ EG 17 juli 1997 (National Farmers' Union) zaak C-354/95, ECLI:EU:C:1997:379, ro 61 en HvJ EG 13 juli 2000 (Unilet en Le Bars) zaak C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407, ro 23.

68. HvJ 15 juli 1964 (Costa – E.N.E.L.) zaak 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, *Jur. HvJ* 1964, p. 1218.

69. HvJ EG 13 juli 2007 (Unilet en Le Bars) zaak C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407, ro 19-20.

70. HvJ EEG 3 december 1987 (BNIC) zaak 136/86, ECLI:EU:C:1987:524, ro 23-24. Zie ook: M.J. Dresden, *Algemeen-verbindendverklaring van overeenkomsten in het milieu-beleid*, SDU 2004 p. 253-254.

63. In deze zin G. von Rinteln, *idid* p. 560.

koopseizoen'.⁷¹ In de sector tabak was de verbindend verklaring gedurende een 'beperkte periode' mogelijk, zonder duidelijk te maken welke duur was bedoeld.⁷² Waarom er voor is gekozen om in Verordening 1308/2013 de beperkte duur niet aan een maximum te binden, is gissen.⁷³ Overigens komt de Commissie binnenkort voor de sector groenten en fruit met een nieuwe uitvoeringsverordening, waarbij onder andere de duur van de uitbreiding uitdrukkelijk beperkt wordt tot één, respectievelijk drie verkoopseizoenen.⁷⁴

Erkende organisaties wier voorschriften verbindend zijn verklaard, kunnen de lidstaat verzoeken de verbindend verklaring na ommekomst van de beperkte periode te verlengen. Art. 164 Verordening 1308/2013 verbiedt dit immers niet.⁷⁵ Bij wijze van voorbeeld kan ook nog worden gewezen op de verlenging van een door INTERFEL vastgesteld en verbindend verklaard voorschrift waarover de Franse autoriteiten de Commissie hebben geïnformeerd.⁷⁶

6. Verplichte bijdragen

6.1. Voorwaarden verplichte bijdragen

De mogelijkheid voor lidstaten op grond van art. 165 Verordening 1308/2013 om niet-aangesloten marktdeelnemers te verplichten een financiële bijdrage te betalen is eveneens geclausuleerd:

1. het moet gaan activiteiten waarop de overeenkomstig art. 164 Verordening 1308/2013 verbindend verklaarde voorschriften van toepassing zijn;
2. deze activiteiten moeten van algemeen economisch belang zijn voor marktdeelnemers wier activiteiten met de betrokken producten verband houden;
3. de ongebonden individuele marktdeelnemers of groepen moeten voordeel hebben bij deze activiteiten;
4. individuele marktdeelnemers of groepen die wel aangesloten zijn bij de producentenorga-

nisatie, de unie van producentenorganisatie of brancheorganisatie wier voorschriften verbindend zijn verklaard, zijn verplicht een financiële bijdrage te leveren; en

5. de financiële bijdragen van alle individuele marktdeelnemers of groepen moeten bestemd zijn voor de kosten die rechtstreeks uit de betrokken activiteiten voortvloeien.

Niet-aangesloten marktdeelnemers kunnen overigens pas verplicht worden een bijdrage te betalen, als de lidstaat alle relevante belanghebbenden heeft geraadpleegd. Bovendien zal de verplichting overeenkomstig art. 164 leden 5 en 6 Verordening 1308/2013 aan alle marktdeelnemers ter kennis moeten worden gebracht in een officiële publicatie en aan de Commissie moeten worden gemeld.

6.2. Algemeen economisch belang

De activiteiten waarop de verbindend te verklaren voorschriften van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties zien, moeten van algemeen economisch belang zijn voor marktdeelnemers wier activiteiten met de betrokken producten verband houden.

Het begrip '*algemeen economisch belang*' wordt ook aangetroffen in art. 106 lid 2 VWEU. Daarmee wordt meteen duidelijk dat we te maken hebben met een begrip dat vrij lastig te interpreteren is. Over de toepassing van art. 106 lid 2 VWEU zijn complete proefschriften geschreven.⁷⁷ Analoog aan de definitie die de Commissie hanteert van het begrip '*diensten van algemeen economisch belang*',⁷⁸ hebben we waarschijnlijk te maken met economische activiteiten die het algemeen belang van een specifieke groep marktdeelnemers dienen en die de markt, zonder het optreden van de producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie, anders niet, of niet onder dezelfde voorwaarden had verricht.

Juist vanwege het algemene belang dat gediend moet worden, kan de groep van marktdeelnemers die van de bedoelde activiteiten profiteert, relatief groot zijn. Het is daarom aan de lidstaat die voor niet-aangesloten marktdeelnemers een financiële bijdrage verplicht stelt, om het algemeen economisch belang goed inzichtelijk te maken. Daarbij zou ook duidelijk moeten worden gemaakt welke marktdeelnemers precies profiteren.⁷⁹ Anders kan niet goed worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor verplichtstelling van de financiële bijdrage wordt voldaan.⁸⁰

71. Zie: art. 125 septies lid 1 sub b onder c en 125 terdecies lid 3 sub b Verordening 1234/2007.

72. Zie: art. 178 lid 1 Verordening 1234/2007.

73. Zie in dit kader de twee voorstellen van de Commissie voor een nieuwe GMO Verordening: COM(2010)799 en COM(2011)626.

74. Art. 68 Commission delegated regulation (EU) .../... of 13.3.2017 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the fruit and vegetables and processed fruit and vegetables sectors and supplementing Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to penalties to be applied in those sectors and amending Commission Implementing Regulation (EU) No 543/2011, C(2017) 1528.

75. G. von Rinteln, *ibid* p. 560.

76. Kennisgeving van 14 juli 2014 met betrekking tot de uitbreiding van voorschriften van INTERFEL, te raadplegen via de notitie: Fruit and vegetables - Extension of rules of interbranch organisations to other operators. Zie voetnoot 60.

77. N. Fiedziuk, *Services of general economic interest in EU law*, Tilburg University 2013.

78. Werkdocument van de diensten van de Commissie, Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang, 29 april 2013, SWD(2013) 53 final/2, p. 22.

79. In deze zin G. von Rinteln, *ibid* p. 575.

80. Zie voor de sector groenten en fruit art. 130 Verordening 543/2011.

6.3. Voordeel

Of de activiteiten voordelen opleveren voor niet-aangesloten marktdeelnemers, is natuurlijk casuïstisch van aard. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van het Unilet & le Bars arrest.⁸¹ De Franse Association Comité Economique Agricole Régional 'Fruits et Légumes' de la Région Bretagne (Cerafel, thans Association d'Organisations de Producteurs (AOP) légumes, fruits et horticulture) had voorschriften vastgesteld die door de Franse minister van Landbouw bij besluit van 18 juni 1992 verbindend waren verklaard. Op basis van dit besluit mocht Cerafel een bijdrage verlangen van niet-aangesloten telers. De bijdrage was onder andere bedoeld ter bekostiging van zowel de administratiekosten van Cerafel, als door of zijdens Cerafel uit te voeren onderzoek, marktstudie en verkoopbevordering. De activiteiten van Cerafel waren met name gericht op bloemkool die bestemd was om in verse toestand aan de consument te worden geleverd. Le Bars weigerde de door Cerafel vastgestelde bijdrage te betalen, omdat hij specifiek voor de verwerkende industrie bestemde bloemkool teelde.

Het Hof van Justitie stelde vast dat de door Cerafel voorgeschreven regels inzake het verstrekken van gegevens betreffende de productie, de regels ten aanzien van de productie, de regels ten aanzien van de verkoop en de regels inzake het uit de markt nemen van producten slechts ten dele of zelfs in het geheel niet van toepassing waren op voor verwerking bestemde producten. Ook kwamen de acties inzake onderzoek, marktstudie en verkoopbevordering die door of zijdens Cerafel konden worden ondernomen, slechts ten dele of in het geheel niet ten goede aan deze producten. De betrokken situaties waren dus objectief verschillend. In die situatie staat het discriminatieverbod er aan in de weg dat telers van voor industriële verwerking bestemde bloemkool op dezelfde wijze werden behandeld als telers van vers aan consumenten te leveren bloemkool.

Het Hof van Justitie heeft het voorgaande verduidelijkt in de Cerafel beschikking.⁸² Lidstaten die niet-aangesloten marktdeelnemers willen verplichten een bijdrage te betalen, zijn verplicht na te gaan of de niet-aangesloten marktdeelnemers zich al dan niet in een situatie bevinden die objectief verschilt van die van de aangesloten telers. Anders wordt er in strijd gehandeld met het non-discriminatiebeginsel. De niet-aangesloten marktdeelnemers bevinden zich in een situatie welke objectief verschilt van die van aangesloten marktdeelnemers, wanneer de door producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie vastgestelde regels niet of slechts marginaal van toepassing zijn op hun producten en de acties

van de betreffende organisatie niet of slechts marginaal ten goede komen aan deze producten.

6.4. Verplichte financiële bijdrage

De verplichte financiële bijdrage moet bestemd zijn voor de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de activiteiten die in het kader van de verbindend verklaarde voorschriften worden verricht. Voorop gesteld moet worden dat het voor zich spreekt dat de te financieren activiteiten zelf niet in strijd mogen zijn met de Unievoorschriften.⁸³

Van de niet-aangesloten marktdeelnemers kan uitsluitend een financiële bijdrage worden verlangd, indien ook de aangesloten marktdeelnemers een financiële bijdragen moeten betalen. Van de niet-aangesloten marktdeelnemers kan dan een financiële bijdrage worden verlangd die gelijk is aan de financiële bijdrage van de aangesloten marktdeelnemers. De verplichte bijdrage kan echter ook lager zijn. Een hogere bijdrage is uitgesloten.

De lidstaat die een bijdrage voor niet-aangesloten marktdeelnemers verplicht stelt, doet er goed aan de grondslag voor de berekening van de bijdrage te vermelden, het betrokken bedrag per eenheid en de aard van de te financieren kosten.⁸⁴

7. De Nederlandse praktijk tot nu toe

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, hadden we in Nederland tot voor kort geen praktische ervaring met het verbindend verklaren van voorschriften van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties. Evenmin kenden we erkende brancheorganisaties. Erkennde producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties kwamen wel voor, maar dan uitsluitend in de sector groenten en fruit. Door de opheffing van de productschappen is het speelveld inmiddels veranderd. In alle sectoren kunnen producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties worden opgericht. Verder hebben we regels voor de uitbreiding van voorschriften en het verplicht stellen van financiële bijdragen.

7.1. Erkenning van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties

In Nederland wordt de erkenning van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit geregeld in de Regeling uitvoering GMO groenten en fruit.⁸⁵ Voor

81. HvJ EG 13 juli 2000 (Unilet en Le Bars) zaak C-117/99, ECLI:EU:C:2000:407, ro's 7,9, 26 n 27.

82. HvJ EG 29 januari 2004 (Cerafel II) zaak C-381/02, ECLI:EU:C:2004:65, ro 30.

83. HvJ EG 25 november 1986 (Cerafel I) zaak 218/85, ECLI:EU:C:1986:440, ro 22.

84. Zie voor de sector groenten en fruit art. 130 2^e alinea Verordening 543/2011.

85. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 december 2013, nr. WJZ/13150516, hou-

alle andere landbouwsectoren wordt de erkenning van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties geregeld in de Regeling producenten- en brancheorganisaties.⁸⁶ Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat laatstbedoelde regeling ook geldt voor de erkenning van brancheorganisaties in de sector groenten en fruit. De Regeling uitvoering GMO groenten en fruit bevat hiervoor immers geen voorziening.

Op de site van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) worden dertien entiteiten genoemd die op 9 augustus 2016 als producentenorganisatie waren erkend.⁸⁷ Wat opvalt is dat Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) niet op de lijst voorkomt, terwijl die wel door de minister van Economische Zaken als producentenorganisatie is erkend.⁸⁸ Zo bezien telt Nederland thans dus veertien erkende producentenorganisaties.

Een erkende Nederlandse unie van producentenorganisaties is er op dit moment niet.⁸⁹ Wel is de Nederlandse producentenorganisatie Coöperatie Koninklijke Fruitmasters Groep U.A. lid van de in Vlaanderen erkende transnationale unie van producentenorganisaties European Fruit Cooperation (EFC).⁹⁰

Naast de hiervoor reeds genoemde Vereniging Zui-velNL, zijn met ingang van 1 januari 2015 ook de Stichting Brancheorganisatie Kalversector (SBK), de Stichting OVUNED en de Stichting PLUIMNED als brancheorganisatie erkend.⁹¹ Iets meer voeten

in de aarde had de erkenning van de Verenigingen Brancheorganisatie Granen, Brancheorganisatie Suiker en Brancheorganisatie Aardappelen. Maar inmiddels zijn ook deze brancheorganisaties erkend.⁹² Alles bij elkaar kennen we in Nederland op dit moment dus zeven erkende brancheorganisaties. Wat opvalt is dat er in Nederland op dit moment geen brancheorganisatie in de sector groenten en fruit is erkend. Temeer nu de mogelijkheid daartoe al meer dan 20 jaar geleden is geïntroduceerd. Bovendien is erkenning mogelijk op grond van de Regeling producenten- en brancheorganisaties.

7.2. Verbindend verklaring en verplichte bijdrage

De verbindendverklaring van voorschriften van erkende producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties wordt geregeld in de Regeling producenten- en brancheorganisaties. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de voorschriften van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit zijn uitgesloten.⁹³ Daarvoor geldt de Regeling uitvoering GMO groenten en fruit. Deze regeling bevat echter geen voorziening om voorschriften van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit verbindend te verklaren.

De Regeling producenten- en brancheorganisaties maakt niet duidelijk voor welke producten verbindendverklaring kan worden gevraagd of een financiële bijdrage verplicht kan worden gesteld. Verder valt op dat nergens gesproken wordt over economische regio's. Het lijkt erop dat heel Nederland wordt aangemerkt als één economische regio in de zin van art. 164 Verordening 1308/2013.⁹⁴ Het is de vraag of dat in alle gevallen juist is. De verbindendverklaring kan worden gevraagd voor één of meerdere van de in art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 bedoelde doelen.⁹⁵

Een verzoek om verbindendverklaring respectievelijk verplichtstelling van een financiële bijdrage wordt afgewezen indien:⁹⁶

- a. er een wettelijke grondslag is die de minister de bevoegdheid heeft toegekend om in een bepaalde aangelegenheid te voorzien door middel

dende regels ten aanzien van de uitvoering van de gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit (Regeling uitvoering GMO groenten en fruit), Staatscourant 2 december 2013 nr. 34174.

86. Regeling van de Minister van Economische Zaken van 10 oktober 2014, nr. WJZ / 14152482, houdende regels over producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties (Regeling producenten- en brancheorganisaties), *Stcrt.* 14 oktober 2014, nr. 29371.

87. Zie: <http://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/08/Overzicht-erkende-producentenorganisaties.pdf> [voor het laatst geraadpleegd op 26 april 2017].

88. Zie: Kamerbrief 19 december 2014, *Kamerstuk* 33910 nr. 22 en Kamerbrief 19 december 2014, *Kamerstuk* 33910 nr. 22. Het erkenningsbesluit is voor zover kan worden nagegaan niet gepubliceerd.

89. Coöperatie Kompany U.A. is aanvankelijk als unie van producentenorganisaties door het Productschap Tuinbouw erkend bij besluit van 17 juli 2009 met kenmerk 09/0346BAW/sec (niet gepubliceerd). Uit het besluit van 23 augustus 2013 van de Autoriteit Consument en Markt in de zaak 13.0556.22 blijkt evenwel dat Coöperatie Kompany U.A. inmiddels samen met haar leden Coöperatie Komosa U.A. en Coöperatieve Telervereniging Sunquality U.A. is gefuseerd. Dit lijkt te impliceren dat Coöperatie Kompany U.A. thans niet langer als een unie van producentenorganisaties is aan te merken, maar als een producentenorganisatie.

90. Zie: <http://www.efcfruit.com/nl> [voor het laatst geraadpleegd op 26 april 2017]. Zie over EFC ook: J. Bijman en A. Saris in Support for Farmers' Cooperatives - Case Study Report European Fruit Co-operation (EFC), te raadplegen via: <http://edepot.wur.nl/244999> [voor het laatst geraadpleegd op 26 april 2017].

91. Zie: Kamerbrief 19 december 2014, *Kamerstuk* 33910

nr. 22. De erkenningsbesluiten zijn voor zover kan worden nagegaan niet gepubliceerd.

92. Zie: Kamerbrief 22 februari 2017, *Kamerstuk* 33910 nr. 26. De Brancheorganisaties Granen, Suiker en Aardappelen zijn overigens organisatorisch ondergebracht in de Vereniging Brancheorganisatie Akkerbouw. Zie: <https://www.bo-akkerbouw.nl/> [voor het laatst geraadpleegd op 26 april 2017].

93. Zie: art. 1:2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

94. Toelichting Regeling producenten- en brancheorganisaties, *Stcrt.* nr. 29371, p. 7.

95. Zie: art. 5:5 lid 1 aanhef en sub d Regeling producenten- en brancheorganisaties.

96. Zie: art. 5:2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

- van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, of
- b. het voorschrift of de financiële bijdrage naar het oordeel van de minister een onevenredige inbreuk maakt op de ondernemersvrijheid dan wel niet doelmatig is.

Het enkele bestaan van een wettelijke grondslag is overigens reeds voldoende om het verzoek af te wijzen. Het is dus irrelevant of de minister van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt of zal maken.⁹⁷ Inmiddels is gebleken dat deze voorwaarde negatief uitpakt. Minister Kamp heeft de Tweede Kamer daarom laten weten dat hij van plan is art. 5:2 Regeling producenten- en brancheorganisaties op dit punt aan te passen.⁹⁸

Naast deze materiële afwijzingsgronden zijn er ook diverse formele afwijzingsgronden. Er moeten immers vele formaliteiten in acht worden genomen. Zo moet het verzoek afkomstig zijn van een representatieve erkende producentenorganisatie, unie van producentenorganisaties of brancheorganisatie.⁹⁹ Deze organisatie dient blijkens haar statuten jegens iedere marktdeelnemer die daaraan is onderworpen is, gehouden te zijn tot:¹⁰⁰

- a. het toezien op de naleving van het voorschrift,
- b. het toezien op de afdracht van een financiële bijdrage, en
- c. het opleggen van een sanctie jegens een ieder die een voorschrift niet-naleeft of een financiële bijdrage niet afdraagt.

Daarnaast is van belang dat de erkende organisatie die om verbindendverklaring respectievelijk om verplichtstelling van een financiële bijdrage verzoekt, aantoont dat de aangesloten marktdeelnemers juridisch gebonden zijn tot het naleven van het verbindend te verklaren voorschrift of de af te dragen financiële bijdrage.¹⁰¹ De erkende organisatie mag zelf kiezen hoe de juridische binding tot stand komt en wordt vormgegeven. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een daartoe strekkende algemene bepaling in de statuten of in de lidmaatschapsovereenkomst. Een ad hoc verklaring is echter ook toegestaan.¹⁰² Overigens zal de erkende organisatie ook moeten controleren of de niet-aangesloten marktdeelnemers de verbindend verklaarde voorschriften naleven en de verplichte financiële bijdrage betalen.¹⁰³ In verband hiermee kan de erkende organisatie het verzoek tot verbindendverklaring vergezeld doen gaan van

een verzoek tot het verbindend verklaren van een verplichte registratie voor niet bij de erkende organisatie aangesloten marktdeelnemers op wie het voorschrift van toepassing wordt verklaard. Dit betekent dat niet-aangesloten marktdeelnemers zich voor een bepaalde peildatum bij de betrokken organisatie moeten melden en de noodzakelijk geachte gegevens moeten verstrekken.¹⁰⁴

De erkende organisatie kan zelf een gemotiveerd voorstel doen voor de duur van de verbindendverklaring. Voor het bepalen van de uiteindelijke duur wordt beoordeeld of de voorgestelde duur noodzakelijk is voor het doel van de verbindendverklaring of dat een andere duur, korter of langer, meer gepast is.¹⁰⁵ In ieder geval is de duur beperkt tot uiterlijk 31 december 2020.¹⁰⁶ Hiermee wordt aangeknoopt bij de programmacyclus van het huidige GLB. Of na ommekomst van deze datum verlenging mogelijk is, hangt uiteraard af van het dan geldende GLB.

Indien brancheorganisaties om verbindendverklaring verzoeken, moeten zij onder meer aantonen dat de verbindend te verklaren voorschriften zijn gemeld aan de Commissie, dat (i) de in de art. 210 lid 2 sub b Verordening 1308/2013 bedoelde termijn van twee maanden is verstreken en (ii) de Commissie de voorschriften niet onverenigbaar met de Unievoorschriften heeft verklaard.¹⁰⁷ Dit voorschrift geldt overigens niet als de voorschriften betrekking hebben op het verrichten van onderzoek of innovatie.¹⁰⁸

7.3. Gehonoreerde verzoeken om verbindendverklaring

In 2016 heeft minister Kamp de verzoeken van de Brancheorganisaties Granen, Suiker, alsmede Aardappelen en overige akkerbouwgewassen met betrekking tot het verbindend verklaren van het verrichten van onderzoeken ter uitvoering van het Gezamenlijk programma Onderzoek en Innovatie en de daarmee samenhangende verplichting tot afdracht van financiële bijdragen, alsmede een registratieverplichting voor niet-aangesloten marktdeelnemers gehonoreerd.¹⁰⁹

In de drie besluiten worden alle voorwaarden voor verbindend verklaring en verplichtstelling van een financiële bijdrage achtereenvolgens afgevinkt. Een aantal aspecten is het vermelden waard. Zo

97. Toelichting Regeling producenten- en brancheorganisatie, *Stcrt.* nr. 29371, p. 8.

98. Brief van de minister van Economische Zaken van 22 februari 2017, *Kamerstukken* 33910 nr. 26, p. 2-3.

99. Zie: art. 5:1 lid 2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

100. Zie: art. 5:3 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

101. Zie: art. 5:4 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

102. Toelichting art. 5:4 Regeling producenten- en brancheorganisaties, *Stcrt.* 2016 nr. 29371 p. 15.

103. Zie: art. 5:5 aanhef en sub g en h Regeling producenten- en brancheorganisaties.

104. Toelichting Regeling producenten- en brancheorganisaties, *Stcrt.* nr. 29371, p. 9.

105. Toelichting Regeling producenten- en brancheorganisaties, *Stcrt.* nr. 29371, p. 9.

106. Zie: art. 6:5 lid 2 Regeling producenten- en brancheorganisaties.

107. Zie: art. 5:5 lid 1 aanhef en sub (i) Regeling producenten- en brancheorganisaties.

108. Brief minister van Economische Zaken van 1 december 2015, *Kamerstukken* 33 910, L, p. 4.

109. Mededeling van de Minister van Economische Zaken inzake besluitvorming op grond van art. 5:2 van de Regeling producenten- en brancheorganisaties van 29 april 2016, *Stcrt.* nr. 23394.

hebben de betrokken brancheorganisaties het LEI¹¹⁰ een literatuurstudie laten doen 'naar het algemeen economisch belang van een goede kennisinfrastructuur voor de akkerbouwsector'. Het LEI heeft geconcludeerd dat het Gezamenlijk programma Onderzoek en Innovatie bij een adequate uitvoering, de gehele akkerbouwsector de mogelijkheid biedt om het kennis- en innovatieniveau op onafhankelijke en goed onderbouwde wijze op peil te houden of te verbeteren door middel van collectief gefinancierde, gewas- en ketenoverstijgende projecten.¹¹¹

De verbindendverklaring is in alle drie de gevallen afgegeven tot en met 31 december 2020. Dit wordt met name gerechtvaardigd door het feit dat er meerjarige proeven nodig zijn om de invloeden van buitenaf (ziekten, plagen, meteorologische omstandigheden, etc.) te kunnen beoordelen en te kunnen neutraliseren. In samenhang hiermee is ook vanuit financieringsoogpunt een ruime periode gewenst waarbinnen de financiële bijdrage moet worden afgedragen.

De financiële bijdrage die door zowel de aangesloten als niet-aangesloten marktdeelnemers moet worden betaald, wordt opgelegd naar het grondgebruik en berekend naar de oppervlakte van de bij de marktdeelnemer beteelde grond. Niet-aangesloten marktdeelnemers zijn daarom verplicht zich te registreren bij de Brancheorganisatie Akkerbouw¹¹² en onder andere opgave te doen van de gegevens die nodig zijn om de financiële bijdrage te kunnen berekenen. Uit de brief van minister Kamp van 22 februari 2017 blijkt dat Brancheorganisatie Akkerbouw moeite heeft om alle betalingsplichtige niet-aangesloten marktdeelnemers in beeld te krijgen. Het voorstel is nu dat de Brancheorganisatie Akkerbouw de RVO een lijst verstrekt van alle aangesloten marktdeelnemers. Aansluitend kan de RVO aan de Brancheorganisatie Akkerbouw de Kamer van Koophandel (KvK)-nummers verstrekken van de niet bij de Brancheorganisatie Akkerbouw aangesloten betalingsplichtige marktdeelnemers. Dit moet de Brancheorganisatie Akkerbouw in staat stellen de NAW-gegevens van deze marktdeelnemers van de Kamer van Koophandel te kopen. Aldus kan de Brancheorganisatie Akkerbouw alle betalingsplichtige niet-aangesloten marktdeelnemers in beeld krijgen en hen verzoeken de noodzakelijke gegevens te verstrekken voor het berekenen van de financiële bijdrage. Probleem blijft echter dat niet gecontroleerd kan worden of de meegedeelde gegevens juist zijn. Daar wringt de spreekwoordelijke schoen. De benodigde gegevens zijn bekend bij de RVO. De niet-aangesloten marktdeelnemers hebben die immers aan de RVO verstrekt op basis

van art. 24 Landbouwwet. De RVO mag die gegevens echter niet delen met de Brancheorganisatie Akkerbouw. Ze zijn met name voor beleidsdoeleinden verstrekt en niet om door te geven aan erkende organisaties om de hoogte van een verplicht gestelde bijdrage te berekenen.

7.4. Fosfaatreductie via ZuivelNL

In zijn brief van 18 november 2016 informeerde staatssecretaris Van Dam de Tweede Kamer over de maatregelen die hij samen met de zuivelsector wilde nemen om tot fosfaatreductie te komen.¹¹³ Kort gezegd ging het volgens de staatssecretaris om drie maatregelen: (i) verlaging van het fosforgehalte van het mengvoer, (ii) reductie van de veestapel door melkveehouders op basis van een premiereregeling te stimuleren eerder te stoppen en (iii) fosfaatreductie door individuele melkveehouders te dwingen niet meer dan een bepaalde hoeveelheid melk te produceren. Het was de bedoeling dat het plan voor de hele sector zou gaan gelden. Daarom zouden de voorschriften van ZuivelNL verbindend worden verklaard.

Het eerste probleem waar de staatssecretaris tegenaan liep, was dat de voorschriften van ZuivelNL getoetst moesten worden aan art. 210 Verordening 1308/2013. ZuivelNL is immers een branchevereniging. Maatregel (iii) was in feite een productiebeperking op basis van quota. In het BIDS arrest heeft Hof van Justitie duidelijk gemaakt dat een collectieve afspraak die er toe strekt om bepaalde marktdeelnemers aan te moedigen zich uit de markt terug te trekken, duidelijk in strijd is met het kartelverbod.¹¹⁴ Saillant detail is dat het in de BIDS zaak ging om het verkleinen van het aantal runderen in Ierland. In de zilveruienzaak is het College van Beroep voor het bedrijfsleven overigens in 2016 met betrekking tot areaalafspraken tot een vergelijkbaar oordeel gekomen.¹¹⁵ Voor de staatssecretaris was er nog een bijkomende moeilijkheid. Afspraken die de vaststelling van quota omvatten zijn strikt genomen volgens art. 164 lid 3 sub d Verordening 1308/2013 onverenigbaar met de Unievoorschriften. Dit blijkt onder andere uit een door de Europese Commissie in 2010 opgestelde nota over mededinging in de zuivelsector (!)¹¹⁶ De kans was dus niet groot dat de Commissie de voorschriften van ZuivelNL toelaatbaar zou achten.

110. Thans Wageningen Economic Research.

111. A.B. Smit in Essay Kennisinfrastructuur akkerbouw en algemeen economisch belang. Te raadplegen via: <http://edepot.wur.nl/366054> [voor het laatst geraadpleegd op 4 mei 2016].

112. De Brancheorganisatie Akkerbouw treedt op mede namens de Brancheorganisaties Granen, Suiker, alsmede Aardappelen en overige akkerbouwgewassen.

113. Brief staatssecretaris van Economische Zaken van 18 november 2016, Bijlage bij *Kamerstuk* 34532 nr. B, p. 2-3.

114. HvJ EG 20 november 2008 (BIDS) zaak C-209/07, ECLI:U:2008:643, ro 34.

115. CBb 24 maart 2016, zaak 14/251 14/252 14/253, ECLI:NL:CBB:2016:56, ro 4.6.3.

116. The interface between EU competition policy and the Common Agriculture Policy (CAP): Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers in the dairy sector, p. 25. Te raadplegen via: http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/working_paper_dairy.pdf [voor het laatst geraadpleegd op 4 mei 2017].

Maar als de Commissie al zou instemmen met de voorschriften van ZuivelNL, dan zou zich het bijkomende probleem hebben aangekondigd: zouden de voorschriften van ZuivelNL gericht zijn op een van de overeenkomstig art. 164 lid 4 Verordening 1308/2013 toegestane doelen? Met de fosfaatreductie wilde de staatssecretaris de derogatie voor Nederland behouden. Het is hoogst twijfelachtig of dit past binnen een van de toegestane doelen voor verbindend verklaring. Het enige doel dat enigszins in de richting komt is milieubescherming. Het louter verminderen van de productie, maakt de productie zelf echter niet milieuvriendelijker.¹¹⁷

En dan hebben we nog het non-discriminatiebeginsel. De verbindend te verklaren voorschriften zouden ook gelden voor biologische boeren. En dat terwijl zij niet aan het fosfaatprobleem bijdragen. Gelet op de hiervoor besproken Cerafel beschikking, is het aannemelijk te veronderstellen dat de biologische boeren in ieder geval uitgezonderd hadden moeten worden van de verbindend verklaarde voorschriften.

Alles bij elkaar is het dus heel begrijpelijk dat de staatssecretaris heeft besloten een andere weg in te slaan en de fosfaatreductie niet aan de sector zelf over te laten. Het is in dit kader dan ook niet goed voorstelbaar dat de staatssecretaris uitsluitend vanwege het tijdsbeslag heeft besloten met een wettelijke regeling te komen.¹¹⁸

8. Conclusie

De mogelijkheid om voorschriften van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties verbindend te verklaren en financiële bijdragen verplicht te stellen, is niet gelijk te stellen met de bevoegdheden die productschappen hadden om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en heffingen op te leggen. De eerste hobbel is de erkenning van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties. De wijze waarop de erkenning van de brancheorganisaties Granen, Suiker, alsmede Aardappelen en overige akkerbouwgewassen tot stand is gekomen, laat zien dat het geen automatisme is. Vervolgens moet de erkende organisatie ook nog eens voldoende representatief zijn. Bij het vaststellen hiervan komen enkele juridische problemen om de hoek kijken. Over welk product en welke economische regio hebben we het? In de Regeling producenten- en brancheorganisaties wordt het betrokken product niet gedefinieerd en lijkt Nederland als één economische regio te worden beschouwd. De verbindend te verklaren voorschriften mogen natuurlijk niet in strijd zijn met de mededingingsregels. De moeilijkheden die hierbij om de hoek komen kijken, worden geïllustreerd door het plan van staatssecretaris Van Dam

117. Zie in dit kader bijvoorbeeld punt 4 van Bijlage XVI bij Verordening 1234/2007.

118. Zie: voetnoot 7.

om de fosfaatreductie door de sector zelf te laten realiseren. Voorschriften van brancheorganisaties moeten eerst aan de Commissie worden voorgelegd. Die heeft twee maanden de tijd om te beoordelen of de voorschriften in overeenstemming zijn met de Unievoorschriften. Als deze horde genomen is, dienen de verbindend te verklaren voorschriften ook nog eens gericht te zijn op een van toegestane doelstellingen. De verbindendverklaring kan daarnaast niet zonder meer betrekking hebben op alle niet-aangesloten marktdeelnemers. De lidstaat zal daarbij uitdrukkelijk rekening moeten houden met het non-discriminatiebeginsel. Niet-aangesloten marktdeelnemers die zich bevinden in een situatie welke objectief verschilt van die van aangesloten marktdeelnemers, mogen derhalve niet gebonden worden.

Nederland blijkt tamelijk terughoudend met het verbindend verklaren van voorschriften van erkende producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties. Tot nu toe zijn er drie verzoeken gehonoreerd. Twee verzoeken wachten nog op goedkeuring. Dit staat in schril contrast tot de Franse praktijk. In de eerste vier maanden van dit jaar werden al 9 verzoeken van brancheorganisaties gehonoreerd.¹¹⁹ Tot slot lijkt in Nederland de procedure om te komen tot verbindend verklaring tamelijk tijdsintensief. Maar goed, misschien is alle begin moeilijk.

[Dit artikel is afgesloten op 5 mei 2016]

119. Zie: *Accords interprofessionnels* - 03/05/2017 op de website van de Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, een dienst van het Franse ministerie van Economische Zaken. Te raadplegen via: <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/publications/juridiques/panorama-des-textes/Accords-interprofessionnels> [voor het laatst geraadpleegd op 5 mei 2017].