

Ken uw zaak!

mr. H.C.E.P.J. Janssen

In december vorig jaar publiceerde de Europese Commissie een voorstel¹ om de positie van de landbouwer in de voedseltoeleveringsketen te versterken. In mei van dit jaar heeft de Commissie een aanpast voorstel² ingediend met als bijlage een werkdocument, waarin het voorstel wordt toegelicht.³ De Raad en het Europees Parlement hebben inmiddels op het voorstel gereageerd. Bij het lezen van de stukken, bekwam mij het gevoel dat de Europese wetgever het eigen regelgevend kader niet helemaal scherp op het netvlies lijkt te hebben. Er worden voorstellen gedaan die zowel de bredere juridische context als de historische basis van dit kader lijken te negeren. Daardoor wordt de positie van de landbouwer in de voedselvoorzieningsketen niet verbeterd, maar juistodeloos ondergraven.

Het initiële voorstel van de Commissie bevat 17 maatregelen die erop gericht zijn de positie van de landbouwer in de voedselvoorzieningsketen te versterken. Een kort en bondig is niet de plek om elke maatregel afzonderlijk te bespreken. Om mijn punt te maken, zoom ik uitsluitend in op de maatregelen 6 tot en met 9 die tot doel hebben de samenwerking tussen landbouwers in producentenorganisaties (PO's)⁴ te bevorderen. In dit kader wil de Commissie met maatregel 7 verduidelijken dat PO's alleen door "landbouwers" kunnen worden opgericht en gecontroleerd. Dit voorschrift laat volgens de Commissie onverlet dat "producenten" die niet kwalificeren als "landbouwer" wel lid kunnen zijn van een PO. Zowel het voorschrift, als beide begrippen hebben een lange historie. Bovendien worden, ondanks het feit dat een gelijkkluidende betekenis niet onomstotelijk vaststaat, "landbouwer" en "producent" in de praktijk meestal als synoniemen beschouwd. De Europese wetgever lijkt dit alles te miskennen door tussen beide begrippen alleen impliciet onderscheid te willen maken. Daarmee dreigt de thans bestaande ambiguïteit juist vergroot te worden. Als gevolg daarvan wordt de positie van de landbouwer in de voedselvoorzieningsketen niet verbeterd, maar juistodeloos ondergraven.

Reeds bij de lancering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) constateerde de Gemeenschapswetgever dat de landbouwbevolking te weinig verdiende.⁵ Het verbeteren van de inkomenspositie was daarom van meet af aan een belangrijke doelstelling van het GLB. Een essentieel middel om dit doel te realiseren werd de PO. Voor de oorsprong hiervan moeten we terug naar de jaren zestig van de vorige eeuw. Met de GMO voor de sector groenten en fruit, een van de eerste zes in 1962 tot stand gebrachte gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's), probeerde de Gemeenschapswetgever de inkomenspositie van "producenten" te verbeteren door gemeenschappelijke kwaliteitsnormen voor te schrijven en bestaande handelsbepalingen op te heffen.⁶ Binnen twee jaar bleken al aanvullende maatregelen nodig te zijn.⁷ Teneinde buitensporige prijsdalingen te

1 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen 1308/2013, 2021/2115 en 2021/2116 wat betreft de versterking van de positie van landbouwers in de voedseltoeleveringsketen, COM(2024) 577 final.

2 Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen 1308/2013, 2021/2115 en 2021/2116 wat betreft de versterking van de positie van landbouwers in de voedseltoeleveringsketen, COM(2024) 577 final/2.

3 Commission Staff working document 'Strengthening the position of farmers in the food supply chain', SWD(2025) 260 final.

4 Dit zijn erkende verenigingen van landbouwers zoals in Nederland bijvoorbeeld Coöperatie Koninklijke Fruitmasters U.A. en Koninklijke Coöperatieve Telersvereniging Zuidoost-Nederland U.A..

5 Zie de Voorstellen betreffende de opstelling en uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid krachtens artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, COM(60)105, deel II Beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, deel I pag. 11 en deel II pag. 9.

6 Verordening 23/62, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, Pb EG 1962 pag. 965.

7 Zie: Voorstel voor een verordening van de Raad houdende aanvullende bepalingen inzake de ordening van de markt voor groenten en fruit, COM(64)204, toelichting pagina 1.

voorkomen, moesten vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd. Een onmogelijke opgave voor het merendeel van de “telers” die eigenlijk zelfs te klein waren om überhaupt een fatsoenlijk inkomen te verdienen. In plaats van de bedrijfsomvang structureel te verbeteren, moesten “telers” in de sector groenten en fruit van de Gemeenschapswetgever eerst “onverwijld” zelf aan de slag.⁸ Hiertoe werd voor “telers” de mogelijkheid geïntroduceerd om PO’s op te richten.⁹ Dit moest hen in staat stellen de productie in coöperatief verband gezamenlijk te plannen, het aanbod te bundelen en te verkopen. Voor het geval er toch nog overschotten zouden ontstaan, zouden die met financiering uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) door de PO’s uit de markt kunnen worden genomen. Deze als “zelfhulp” bedachte maatregel, werd een hoeksteen van het GLB. En dat is het nog steeds.¹⁰

Vermoedelijk heeft de Gemeenschapswetgever het begrip “teler” in Vo 159/66 ontleend aan de Nederlandse Tuinbouwafzetverordening 1958.¹¹ De PO is immers gebaseerd op de Nederlandse telersverenigingen.¹² Als vervolgens gekeken wordt naar de andere taalversies, is “teler” een synoniem voor “producent”.¹³ Laatstbedoeld begrip wordt inmiddels ook in de Nederlandse taalversies gebruikt.

De aanvankelijk rudimentaire voorschriften waar PO’s aan moesten voldoen, werden in de loop van tijd aangescherpt. Zo bepaalde Vo 159/66 dat PO’s op initiatief van de “producenten” opgericht moeten worden.¹⁴ Hier werd door Vo 2200/96 aan toegevoegd dat de democratische controle op de PO statutair uitsluitend bij de aangesloten producenten mocht liggen.¹⁵ Beide voorschriften staan thans in de artikelen 152 lid 1 sub b en 153 lid 2 sub c Vo 1308/2013¹⁶ en gelden voor bijna alle landbouwproducten. Helaas ontbreekt een definitie van het begrip “producent”. Daarom wordt er in de praktijk soms getwijfeld of een entiteit als zodanig kwalificeert. In verband hiermee heeft de Commissie als maatregel 7 voorgesteld om op een aantal plaatsen in de artikelen 152 en 153 Vo 1308/2013 het begrip “producenten” te vervangen door “landbouwers”.

De Raadsvoorzitter lijkt geen fundamenteel bezwaar te hebben tegen vorenbedoelde vervanging. Wel wordt voorgesteld om aan het begrip “landbouwer” toe te voegen dat die zich moet bezighouden met “producing agricultural products of the soil or stockfarming”. Tevens wordt geadviseerd om in artikel 152 lid 1 Vo 1308/2013 op te nemen dat “Member States may decide that the control [over PO’s] may be carried out by associations of farmers producing agricultural products of the soil or stockfarming provided that these associations are controlled by those farmers.”¹⁷

Diverse leden van het Europees Parlement hadden inhoudelijke bezwaren. Er werden meerdere amendementen voorgesteld.¹⁸ Slechts één voorstel haalde het rapport van de EP Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling.¹⁹ Op basis hiervan mag het begrip “producent” in artikelen 152 en 153 Vo 1308/2013 worden vervangen door “landbouwer”, met uitzondering van de sector groenten en fruit. Voor die sector moet het begrip “producent” worden gehandhaafd.²⁰ Het is nu aan het Europees Parlement om te bepalen of het als zijn voorstel wordt overgenomen in het kader van het wetgevingstraject.

8 COM(64)204, toelichting pagina 8 en Newsletter on the Common Agricultural Policy, nr. 20, juli 1964, pag. 5.

9 Artikelen 1-3 Verordening 159/66, houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, Pb EG 1966 pag. 3286.

10 Werkdocument WSD(2025)260 pag. 31.

11 Tuinbouwafzetverordening 1958, Verordeningblad Bedrijfsorganisatie, No. GF 29/1958.

12 COM(60)106, hoofdstuk groenten en fruit pag. 7-8, Série agriculture 1963 nr. 12 pag. 28 en Newsletter on the Common Agricultural Policy nr. 9, August 1966, pag. 16.

13 In de Duitse versie van zowel COM(64)204 als Vo 159/66 wordt de “teler” aangeduid als “Erzeuger”, in de Franse als “producteur” en in de Italiaanse als “produttore”.

14 Artikel 1 Vo 159/66.

15 Artikel 11 lid 1 sub d onder 3 Verordening 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, Pb 1996, L 297/1.

16 Verordening 1308/2017 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, Pb EU 2017 L 341/671.

17 Presidency suggested amendment van 16 mei 2025, 2024/0319 (COD), 8769/25, pag. 22-23.

18 Zie bijvoorbeeld de amendementen 424- 432 behorend bij het Ontwerpverslag van Céline Imart, 14 mei 2025, PE772.032v01-00.

19 Zie: <https://www.europarl.europa.eu/committees/nl/agri/home/highlights>.

20 Amendementen 61 en 62 behorende bij het Verslag van Céline Imart, 1 oktober 2025, A10-0161/001-120.

Afgaande op het voorstel van de Commissie en de amendementen van zowel de Raadsvoorzitter als het Europees Parlement betwijfel ik of de Uniewetgever wel goed in beeld heeft wie met de “*producent*” en of de “*landbouwer*” bedoeld wordt. Zeker nu de Uniewetgever meent onderscheid te moeten maken tussen beide begrippen, wordt een definitie van het begrip “*producent*” extra gemist.

Slechts het Werkdocument biedt enige conceptuele verduidelijking. De Commissie zegt namelijk “*that POs are constituted at the initiative of and controlled by farmers in the sense of primary producers (and not by producers of agricultural products that can be first-processed products, like vegetable oils, flour, processed fruit and vegetables, dairy or meat products). This does not mean that operators not being farmers cannot be members of a PO. Often, POs include some actors like traders or processors that are part of the collective approach, and they can play a beneficial role by their presence.*”²¹ Zo bezien is een “*landbouwer*” in de visie van de Commissie een producent van primaire landbouwproducten. Het begrip “*producent*” is vervolgens ruimer. Het omvat naast landbouwers ook verwerkers en mogelijk zelfs handelaren.

Met bovenstaand onderscheid kunnen we nog steeds niet vaststellen wie de persoon van de landbouwer is. De Raadsvoorzitter en de leden van het Europees Parlement lijken te denken aan een natuurlijke persoon die met zijn voeten in de spreekwoordelijke klei staat. Dit beeld is niet juist. Het begrip “*landbouwer*” wordt in artikel 3 in combinatie met artikel 4 Vo 2021/2115²² verkort weergegeven gedefinieerd als een natuurlijke persoon, rechtspersoon of een groep van deze personen die met zijn bedrijf (dat wil zeggen alle productie-eenheden) landbouwactiviteiten verricht zoals het produceren van landbouwproducten. Ingevolge artikel 3 lid 2 Vo 1308/2013 geldt deze definitie ook voor de toepassing van deze verordening.

Het ontbreken van een definitie van begrip “*producent*” heeft onder meer geleid tot het Saint Louis Sucre arrest. In dit arrest heeft het Hof van Justitie impliciet duidelijk gemaakt dat met “*producenten*” in de zin van artikel 152 Vo 1308/2013 entiteiten zijn bedoeld die met een door hen “*bebeerd bedrijf*”²³ landbouwproducten produceren.²⁴ Gelet op de definitie van “*landbouwer*” kan aldus een terminologische overeenstemming tussen “*producent*” en “*landbouwer*” bepaald niet worden uitgesloten. Maar er is meer. Zo impliceert artikel 149 Vo 1308/2013 dat de producerende leden van een PO in de sector melk en zuivel “*landbouwers*” zijn. Voor de sector groenten en fruit werd dit zelf expliciet bepaald in artikel 122 Vo 1234/2007,²⁵ de directe voorloper van het huidige artikel 152 Vo 1308/2013. Tot slot worden zowel in laatstbedoeld artikel, als in artikel 153 Vo 1308/2013 de begrippen “*producent*” en “*landbouwer*” in sommige taalvarianten²⁶ schijnbaar willekeurig door elkaar gebruikt. Indien we inderdaad te maken hebben met synoniemen, is de door de Commissie voorgestelde wijziging eigenlijk overbodig.

Aan de activiteiten die de Raadsvoorzitter aan het begrip “*landbouwer*” wil toevoegen, bestaat geen behoefte. Naast het telen van gewassen, is ook het fokken van dieren blijkens artikel 4 lid 2 Vo 2021/2115 te beschouwen als een landbouwactiviteit.

Het voorstel van de EP Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling om specifiek in de sector groenten en fruit te spreken over “*producent*” in plaats van “*landbouwer*” is waarschijnlijk bedoeld om zo concernrelaties onder het toepassingsgebied van de artikelen 152 en 153 Vo 1308/2013 te brengen. Gezien de definitie van “*landbouwer*” is dat overbodig. We hebben immers te maken met een zeggenschapsbegrip. Een “*landbouwer*” is de entiteit die de productie-eenheden beheert die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt. De jurisprudentie op dit punt is duidelijk. Indien meerdere natuurlijke en of rechtspersonen binnen een coöperatieve vereniging hun landbouwactiviteiten gezamenlijk uitoefenen, moet de hele groep als één “*landbouwer*” worden beschouwd.²⁷

21 Werkdocument WSD(2025)260 pag. 36

22 Verordening 2021/2115 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen, Pb EU 2021 L 435/1.

23 Met beheer wordt waarschijnlijk bedoeld de “*daadwerkelijke en voortdurende zeggenschap*” over zowel het bedrijf als het beheer ervan. Zie in deze zin het arrest van 25 oktober 2012 van het Hof (Ketelä), zaak C-592/11, ECLI:EU:C:2012:673, r.o. 55.

24 Saint Louis Sucre arrest, r.o. 30-31.

25 Verordening 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, Pb EU 2007 L 299/1.

26 Het gebruik is niet alle taalvarianten gelijk.

27 Arrest van 14 maart 2013 van het Hof (Agrargenossenschaft Neuzelle) zaak C-545/11, ECLI:EU:C:2013:169, r.o. 48-50.

Bovendien wordt met het voorstel de bestaande uitvoeringspraktijk van de Commissie miskend. Al geruime tijd bepaalt de Commissie in gedelegeerde c.q. uitvoeringsregelingen voor de sector groenten en fruit uitdrukkelijk welke betekenis aan het begrip “*producent*” wordt toegekend, namelijk die van “*landbouwer*” zoals omschreven in *Verordening 2021/2115*.²⁸ Via deze lus wordt het voorstel van EP Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling sowieso ongedaan gemaakt.

Het voorstel van de Commissie, maar zeker ook de besproken amendementen van de Raadsvoorzitter en het Europees Parlement gaan naar mijn mening niet voor de met maatregel 7 beoogde rechtszekerheid zorgen. In tegendeel. De bestaande onduidelijkheid zal juist worden vergroot. In plaats van ingewikkelde constructies te bedenken zou de Europese wetgever eerst eens echt goed naar de structuur en achtergrond van de eigen regelgeving moeten kijken. Dan wordt inzichtelijk dat de gewenste duidelijkheid kinderlijk eenvoudig kan worden gerealiseerd door het begrip “*producent*” voor alle in bijlage I bij Vo 1308/2013 genoemde landbouwsectoren gelijk te stellen aan “*landbouwer*” zoals gedefinieerd artikel 3 in combinatie met artikel 4 Vo 2021/2115. Elke entiteit die niet als zodanig kwalificeert, is vervolgens een “*niet-producent*”.²⁹ Voor de door de Commissie genoemde handelaar heeft het Hof dat in ieder geval al bepaald.³⁰ Zo bezien geldt ook voor de Europese wetgever: “*ken uw zaak*”!

28 Artikel 2 sub a Vo 2017/891 tot aanvulling van Vo 1308/2013 voor wat betreft de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit, Pb EU 2017 L 138/4. In de twee voorlopers van Vo 2017/891 kwam een vergelijkbare bepaling voor: 19 lid 1 sub a Vo 543/2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Vo 1234/2007 wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, Pb EU 2007 L 157/1 en artikel 21 lid 1 sub a Vo 1580/2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Vo 2200/96, Vo 2201/96 en Vo 1182/2007 in de sector groenten en fruit, Pb 2007 L 350/1.

29 In deze zin het Saint Louis Sucre arrest, r.o. 22, 26, 36 en 47.

30 Zie in deze zin het arrest van 15 juni 1989 van het Hof (Stute Nahrungsmittelwerke GmbH) zaak 77/88, ECLI:EU:C:1989:249, r.o. 11-12.