

Met toestemming van LNV verplicht meebetalen aan onderzoek in de agrarische sector: hoe zit dat?

LTB 2022/20

Met enige regelmaat krijgen ongebonden landbouwers (dat wil zeggen agrariërs in de ruimste zin van het woord) het vriendelijke verzoek zich bij een bepaalde (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie te registreren en een bijdrage te betalen voor het door deze organisatie opgezette onderzoeks- of innovatieprogramma. De betrokken landbouwers worden hierdoor meestal onaangenaam verrast en vragen zich af of ze verplicht zijn aan het verzoek te voldoen en, zo ja, waarom. Zij zijn immers geen lid van de betrokken (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie. Na enig onderzoek blijkt dan dat de organisatie in kwestie haar onderzoeks- of innovatieprogramma door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister) algemeen verbindend heeft laten verklaren. De minister heeft het besluit natuurlijk keurig in de *Staatscourant* laten publiceren. Maar tegen de tijd dat de aangeschreven landbouwers die lezen, is de in art. 6.7 Awb genoemde bezwaartermijn uiteraard al lang verstreken. En dan lijkt Leiden in last. Dat frustriert. Reden om in deze bijdrage eerst een korte schets te geven van het wettelijk kader, daarna de Nederlandse praktijk toe te lichten en tot slot enkele tips te geven die toekomstige frustratie wellicht kunnen voorkomen. In het verlengde hiervan wordt tevens ingegaan op de recente wijziging van Vo 1308/2013, de huidige Gemeenschappelijke marktordening in de landbouw.

Het Europese wettelijk kader

De mogelijkheid om regelingen van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties algemeen verbindend te verklaren, is een instrument dat door de Europese wetgever geleidelijk aan in de Gemeenschappelijke marktordening in de landbouw (GMO) is geïntroduceerd. Voor Nederland was het instrument als zodanig overigens niet onbekend. Het werd al in 1935 met de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten voor het eerst wettelijk vastgelegd.

De GMO

De huidige GMO geldt voor alle landbouwproducten die in bijlage I bij deze verordening worden genoemd. We hebben het dus niet alleen over groenten en fruit, maar bijvoorbeeld ook over sierplanten, melk, vlees, wijn, suikerbieten, gerst en honing. Voor visserijproducten geldt trouwens een aparte GMO (Vo 1379/2013). Met een GMO

wil de Europese wetgever de markten stabiliseren, de landbouwers een redelijke levensstandaard verzekeren en de productiviteit van de landbouw doen toenemen. Dit zijn doelstellingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zoals genoemd in art. 39 VWEU.

(Unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties

De onderhandelingspositie van landbouwers is doorgaans zwak vanwege sterke concentratie aan de afnemerskant. Dit speelde al bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1958. Teneinde hun onderhandelingspositie te versterken, worden landbouwers gestimuleerd zich te verenigen. Allereerst kwamen daarvoor de zogenoemde producentenorganisaties (in het verleden ook wel aangeduid als telersverenigingen) in beeld. Enige tijd later kregen deze producentenorganisaties de mogelijkheid zich in unies te verenigen, zodat zij hun onderhandelingspositie verder zouden kunnen verbeteren. De gedachte was dat dit producentenorganisaties aantrekkelijker zou maken voor landbouwers om toe te treden. Min of meer gelijktijdig werd de mogelijkheid geïntroduceerd om brancheorganisaties op te richten. Dit is een vorm van samenwerking tussen partijen die op verschillende niveaus van de bedrijfskolom actief zijn, zoals productie, handel, verwerking en retail.

De introductie van de hiervoor genoemde samenwerkingsvormen vond productgroepsgewijs plaats en heeft decennia in beslag genomen. Pas vanaf 2013 kunnen voor alle landbouwproducten die onder de GMO vallen (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties worden opgericht en erkend.

Regelingen van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties

Op grond van de art. 152, 156, 157, 160 en 162 Vo 1308/2013 mogen en – in sommige gevallen – moeten (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties een of meer specifieke doelstellingen nastreven. In dat kader kunnen zij regelingen opstellen die hun leden, respectievelijk de leden van hun leden dienen op te volgen.

Tenzij de marktordeningsregels in de landbouw voorrang hebben (zie HvJ 14 november 2017, ECLI:EU:C:2017:860, het Franse witlof-arrest), mogen de regelingen van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties niet in strijd zijn met het mededingingsrecht.

Vo 1308/2013 bevat een specifieke regeling op basis waarin het Europese kartelverbod buiten toepassing wordt verklaard voor bepaalde overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen. Deze oorspronkelijk in 1962 met Vo 26/62 geïntroduceerde regeling, is in de loop van de tijd herhaaldelijk aangepast. De meest recente aanpassing is op 7 december 2021 met Vo 2021/2117 in werking getreden. Daarmee bestaat de regeling thans uit

¹ Mr. H.C.E.P.J. Janssen is werkzaam als advocaat of counsel bij DVAN advocaten te Utrecht, eric.janssen@dvan.nl, www.eric-janssen.nl.

drie afwijkingen (voor het begrip 'afwijking' zie randnr. 62 Vo 2021/2117) van het kartelverbod:

(i)	Art. 209	horizontale afspraken tussen landbouwers en verenigingen van landbouwers
(ii)	Art. 210	verticale afspraken binnen brancheorganisaties
(iii)	Art. 210bis	horizontale en verticale afspraken met betrekking tot duurzaamheidsnormen

In alle drie de gevallen is het kartelverbod niet van toepassing als aan de in de afzonderlijke artikelen genoemde voorwaarden is voldaan. Een voorafgaande melding aan de Commissie is niet (langer) vereist.

De voorwaarden om te kunnen profiteren van de in art. 209 Vo 1308/2013 vervatte afwijking zijn zo streng, dat algemene horizontale afspraken die de mededinging merkbaar beperken eigenlijk altijd aan het reguliere mededingingsrecht moeten worden getoetst (zie het Werkdocument van 16 februari 2010 van de Europese Commissie, ec.europa.eu, p. 12). Voor algemene afspraken binnen brancheorganisaties lijken de voorwaarden voor afwijking in art. 210 Vo 1308/2013 iets soepeler. Dit blijkt met name uit enkele, helaas ongepubliceerde, positieve besluiten van de Europese Commissie (SWD(2018) 450 § 2.4). Bedacht dient te worden dat tot 7 december 2021 de in art. 210 Vo 1308/2013 bedoelde afspraken eerst ter goedkeuring aan de Europese Commissie moesten worden voorgelegd. Die kon dan beoordelen of de regelingen verenigbaar waren met de Unievoorschriften. Nieuw is de in art. 210bis Vo 1308/2013 geregelde specifieke afwijking voor horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken die 'onontbeerlijk' zijn om een specifieke 'duurzaamheidsnorm' te behalen. Het gaat hierbij om een norm op het gebied van 'plantgezondheid, diergezondheid, voedselveiligheid en milieurisico's' (zie: randnr. 53 en art. 210bis lid 3 Vo 2021/2117) die verdergaat dan door het Unierecht of nationale recht wordt voorgeschreven.

Verbindendverklaring van landbouwregelingen

De regelingen die (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties uitvaardigen, binden ongebonden marktdeelnemers uiteraard niet. Maar soms kan het van belang zijn dat de regelingen voor een bepaalde periode door een lidstaat ook tot ongebonden marktdeelnemers worden uitgebreid, om zo het effect ervan te versterken (COM(77)526, p. 14). Deze uitbreiding, die in Nederland meestal wordt aangeduid als algemeenverbindendverklaring (AVV), wordt geregeld in art. 164 Vo 1308/2013. Hiermee wordt bedoeld dat krachtens een besluit van de lidstaat regelingen die een of meer organisaties van marktdeelnemers voor hun leden, of de leden van hun leden, verplicht hebben gesteld tevens gaan gelden voor niet-leden.

Uit art. 164 Vo 1308/2013 blijkt dat de algemeenverbindendverklaring betrekking kan hebben op activiteiten die

- de rapportage over productie en afzet;
- de afzet;
- de milieubescherming;
- de productievoorschriften die stringenter zijn dan de in de nationale of regelgeving van de Unie vastgestelde voorschriften;
- de opstelling van met de regelgeving van de Unie verenigbare standaardcontracten (bijvoorbeeld Richtlijn 2019/633 randnr. 19);
- de studies om de productiekwaliteit te verbeteren;
- de gezondheid van dieren of planten of voedselveiligheid (zie in dit kader ook art. 157 lid 1 sub c onder xvi).

Algemeenverbindendverklaring is mogelijk indien voldaan wordt aan de navolgende voorwaarden:

1 de algemeen verbindend te verklaren regelingen:

- a moeten:
 - i) bepaald zijn;
 - ii) betrekking hebben op een of meer bepaalde producten, en
 - iii) integraal worden gepubliceerd;
- b kunnen slechts:
 - i) betrekking hebben op een of meer van de in art. 164 lid 4 Vo 1308/2013 opgesomde doelen, en
 - ii) voor een 'beperkte periode' algemeen verbindend worden verklaard;
- c mogen:
 - i) andere marktdeelnemers in de betrokken lidstaat of in de Unie geen schade berokkenen, of
 - ii) geen van de in art. 210 lid 4 Vo 1308/2013 genoemde gevolgen hebben, 'en'
 - iii) op andere wijze niet onverenigbaar zijn met EU-recht, dan wel met nationale voorschriften;

2 de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie die de algemeenverbindendverklaring verzoekt, moet in de relevante economische regio('s) representatief zijn voor de productie, de verhandeling of de verwerking van het (de) bepaalde product(en) waarvoor de algemeenverbindendverklaring wordt verzocht;

3 de Europese Commissie dient over de algemeenverbindendverklaring te worden geïnformeerd.

In het licht van de recente introductie door Vo 2021/2117 van de nieuwe afwijking van het kartelverbod met betrekking tot duurzaamheidsnormen in art. 210bis Vo 1308/2013, valt op dat het voorschrift bedoeld in punt 1 sub c onder (ii) niet is aangepast. Als gevolg hiervan is het de vraag of afspraken die een of meer van de in art. 210 lid 4 Vo 1308/2013 genoemde gevolgen hebben, maar die op grond van art. 210bis Vo 1308/2013 desondanks niet in strijd zijn met het kartelverbod, toch algemeen verbindend verklaard kunnen worden. Mogelijk heeft de Europese wetgever verzuimd art. 210 Vo 2013/1308 op dit punt aan te passen. Uit randnummer 53 van Vo 2021/2117 volgt immers dat 'overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van brancheorganisaties op het gebied van plantgezondheid, diergezondheid, voedselveiligheid en milieurisico's' algemeen verbindend moeten kunnen worden verklaard 'olm duurzame praktijken

Hoewel de regelingen van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties slechts voor een beperkte periode algemeen verbindend kunnen worden verklaard, blijkt uit de praktijk dat vernieuwing mogelijk is. Er moet alleen telkens vóór ommekomst van de termijn een nieuw verzoek worden ingediend en door de lidstaat een nieuw besluit worden genomen (zie bijvoorbeeld Richtlijn 2019/633 randnr. 19 en hierna voor de Nederlandse praktijk het overzicht met AVV-besluiten).

Verplichte financiële bijdrage

Soms zijn er aan de uitvoering van een algemeen verbindend verklaarde regeling kosten verbonden. Niet zelden moeten de leden, of de leden van de leden, van de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie die de algemeenverbindendverklaring heeft (hebben) verzocht aan deze kosten financieel bijdragen. In voorkomend geval kan de lidstaat overeenkomstig art. 165 Vo 1308/2013 op verzoek bepalen dat ook ongebonden marktdeelnemers de volle of een gedeeltelijke financiële bijdrage moeten betalen aan de betrokken organisatie of unie. De gedachte is dat hiermee specifieke marktordeningsmaatregelen worden gefaciliteerd die anders vanwege 'free riding' door de ongebonden marktdeelnemers niet goed van de grond komen. In het kader van duurzaamheidsinitiatieven is het (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties toegestaan onderlinge fondsen op te richten en te beheeren (zie art. 152 lid 1 sub c onder x en art. 157 lid 1 sub c onder xvi). Deze fondsen kunnen worden gebruikt om landbouwers financieel te compenseren voor 'de kosten en economische verliezen' die het gevolg zijn van de duurzaamheidsinitiatieven. Het is de vraag of ongebonden marktdeelnemers verplicht kunnen worden een bijdrage te betalen aan eventueel op te richten fondsen. In art. 164 lid 4 Vo 1308/2013 wordt de oprichting en het beheer van onderlinge fondsen niet specifiek als doel genoemd. Voor het besluit om ongebonden 'marktdeelnemers' te verplichten een financiële bijdrage te betalen gelden de volgende voorwaarden:

- 1 alvorens een besluit te nemen, dient de lidstaat eerst alle 'relevante belanghebbenden' te hebben geraadpleegd;
- 2 de algemeen verbindend verklaarde regelingen moeten van 'algemeen economisch belang' zijn voor marktdeelnemers wier activiteiten verband houden met de activiteiten waar de algemeen verbindend verklaarde regelingen op zien;
- 3 de ongebonden marktdeelnemers dienen voordeel te hebben bij de betrokken activiteiten;
- 4 de door de ongebonden marktdeelnemers te betalen financiële bijdrage moet bestemd te zijn voor de kosten die 'rechtstreeks' voortvloeien uit de betrokken activiteiten.

Met betrekking tot punt 4 schrijft art. 165 Vo 1308/2013 thans voor dat marktdeelnemers die bijdragen aan algemeen verbindend verklaarde activiteiten op verzoek inzage moeten krijgen in de op deze activiteiten betrekking hebbende begroting.

De Nederlandse praktijk

Late en beperkte toepassing

De Nederlandse belangstelling voor het Europese AVV-instrument in de landbouw ontstond pas nadat de productschappen met ingang van 1 januari 2015 werden afgeschaft. Voordien voorzag dit instrument bij ons niet in een behoefte. Als publiekrechtelijke organisatie konden productschappen namelijk regelingen vaststellen en heffingen opleggen die voor een hele sector golden.

Hoewel er een scala aan doelstelling kunnen worden nastreeft, heeft de Nederlandse regering ervoor gekozen het AVV-instrument alleen in te zetten voor activiteiten op het gebied van onderzoek en innovatie (brief van de Minister van EZ van 1 december 2015, *Kamerstukken I* 2015/16, 33910, L, p. 3). Mogelijk wordt de toepassing in de toekomst verruimd. De Minister van EZ heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in 2019 namelijk gevraagd haar te adviseren of het AVV-instrument breder zou kunnen worden ingezet. Hoewel de Afdeling advisering van de Raad van State de minister al in 2020 heeft geadviseerd, is het advies tot op heden nog niet gepubliceerd (procedure W11.19.0219/IV/, www.raadvanstate.nl). Mede gelet op de recente ingevoerde afwijking van het kartelverbod voor duurzaamheidsinitiatieven in de landbouw, kan het AVV-instrument voor dit soort initiatieven waarschijnlijk het verschil maken. We kennen allemaal ongetwijfeld de discussie rond de 'kip van morgen'. Omdat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) mededingingsproblemen zag (persbericht van 26 januari 2015, www.acm.nl), ging het project niet door. Algemeen verbindend verklaarde regelingen op het gebied van duurzaamheid ontsnappen aan het toezicht van de ACM, zolang binnen de algemeen verbindend verklaarde regelingen wordt gehandeld. De lidstaat moet in het kader van de algemeenverbindendverklaring immers controleren of de regelingen in overeenstemming zijn met EU en nationaal recht, waaronder de mededingingsregels. Het tijdelijke karakter van de algemeenverbindendverklaring hoeft geen probleem te zijn. Zoals reeds opgemerkt, is vernieuwing immers mogelijk.

De ruimte om in Nederland voorschriften van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties algemeen verbindend te laten verklaren en ongebonden marktdeelnemers te verplichten mee te betalen aan activiteiten van deze organisaties staat in twee regelingen:

- 1 Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018 (voor landbouwproducten in de sector groenten en fruit).
- 2 Regeling producenten- en brancheorganisaties nader uitgewerkt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in de Basisregeling Producentenorganisaties (PO), Brancheorganisaties (BO) en Verbindend Verklaring (VV) (voor landbouwproducten in alle andere sectoren).

Het bestaan van aparte voorschriften voor de sector groenten en fruit heeft te maken met het feit dat (unies van) producentenorganisaties in die sector in aanmerking

kunnen komen voor GMO-subsidie (GMO Groenten en fruit, RVO.nl, Rijksdienst). Materieel is dit voor de algemeenverbindendverklaring verder niet van belang, aangezien art. 200 Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018 hiervoor de Regeling producenten- en brancheorganisaties van overeenkomstige toepassing verklaart.

Gebruik tot nu toe

Inmiddels zijn in Nederland tot op heden de navolgende onderzoeks- en innovatieprogramma's algemeen verbindend verklaard en zijn ongebonden marktdeelnemers – eigenlijk uitsluitend landbouwers – door de minister verplicht zich bij de betrokken (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie te registreren en mee te betalen aan de bedoelde programma's (zie tabel onderaan de pagina).

De gang van zaken ziet er op hoofdlijnen als volgt uit. De (unie van) producentenorganisatie(s) of de brancheorganisatie moet een regeling opstellen die hun leden, of de leden van hun leden, dienen op te volgen. Wordt een verplichte bijdrage geheven, dan moet dit eveneens worden bepaald. Vervolgens kan de RVO, die optreedt namens de minister, worden verzocht de regelingen algemeen verbindend te verklaren en eventueel ongebonden marktdeelnemers te verplichten een financiële bijdrage te betalen. Aansluitend zal marktpartijen worden gevraagd hun mening te geven door middel van een internetconsultatie. Een recent voorbeeld is het AAV-verzoek van brancheorganisatie Sierteeltproducten over het 'Programma Onderzoek en Innovatie Bloembollen 2022- 2027' dat op 26 januari 2022 in consultatie is gegaan (Overheid.nl, Consultatie AVV-aanvraag bloembollen (internetconsultatie.nl)). Op basis van zowel het verzoek als de ontvangen zienswijzen wordt een besluit genomen. Ingeval het verzoek wordt gehonoreerd, kan de betrokken (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie de ongebonden marktdeelnemers die worden geraakt verzoeken

zich te registreren en de verplichte financiële bijdrage te voldoen.

Overeenkomstig het Programma KIJK in de glastuinbouw (regeling nr. 5 hierboven) is een ongebonden landbouwer die onder dit programma valt per jaar € 0,035 per m² glas of kunststof verschuldigd. Een landbouwer die een kas heeft met een oppervlakte van 100.000 m² (10 ha) glas, moet dus jaarlijks betalen:

- financiële bijdrage 100.000 m² × € 0,035 = € 3.500
- btw 21% € 735 +
- totaal € 4.235

De (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie is blijkens art. 5:3 Regeling producenten- en brancheorganisaties zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Indien een ongebonden marktdeelnemer weigert zich te registreren en/of de bijdrage te betalen, kan daarvoor overeenkomstig art. 5:3 Regeling producenten- en brancheorganisaties een sanctie worden opgelegd. In het hiervoor genoemde Programma KIJK in de glastuinbouw bestaat de sanctie uit de verplichting de wettelijke rente en de '[k]osten van invorderingsmaatregelen' te betalen.

Door de algemeenverbindendverklaring 'transformeert' zowel de regeling van de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie, als de eventueel te betalen financiële bijdrage in een verbintenis uit de wet. De minister meent uit art. 164 Vo 1308/2013 af te moeten leiden dat deze verbintenis alleen geldt voor de ongebonden marktdeelnemers (*Stcrt.* 2014 nr. p. 15). Daarom zijn de (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties op grond van art. 5:4 Regeling producenten- en brancheorganisaties verplicht de marktdeelnemers die bij hen zijn aangesloten 'te verbinden'. De interpretatie van de minister is naar mijn mening niet juist. Mede gelet op de historische achtergrond gaat het er volgens mij om

Regeling	Inwilliging	Einddatum	Staatscourant
1 Gezamenlijk programma Onderzoek en Innovatie van de BO Granen, BO Suiker en BO Aardappelen en overige akkerbouwgewassen	29 april 2016	31 december 2020	2016 nr. 23394
2 Onderzoeks- en innovatieagenda Nederlandse pluimveesector van OVONED en PLUIMNED	4 april 2018	31 december 2020	2018 nr. 20407 2018 nr. 20410
3 Programma Onderzoek en Innovatie van de SBK	4 april 2018	31 december 2020	2018 nr. 20405
4 Programma Onderzoek en Innovatie Kennis in je Kas van de BO G&F	12 september 2019	31 december 2020	2019 nr. 52140
5 Programma Onderzoek en Innovatie Kennis in je Kas van de BO Sierteeltproducten	12 september 2019	31 december 2020	2019 nr. 52145
6 Onderzoeksagenda varkenshouderij 2017-2020 en separate onderzoeksvoorstellen F-J van de Producenten Organisatie Varkenshouderij	24 april 2020	31 december 2020	2020 nr. 27442
7 Onderzoek glastuinbouwsector (Sierteeltproducten)	14 april 2020	31 december 2022	2020 nr. 69142
Onderzoek glastuinbouwsector (groenten en fruit onder glas)	14 april 2020	31 december 2022	2020 nr. 69140
8 Onderzoeks- en innovatieagenda AVINED	25 maart 2021	31 december 2027	2021 nr. 17075
9 Onderzoeks- en innovatieagenda BO Akkerbouw	20 april 2021	31 december 2027	2021 nr. 21345
10 Onderzoek SBK	6 september 2021	31 december 2027	2021 nr. 41031
11 POV Nederlandse varkenssector	31 december 2021	31 december 2027	2021 nr. 51638

dat een regeling verbindend wordt verklaard voor 'alle telers van een bepaalde economische regio' (zie: art. 15 ter leden 3 en 4 Vo 1035/72 zoals ingevoegd door Vo 3284/83, 6^e overweging Vo 3284/83, art. 18 leden 4 en 5 Vo 2200/96 en de art. 125 septies lid 4 en 125 octies in Vo 1234/2007, zoals gewijzigd door Vo 361/2008. Het begrip 'alle telers' is conform het voorstel (COM(2011) 626) van de Commissie zonder toelichting in art. 164 Vo 1308/2013 verdwenen. Een beleidswijziging lijkt niet bedoeld. In randnr. 3 en art. 5 lid 1 Uitvoeringsverordening 2013/1419 heeft de Commissie het begrip 'alle telers' namelijk gehandhaafd). Ook conceptueel gezien zouden gedurende de looptijd van het AVV-besluit zowel gebonden als ongebonden marktdeelnemers aan de algemeen verbindend verklaarde regeling gebonden moeten zijn. In Frankrijk, Spanje en Italië, lidstaten met een jarenlange ervaring op het gebied van algemeen verbindendverklaringen, is dit de praktijk. In zoverre lijkt art. 5:7 Regeling producenten- en brancheorganisaties te beperkt geformuleerd. Aldus kan zelfs betwijfeld worden of überhaupt sprake is van een 'algemeen verbindendverklaring'. De Nederlandse praktijk duidt veeleer op een 'verbindendverklaring' voor een beperkte groep marktdeelnemers die niet 'alle' relevante marktdeelnemers omvat.

Wordt de verbintenis uit de wet niet nagekomen, dan kan de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisaties die om het AVV-besluit heeft verzocht volgens de minister op grond van de art. 5:7 Regeling producenten- en brancheorganisaties nakoming of schadevergoeding vorderen.

Op dit moment is het niet helemaal duidelijk welke rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen een algemeen verbindendverklaring. Onder de eerste tien AVV-besluiten van de minister staat een zogenoemde rechtsmiddelverwijzing als bedoeld in art. 3:45 Awb. In het elfde AVV-besluit ontbreekt de rechtsmiddelverwijzing. De vraag is dus of een AVV-besluit kwalificeert als een besluit waar bezwaar en beroep tegen openstaat. Vanwege het gesloten stelsel van rechtsmiddelen kan een onjuiste rechtsmiddelverwijzing geen vertrouwen wekken dat een administratiefrechtelijke rechtsgang openstaat die er niet is (zie bijvoorbeeld uitspraak van 20 december 2021 van de rechtbank Gelderland r.o. 5, ECLI:NL:RBGEL:2021:6827). Bijgevolg moeten we naar het wettelijke kader kijken.

De algemeen verbindendverklaring van regelingen van private partijen komt in Nederland niet alleen in de agrarische sector voor. Andere voorbeelden zijn cao's, overeenkomsten inzake de afvalbeheerbijdrage en overeenkomsten tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen. In al deze gevallen wordt de algemeen verbindendverklaring aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Tegen een dergelijk besluit kan volgens vaste jurisprudentie geen bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. Daarom is de burgerlijke rechter bevoegd. Dat dit waarschijnlijk ook voor AVV-besluiten in de agrarische sector geldt, kan worden opgemaakt uit r.o. 1.10 van een uitspraak van 22 september 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State), ECLI:NL:RVS:2021:2129. Volgens de Raad van State kan de toepasselijkheid van een algemeen verbindend

geling van de brancheorganisatie akkerbouw) namelijk bij de burgerlijke rechter worden aangevochten. Dit zou in voorkomend geval zowel kunnen in een actie uit onrechtmatige daad tegen de Staat en als verweer tegen een vordering tot nakoming of schadevergoeding van de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie. En dan de laatste vraag: wat kan een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie doen als een verzoek om algemeen verbindendverklaring niet wordt gehonoreerd? Uit de toelichting op de Regeling producenten- en brancheorganisaties lijkt te volgen dat de Minister zich op het standpunt stelt dat bezwaar en beroep mogelijk is (Stcrt. 2014 nr. 29371, p. 10-11). Gezien het feit dat in het meest recente AVV-besluit geen rechtsmiddelverwijzing meer voorkomt, is de vraag of vorenbedoeld standpunt nog steeds gehuldigd wordt. Mijn analyse is dat ook een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie in voorkomend geval naar de burgerlijke rechter moet. Het is immers vaste jurisprudentie dat de weigering een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een dergelijk besluit wordt gelijkgesteld (uitspraak van 23 mei 2002 van de Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2002:AE4543, r.o. 2.5). Hetzelfde geldt overigens ook voor de weigering een algemeen verbindend voorschrift in te trekken (uitspraak van 25 februari 2015 van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:576, r.o. 2.1.).

Problemen bij de uitvoering

De (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties wier onderzoeksprogramma's algemeen verbindend zijn verklaard en die van ongebonden marktdeelnemers een financiële bijdrage kunnen verlangen voor uitvoering van deze programma's, hebben moeite de betrokken ongebonden marktdeelnemers te identificeren. De Rijksoverheid beschikt in het kader van de jaarlijkse landbouwtelling over de benodigde gegevens van marktdeelnemers die actief zijn in de landbouw, maar mag die op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) niet verstrekken. Aanvankelijk werd de landbouwers gevraagd in te stemmen met het doorgeven van hun areaal- en alle contactgegevens. In geval van weigering gaf de RVO slechts de naam, het adres en het KvK-nummer van de betrokken ongebonden landbouwer aan de (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie door. In de hiervoor reeds genoemde uitspraak van 22 september 2021 heeft de Raad van State echter geoordeeld dat naam, adres en KvK-nummer zonder toestemming van de betrokken landbouwer evenmin mogen worden verstrekt. Komt de minister niet met een wettelijke regeling, dan is de kans aanwezig dat sommige ongebonden landbouwers onder de radar weten te blijven en dus hun registratie- en bijdrageplicht ontlopen. Deze verplichtingen blijven overigens wel bestaan, met dien verstande dat de vorderingsrechten van de (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties verjaren overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek.

Betekenis voor de praktijk

De mogelijkheid regelingen van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties algemeen verbindend te verklaren en ongebonden marktdeelnemers te verplichten mee te betalen aan acties die met deze regelingen samenhangen, is een gegeven. Marktdeelnemers die actief zijn in de landbouw doen er dus goed aan rekening te houden met het feit dat zij geconfronteerd kunnen worden met regelingen van en betalingsverplichtingen aan (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties waarvan zij geen lid zijn.

Teneinde verrassingen te voorkomen, zouden ongebonden marktdeelnemers zich kunnen abonneren op overheidsconsultaties (www.internetconsultaties.nl). Indien de algemeen verbindend te verklaren regelingen en de eventueel bijbehorende betalingsverplichting bezwaard zijn, kan na kennisname tijdig een zienswijze worden ingediend. De praktijk tot nu toe wijst uit dat hier maar heel beperkt gebruik van wordt gemaakt. De bezwaren die ongetwijfeld leven, bereiken de minister dus niet.

AVV-besluiten worden gepubliceerd in de *Staatscourant*. Het is voor de gemiddelde marktdeelnemer natuurlijk ondoenlijk elke dag dit medium te raadplegen. Gelukkig kan men zich ten aanzien van specifieke besluiten ook op de *Staatscourant* abonneren (www.overheid.nl). Op die manier zou het mogelijk moeten zijn binnen zes weken, de wettelijke bezwaartermijn, op de hoogte te raken van een AVV-besluit. Alsdan kan tijdig bezwaar worden gemaakt. Dit lijkt mij raadzaam zolang niet onherroepelijk in rechte vaststaat dat tegen een AVV-besluit inderdaad geen bezwaar en beroep openstaan. Mochten geen bezwaar en beroep openstaan, dan kan aansluitend de burgerlijke rechter worden ingeschakeld. Zodra duidelijk is dat mijn interpretatie juist is, kan bij gebreke van een bestuursrechtelijke rechtsgang meteen de gang naar de burgerlijke rechter worden gemaakt.

Wat te doen als een (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie bij de burgerlijke rechter in een individueel geval actie onderneemt tegen een ongebonden marktdeelnemer die niet tijdig bezwaar heeft gemaakt? Dan kan de toepasselijkheid van de algemeen verbindend verklaarde regeling in ieder geval bij wijze van verweer worden bestreden. In deze procedure kan immers worden aangevoerd dat bezwaar en beroep tegen het AVV-besluit niet mogelijk waren. De burgerlijke rechter moet dan beoordelen of dit klopt.

Een marktdeelnemer die op de hoogte raakt van, of geconfronteerd wordt met, een (voorgenomen) AVV-besluit, moet op de eerste plaats controleren of voldaan is aan de formele vereisten voor algemeenverbindendverklaring. Worden in de algemeen verbindend te verklaren respectievelijk verklaarde regeling bijvoorbeeld de producten benoemd waar de regeling voor geldt? Daarna komen de inhoudelijke eisen. Wellicht is de betrokken (unie van) producentenorganisatie(s) of brancheorganisatie niet representatief. Mogelijk heeft de ongebonden marktdeelnemer überhaupt geen of minder voordeel. In dit kader moet verder bedacht worden dat zowel art. 40 lid 2 VWEU als art. 210 lid 4 sub e Vo 1308/2013 discriminatie verbieden: ongelijke gevallen mogen niet gelijk worden

behandeld (zie HvJ 13 juli 2000, ECLI:EU:C:2000:407, r.o. 23). Uit de Nederlandse praktijk blijkt dat aan dit aspect nauwelijks aandacht wordt besteed.