



---

# Producentenorganisaties als instrument voor concurrentiekracht en innovatie

Uitbreiding van perspectief door het nieuwe GLB?

A.B. Smit, H. Prins, M. Litjens, A. van den Ham, J. Bijman en B.W. Zaalmink

---

# Producentenorganisaties als instrument voor concurrentiekracht en innovatie

Uitbreiding van perspectief door het nieuwe GLB?

A.B. Smit<sup>1</sup>, H. Prins<sup>1</sup>, M. Litjens<sup>2</sup>, A. van den Ham<sup>1</sup>, J. Bijman<sup>3</sup> en B.W. Zaalmink<sup>1</sup>

1 LEI Wageningen UR

2 WU-leerstoelgroep Bestuur & Recht

3 WU-leerstoelgroep Bedrijfskunde

Dit onderzoek is uitgevoerd door LEI Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Voedselzekerheid' (projectnummer BO-20-007.01-035).

LEI Wageningen UR

Wageningen, december 2015

---

RAPPORT

LEI 2015-164a

ISBN 978-90-8615-724-2

---

Smit, A.B., H. Prins, M. Litjens, A. van den Ham, J. Bijman en B.W. Zaalmink, 2015.  
*Producentenorganisaties als instrument voor concurrentiekracht en innovatie; Uitbreiding van perspectief door het nieuwe GLB?* Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Rapport 2015-164a. 56 blz.; 2 fig.; 0 tab.; 34 ref.

Producentenorganisaties (PO's) in de land- en tuinbouw geven primaire producenten de mogelijkheid om hun positie in de keten te versterken. Tot voor kort waren er alleen PO's in de groente- en fruitsector. Door verandering in EU-beleid kunnen sinds 1 januari 2014 ook PO's in andere land- en tuinbouwsectoren opgericht worden. Het gaat in dit verband om erkende producentenorganisaties naast of in plaats van diverse horizontale samenwerkingsverbanden die er nu al zijn. In dit rapport worden de mogelijkheden van samenwerking in het algemeen en van het oprichten van een PO in de land- en tuinbouw uitgewerkt inclusief mededingingsaspecten die wellicht tot beperkingen gaan leiden.

Producer organisations (POs) in agri- and horticulture give primary producers the opportunity to strengthen their position in the chain. Until 1 January 2014, POs were only recognised in the vegetables and fruit sector. Since then, POs can now also be organised in other agri- and horticulture sectors due to a change in EU policy. This refers to officially recognised producer organisations besides or instead of several existing horizontal cooperative organisations. This report presents the opportunities of cooperation in general and of organising a PO in the agri- and horticulture, including competition aspects which could create some barriers.

Trefwoorden: producentenorganisatie, PO, UPO, GMO, GLB, concurrentiekracht, duurzaamheid, mededinging, samenwerking

Dit rapport is gratis te downloaden in het E-depot <http://edepot.wur.nl> of op [www.wageningenUR.nl/lei](http://www.wageningenUR.nl/lei) (onder LEI publicaties).

© 2015 LEI Wageningen UR  
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl),  
[www.wageningenUR.nl/lei](http://www.wageningenUR.nl/lei). LEI is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).



LEI hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2015  
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Het LEI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

LEI 2015-164a | Projectcode 2200000190

Foto omslag: Shutterstock

---

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	6
	S.2 Overige uitkomsten	7
	S.3 Methode	7
	<b>Summary</b>	<b>8</b>
	S.1 Key findings	8
	S.2 Complementary findings	9
	S.3 Methodology	9
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
	1.1 Aanleiding en uitgangspunten	10
	1.1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	11
	1.1.2 Raakvlakken en afbakening	12
	1.2 Aanpak en leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Producentenorganisaties in land- en tuinbouw en visserij</b>	<b>13</b>
	2.1 Wat zijn producentenorganisaties?	13
	2.2 Producentenorganisaties in Nederland	14
	2.2.1 PO's Groenten en fruit	14
	2.2.2 Visserij	17
	2.3 Vormen van horizontale samenwerking in andere sectoren	19
	2.3.1 Intensieve veehouderij	19
	2.3.2 Grondgebonden sectoren	20
	2.4 PO's in buurlanden	22
	2.4.1 België	22
	2.4.2 Duitsland	22
	2.5 Samenvatting en beschouwende opmerkingen	23
<b>3</b>	<b>Toenemende belangstelling voor horizontale samenwerkingsverbanden</b>	<b>25</b>
	3.1 Inleiding	25
	3.2 Andere vormen van (horizontale) samenwerking	25
	3.3 Schaalvergroting en verandering van organisatievorm	26
	3.4 Strategieën van primaire bedrijven in of naast de keten	27
	3.5 Veranderingen in consumentenpercepties en -voorkeuren	28
	3.6 Het ontstaan van horizontale samenwerkingsverbanden	29
	3.7 Het effect van het EU-beleid inzake PO's op de groente- en fruitsector	32
	3.8 Samenvatting	32
<b>4</b>	<b>Producentenorganisaties en mededinging</b>	<b>33</b>
	4.1 Inleiding	33
	4.2 Doelen van producentenorganisaties	33
	4.3 Wanneer wordt een producentenorganisatie erkend?	34
	4.4 Wat zijn Unies van producentenorganisaties en wat kunnen zij doen?	34
	4.5 Wat betekent de mogelijkheid voor producentenorganisaties om voorschriften verbindend te mogen laten verklaren?	35
	4.6 Wat kan het marktaandeel van een producentenorganisatie zijn?	36

---

4.7	Welke ruimte hebben producentenorganisaties in de context van het mededingingsrecht?	36
4.8	Conclusie	37
<b>5</b>	<b>Aandachtspunten bij het oprichten van een producentenorganisatie</b>	<b>38</b>
5.1	Welke doelen zijn het beste bereikbaar gebleken?	38
5.2	Succesfactoren voor een producentenorganisatie	40
<b>6</b>	<b>Conclusies en aandachtspunten</b>	<b>42</b>
6.1	Conclusies	42
6.2	Aandachtspunten	45
	<b>Literatuur en websites</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 1 Erkende producentenorganisaties in de tuinbouwsector</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 2 Aanvullende informatie over Duitse Erzeugergemeinschaften</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage 3 Deel van artikel over PO's en mededinging</b>	<b>54</b>

---

# Woord vooraf

Producentenorganisaties (PO's) in de land- en tuinbouw geven primaire producenten de mogelijkheid om hun positie in de keten te versterken. Tot voor kort waren er alleen PO's in de groente- en fruitsector. Door verandering in Europees beleid kunnen sinds 1 januari 2014 ook PO's in andere land- en tuinbouwsectoren opgericht worden. Het gaat in dit verband om erkende producentenorganisaties naast of in plaats van diverse horizontale samenwerkingsverbanden die er nu al zijn. Het ministerie van Economische Zaken heeft LEI Wageningen UR gevraagd om aan praktijk en beleid zo veel mogelijk helderheid te scheppen over de voordelen van het oprichten van een PO. In het onderzoek is ook aandacht besteed aan mededingingsaspecten rond PO's, omdat die mogelijk de vorming en activiteiten van PO's belemmeren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat horizontale samenwerking in een PO kansen biedt om tot kostenverlaging bij inkoop, afzet en marketing te komen. Ook lukt het gezamenlijk vaak beter om op klantbehoeften aan te sluiten en een hogere toegevoegde waarde te realiseren. Een PO is een officieel erkende organisatie en heeft in vergelijking met niet-erkende samenwerkingsorganisaties aanvullende mogelijkheden voor aanvragen over bovenwettelijke maatregelen en voordelen op het gebied van de mededinging.

Het project is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit Jaap van Driel, Denise Lutz, André van Straaten, Jan van de Wijnboom en Piebe Hotsma (allen ministerie van EZ) en twee mensen uit de 'praktijk', te weten Annechien ten Have (varkenshouder, tot 2012 voorzitter LTO Vakgroep Varkenshouderij) en Keimpe van der Heide (voorheen akkerbouwer, momenteel werkzaam voor de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV)). Het onderzoeksteam bestond behalve uit LEI-medewerkers uit Maria Litjens en Jos Bijman, beide werkzaam bij Wageningen University. Deze veelzijdige groep mensen zorgde voor geanimeerde en diepgaande discussies over het onderwerp 'Producentenorganisaties', wat leidde tot een breed palet aan inzichten. Ook is op 23 oktober 2013 in Nijkerk een miniworkshop gehouden waaraan naast een deel van de klankbordgroep de volgende personen deelnamen: Frits Mandersloot (LTO Noord), Jaap Haanstra (LTO Noord), Richard Schouten (ZLTO), Frank van Oorschot (ZLTO), Sjef Lavrijsen (LTO), Wim Rodenburg (DPA/Van Nature) en Maaïke Daanen (ministerie van EZ). Alle begeleiders en workshopdeelnemers willen we ook vanaf deze plaats hartelijk danken voor hun bijdrage aan het onderzoek.



Prof. dr. ir. Jack (J.G.A.J.) van der Vorst  
Algemeen Directeur SSG Wageningen UR

# Samenvatting

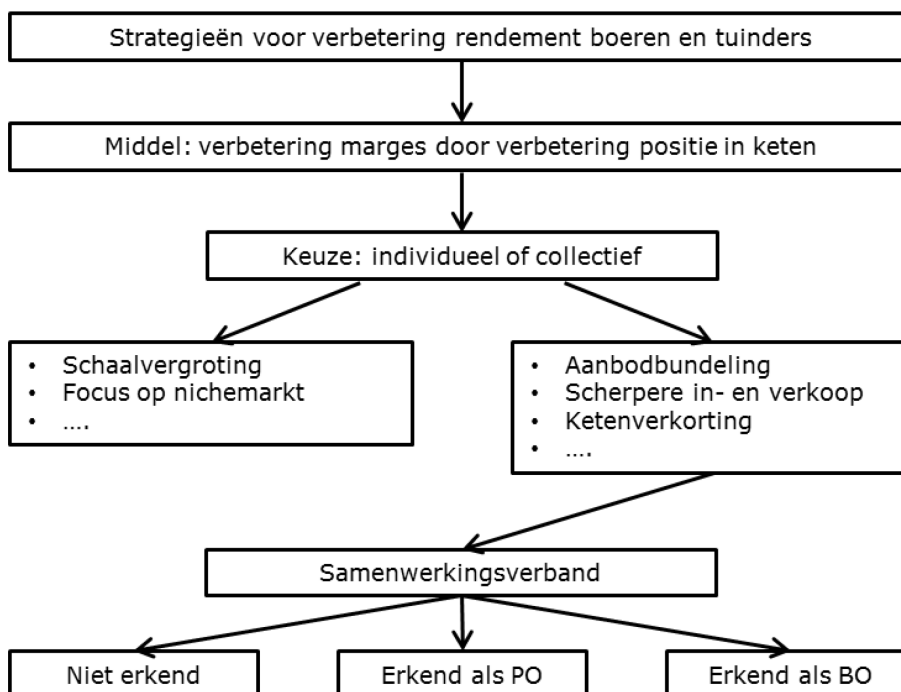
## S.1 Belangrijkste uitkomsten

**Horizontale samenwerking kan op verschillende manieren de concurrentiepositie van agrarische producenten ten opzichte van andere partijen in de keten versterken (Figuur S.1). Dat kan onder andere in de vorm van een (erkende) producentenorganisatie (PO) volgens de regels in de integrale GMO-verordening voor land- en tuinbouwproducten (hierna: Europese Verordening) van de EU. [Zie paragraaf 2.1.](#)**

Horizontale samenwerking in een PO biedt kansen om tot kostenverlaging bij inkoop, afzet en marketing te komen. Ook lukt het gezamenlijk vaak beter om op klantbehoeften aan te sluiten en een hogere toegevoegde waarde te realiseren. [Zie paragraaf 3.6.](#)

Een PO biedt de mogelijkheid om, bij voldoende dekking in de sector qua aantal leden en omzet, een Algemeen Verbindend Verklaring van Voorschriften (AVV) aan te vragen. De (betreffende) sector krijgt daarmee de mogelijkheid om onderzoek en innovatie en bovenwettelijke zaken voor de hele sector te regelen. Dat is een voordeel ten opzichte van niet-erkende samenwerkingsorganisaties. Erkenning geeft bovendien aan de leden van de PO bepaalde voordelen op het gebied van de mededinging. [Zie paragraaf 4.5.](#)

In de groente- en fruitsector is een bijkomend voordeel dat men subsidie voor operationele programma's kan aanvragen, waarmee onder andere het duurzaamheidsniveau van de productie kan worden verhoogd. In de visserijsector kunnen PO's helpen om de vangstquota optimaal te benutten. [Zie paragraaf 1.1.1.](#)



**Figuur S.1** Strategieën voor rendementsverbetering bij verschillende samenwerkingsvormen.

In dit rapport wordt alleen de Producentenorganisatie (PO) besproken; een alternatief buiten het kader van dit rapport is de Brancheorganisatie (BO). [Zie paragraaf 1.1.2.](#)

---

## S.2 Overige uitkomsten

De relatieve kleinschaligheid van de primaire productie ten opzichte van toeleveranciers en afnemers, verwerkers en detailhandel (retail) kan een sterke drijfveer zijn om tot de oprichting van PO's te komen. Evenwel, ook relatief kleine, flexibele PO's in de glasgroentensector opereren in een situatie waarin de marktmacht vooral bij de retail ligt. [Zie paragraaf 2.5](#) en [paragraaf 3.7](#).

Er zijn sterke krachten richting schaalvergroting in de agrarische sector. Daardoor ontstaan nieuwe organisatievormen, waaronder PO's. [Zie paragraaf 3.3](#).

Voor de erkenning van PO's stelt de overheid regels op betreffende het minimumaantal leden en/of marktaandeel. Voor de meeste sectoren zijn in de Europese Verordening geen waarden genoemd voor het maximale marktaandeel. Er moet enige concurrentie mogelijk blijven. [Zie paragraaf 4.6](#).

De Europese Verordening biedt in het kader van mededingingsrecht meer ruimte voor afspraken tussen primaire producenten dan bij reguliere samenwerking. De regels geven echter nog niet voldoende duidelijkheid over de begrenzing van die ruimte. [Zie paragraaf 4.8](#).

## S.3 Methode

Bij de Europese Commissie (EC) en het Europese Parlement (EP)<sup>1</sup> leeft de gedachte dat producentenorganisaties (PO's) kunnen bijdragen aan: a) onderlinge samenwerking tussen primaire producenten, b) verduurzaming van de landbouw, en c) versterking van de positie van de primaire producenten in de keten, met name hun aandeel in de totale marge van de keten. PO's staan daarom prominent genoemd als nieuw horizontaal instrument bij de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Dat maakt de vraag van het ministerie van Economische Zaken aan LEI Wageningen UR relevant wat onder welke voorwaarden van PO's verwacht mag worden. [Zie paragraaf 1.1](#).

In dit project staan de volgende kennisvragen van de opdrachtgever centraal:

1. Wat kunnen PO's voor de concurrentiepositie van primaire producenten (boeren, tuinders en vissers) betekenen tegen de achtergrond van mededinging en implementatie van de Europese Verordening (ten tijde van de opdrachtverlening nog in de ontwerpfase)?
2. Welke strategieën staan open voor primaire producenten om tegenwicht te bieden aan marktmacht van aanbieders en vragers, met name middels het oprichten van producentenorganisaties in diverse Nederlandse sectoren? [Zie paragraaf 1.1.1](#).

Het project is uitgevoerd door literatuurstudie, interviews en een workshop met stakeholders en bijeenkomsten met een klankbordgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van het ministerie van EZ en een aantal mensen uit de primaire sector. [Zie paragraaf 1.2](#).

---

<sup>1</sup> Zoals onder andere verwoord in Verordening (EU) nr 1308/2011 (iGMO land- en tuinbouw) en Verordening(EU) nr. 1379/2013 (GMO visserij).



# Summary

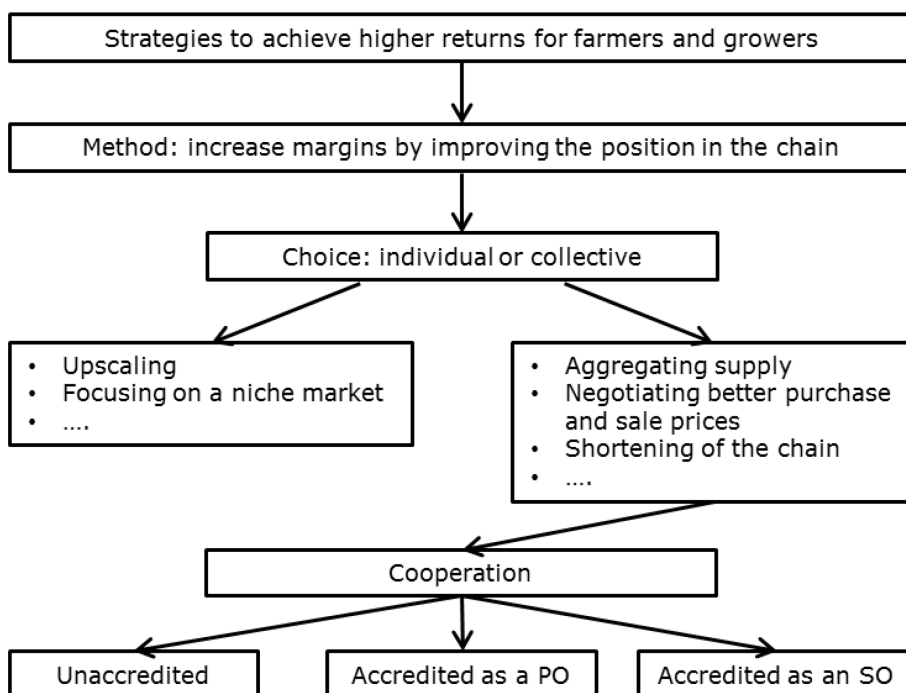
## S.1 Key findings

**Horizontal cooperation offers multiple ways of boosting the competitiveness of agricultural producers vis-à-vis other parties in the chain (see Figure S.1). Amongst other things, this cooperation can come in the form of an accredited or unaccredited producers' organisation according to the rules laid down in the EU's integrated Common organisation of agricultural markets, hereafter referred to as 'European Regulation'. [See section 2.1](#).**

Horizontal cooperation in a producers' organisation provides opportunities for cost savings in terms of purchases, sales and marketing. Additionally, producers who join forces are often better able to respond to customers' needs and achieve a higher added value. [See section 3.6](#).

When there is enough backing in the sector in terms of the number of members and sufficient turnover, a producers' organisation may apply for an order declaring a collective agreement binding on an entire industry. An agreement such as this enables the sector concerned to formulate regulations on research and innovation and issues over and above the statutory entitlement which apply to the entire sector. This gives producers' organisations the upper hand over unaccredited cooperation organisations. Accreditation also gives certain advantages to the members of the producers' organisation in terms of competition. [See section 4.5](#).

In the fruit and vegetable sector, there is the added advantage of being able to request a grant for operational programmes, which can increase the sustainability level of production as well as other elements. In the fisheries sector, producers' organisations can help to make optimum use of the total allowable catch. [See section 1.1.1](#).



**Figure S.1** Strategies offered by different forms of cooperation to improve returns.

---

This report only discusses producers' organisations (PO). Outside the framework of this report, sectoral organisations (SO) offer an alternative to producers' organisations. [See section 1.1.2.](#)

## S.2 Complementary findings

The relatively small-scale nature of primary production as compared to suppliers, buyers, processors and retailers can be a compelling reason to establish producers' organisations. Nevertheless, small and flexible producers' organisations in the greenhouse vegetable sector also operate in a situation in which the retail sector holds most of the market powers. [See section 2.5](#) and [section 3.7.](#)

Upscaling is playing an increasingly important role in the agricultural sector. This evolution generates new forms of organisation, including producers' organisations. [See section 3.3.](#)

In terms of accrediting producers' organisations, the Dutch government is formulating regulations regarding the minimum number of members and/or minimum market share. For the majority of sectors, the European Regulation does not specify the maximum market share. Some degree of competition must be allowed for. [See section 4.6.](#)

Within the context of competition law, the European Regulation allows more scope for agreements between primary producers than within the framework of regular cooperation. However, the regulations are ambiguous about the limitations of this scope. [See section 4.8.](#)

## S.3 Methodology

The European Commission (EC) and the European Parliament (EP)<sup>2</sup> believe that producers' organisations can contribute to: a) mutual cooperation between primary producers, b) making agriculture greener and c) strengthening the position of primary producers in the chain, particularly in terms of their share in the chain's total margin. In light of this, producers' organisations feature prominently as a new horizontal instrument to reform the Common Agricultural Policy (CAP). This highlights the question from the Dutch Ministry of Economic Affairs to LEI Wageningen UR about what can be expected from producers' organisations and under which conditions. [See section 1.1.](#)

The following knowledge questions from the client are central in this project:

1. How can producers' organisations influence the competitiveness of primary producers (farmers, growers and fisheries) in the context of competition law and the implementation of the European Regulation (still in a draft stage at the time of the assignment)?
2. Which strategies could primary producers adopt in order to balance out the market powers of suppliers and consumers, in particular by establishing producers' organisations in various Dutch sectors? [See section 1.1.1.](#)

The research for this project was carried out via a literature study, interviews, a workshop with stakeholders and meetings with a supervising board consisting of policy workers at the Ministry of Economic Affairs and a number of stakeholders from the primary sector. [See section 1.2.](#)

---

<sup>2</sup> As set out, among other regulations, in Regulation (EU) no. 1308/2011 (SCMO agriculture and horticulture) and Regulation (EU) no. 1379/2013 (CMO fisheries)

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en uitgangspunten

Agrofood en tuinbouw behoren op grond van hun internationaal sterke positie (export) tot de topsectoren. Deze sectoren staan voor de uitdaging hun positie in Europa vast te houden, zich internationaal op nieuwe markten te vestigen en hun positie op alle fronten te verstevigen. Een hoge kennisintensiteit, een innovatief klimaat en concrete stappen naar verduurzaming zijn daarvoor de 'stepping stones'. Die ambitie geldt voor alle schakels en op alle niveaus in de agroketens. Dit vraagt ruimte om te kunnen experimenteren en investeren.

Bijna in contrast hiermee staan de inkomens van primaire producenten in veel sectoren onder druk. Sanering en vernieuwing kunnen natuurlijk hand in hand gaan, maar de middelen om te investeren in innovaties moeten wel aanwezig zijn en blijven. De structuur en de werking van de afzetmarkten voor primaire producenten in de dierlijke, plantaardige en visserijsectoren vormen dan ook blijvend onderwerp van aandacht.

Bij de Europese Commissie en het Europese Parlement en ook in een deel van de Europese lidstaten leeft de gedachte dat producentenorganisaties (PO's) kunnen bijdragen aan: a) onderlinge samenwerking tussen primaire producenten, b) verduurzaming van de landbouw, en c) versterking van de positie van de primaire producenten in de keten, met name hun aandeel in de totale marge in de keten. PO's (en BO's, Brancheorganisaties) staan daarom prominent genoemd als nieuw horizontaal instrument in de hervorming van het GLB. Dat maakt de vraag relevant in welke mate PO's inderdaad aan genoemde doelen bij kunnen dragen onder welke voorwaarden. Anders gezegd: is een producentenorganisatie een bruikbaar instrument voor groepen ondernemers in de verschillende agrarische sectoren om tot verbetering van de onderlinge samenwerking, het duurzaamheidsniveau van hun bedrijven en hun positie in de keten te komen? Onder welke voorwaarden heeft een Europese erkenning hierbij voordelen?

De kaders vanuit mededinging (VWEU (Verdrag Werking Europese Unie) en Mw (Mededingingswet)) voor de goede werking van markten krijgen in dit verband aandacht omdat ze paal en perk stellen aan onderlinge afspraken, uitwisseling van marktinformatie en samenwerking, vooral horizontaal. Het consumentenbelang is daarbij vertrekpunt. Vragen komen op over de mate waarin de positie van primaire ondernemers en duurzaamheidsdoelen daarin een plaats en voldoende gewicht kunnen krijgen.

Het High Level Forum voor de voedselketen, ingesteld door de Europese Commissie, kwam in het najaar van 2012 met zijn eindrapportage en aanbevelingen. Thema's zijn merken en 'labels', relaties tussen schakels in de keten, oneerlijke commerciële praktijken en een gedragscode op EU- of nationaal niveau voor inkoop. Voorts is er aandacht voor transparantie, innovatie en concurrentiekracht en de verdeling van de totale marge over de schakels in de keten als resultaat. Daaruit zijn kennisvragen voort gekomen met het oog op concurrentiekracht, interne markt en mededinging. Die vragen zijn mede aanleiding voor dit onderzoek, specifiek voor de Nederlandse situatie.

Op EU-niveau bieden GLB (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid) en GVB (Gemeenschappelijk Visserij Beleid) kaders voor afstemming en samenwerking tussen producenten. GLB en GVB bieden faciliteiten om horizontale en verticale ketenorganisaties te stimuleren en te ondersteunen. Die faciliteiten zijn nog ruimer geworden in het 'nieuwe' GLB, dat inmiddels in werking is getreden. De implementatie van die besluiten is in Nederland inmiddels geregeld. Dit rapport geeft de weerslag van een onderzoeksproject dat tijdens de implementatiefase van de regeling is uitgevoerd. Daarbij ging het om verkenning en (ex ante) evaluatie van het beleid in wording.

---

### 1.1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit project was om de opdrachtgever, het ministerie van EZ, te voorzien van kennis en inzicht in de mogelijkheden en perspectieven die met name PO's primaire producenten bieden om enerzijds samen te werken en duurzaamheidsdoelen te halen en anderzijds tegenwicht te bieden aan de marktmacht van aanbieders en vragers. De producenten krijgen hiermee (zicht op) nieuwe handelingsperspectieven en het Ministerie handvatten om binnen de kaders van het GVB en het nieuwe GLB de mogelijkheden van PO's optimaal te benutten. In dit project staan daarom de volgende kennisvragen centraal:

1. Wat kunnen PO's voor de concurrentiepositie van primaire producenten (boeren, tuinders en vissers) betekenen?
2. Welke strategieën staan open voor primaire producenten om tegenwicht te bieden aan marktmacht van aanbieders en vragers middels het oprichten van producentenorganisaties in diverse Nederlandse sectoren?

In dit rapport worden:

1. ervaringen, inzichten en evaluaties over PO's in onder andere de (voedings)tuinbouw en visserij geïnventariseerd
2. de lessen die daaruit getrokken kunnen worden, vertaald naar de mogelijke bijdrage van PO's aan:
  - samenwerking binnen de sector,
  - de ontwikkeling en vermarkting van nieuwe onderscheidende markt- en ketenconcepten waarbij de extra kosten van duurzaamheidsmaatregelen voor de producenten worden doorvertaald naar de opbrengstprijs (nieuwe verdienmodellen), en
  - de positie in de keten in andere sectoren buiten tuinbouw en visserij, zoals de varkenshouderij.

Daarbij wordt rekening gehouden met de context waarin PO's opereren, zoals de subsidiëring van operationele programma's in de tuinbouw en het quotabeheer in de visserij. Die context is bijvoorbeeld anders in de varkenshouderij; voor PO's in die sector geldt geen Europese steunregeling of quotabeheer. Veeleer zullen voor PO's in de varkenshouderij een goede onderhandelingspositie in de keten en het economisch waarderen van duurzaamheidsmaatregelen (dierenwelzijn, CO<sub>2</sub> footprint, groene energieproductie, duurzame grondstoffen) aandachtspunten vormen.

Deelvragen zijn:

1. Welke lessen zijn er uit de tuinbouw- en visserijsectoren te trekken over de omstandigheden en randvoorwaarden waaronder PO's tot stand komen en in stand blijven? Welke ontwikkelingen hebben zij doorgemaakt qua organisatiestructuur en welk rendement hebben zij gehaald?
2. Welke rol kunnen PO's spelen bij het ontwikkelen en in de markt zetten van nieuwe, onderscheidende marktconcepten waarin naast economische ook duurzaamheidsdoelen een plek krijgen?
3. Welke lessen zijn mogelijk ook, onder voorwaarden, toepasbaar in andere sectoren zoals de varkens- en pluimveehouderij? Waar zitten overeenkomsten en verschillen?
4. Welk perspectief en welke spanningen zien telers en veehouders in een PO?
5. Welke gevolgen hebben PO's van primaire producenten voor bestaande ketens (ketenschakels, bijvoorbeeld de handel)? In welke sectoren kunnen PO's leiden tot het verkorten van ketens door een of meer schakels te omzeilen? Om welke schakels gaat het dan?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van PO's ten opzichte van coöperaties?
7. Welk draagvlak is er voor welke activiteiten voor PO's in welke sectoren? Wat kunnen zij betekenen voor duurzaamheid?
8. Hoe verhoudt zich de haalbaarheid van PO's in 'nieuwe' sectoren ten opzichte van andere mogelijke strategieën om meer grip te krijgen op de prijsvorming van primaire producten?
9. In hoeverre dragen de kaders voor PO's in het nieuwe GLB bij aan het realiseren van de meerwaarde van PO's?
10. Welke ondersteunende maatregelen kan de overheid nemen om PO's te stimuleren (wanneer hun meerwaarde helder is)?

Deze vragen worden in dit rapport niet ieder afzonderlijk maar integraal beantwoord.

---

### 1.1.2 Raakvlakken en afbakening

Dit project heeft met name raakvlakken met een BO-project 'Mededinging en transparantie 2012' (12.06-002-026, gerapporteerd door Oosterkamp *et al.* (2013)), waarin de volgende vraag centraal stond:

'Welke meerwaarde biedt nieuw EU-beleid (de voorstellen van de EC voor een nieuw GLB) ten aanzien van transparantie voor Nederland? Dit betreft prijsdoorgifte door de keten en monitoring van prijzen op verschillende niveaus in de agroketens.'

Producentenorganisaties vormden ook een thema in het project 'Waardevol perspectief voor Ander Vlees 2020' onder leiding van Krijn Poppe en Machiel Reinders. De resultaten uit hun workshop over dit onderwerp op 4 november 2013 in Beesd zijn door hen gerapporteerd (in: Reinders *et al.*, 2013) en meegenomen in dit project.

De twee centrale onderzoeksvragen in dit rapport hebben vooral betrekking op ervaringen met PO's in de tuinbouw en visserij en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor andere sectoren, zoals de varkenshouderij.

In dit project ligt, in overleg met de opdrachtgever, de nadruk op PO's inclusief transnationale en buitenlandse PO's. Brancheorganisaties (BO's) en de discussie rond de Productschappen vallen buiten het kader van deze studie. BO's omvatten minimaal twee schakels in de keten en behelzen daarmee naast horizontale ook verticale samenwerking.

De term 'producentenorganisatie' (PO) is in dit rapport afgebakend tot een erkende groep van producenten volgens specifieke EU-regelgeving, waarin met name ondernemers in de groente- en fruitsector en vissers gestimuleerd worden om zich te verenigen in PO's. In de praktijk en in het verleden ook in verordeningen wordt ook wel het begrip 'telersvereniging' gebruikt, maar dit rapport sluit aan bij de huidige en officiële benaming 'producentenorganisatie'.

## 1.2 Aanpak en leeswijzer

Het project is uitgevoerd door literatuurstudie, interviews en een workshop met stakeholders en bijeenkomsten met een klankbordgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van het ministerie van EZ en een aantal mensen uit de primaire sector. Ook is een workshop in het kader van het project 'Ander vlees' bijgewoond. De resultaten van deze activiteiten zijn verwoord in dit rapport.

Dit rapport begint na de inleiding in hoofdstuk 1 met een deskstudie in hoofdstuk 2 met definities van de begrippen 'producentenorganisaties' en 'coöperaties' en het begrip 'marktmacht'. Ook is het 'landschap' rond PO's en coöperaties globaal in kaart gebracht. Hoofdstuk 3 laat zien dat er toenemende belangstelling is voor horizontale samenwerking en welke ontwikkelingen daarbij een rol spelen. Hoofdstuk 4 gaat in op diverse vragen rond mededinging bij PO's. Hoofdstuk 5 geeft op basis van onderzoek onder PO's in de groente- en fruitsector een overzicht van aandachtspunten waarmee ondernemers hun voordeel kunnen doen bij de vraag of ze een PO willen opzetten en bij een bevestigend antwoord, waar dan vooral de kansen liggen. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. Het rapport wordt afgesloten met een literatuurlijst en een aantal bijlagen.

---

## 2 Producentenorganisaties in land- en tuinbouw en visserij

### 2.1 Wat zijn producentenorganisaties?

Boeren, tuinders en vissers hebben relatief kleine bedrijven in vergelijking met toeleveranciers, verwerkers en supermarktketens. Daardoor hebben ze ook relatief weinig invloed op de prijsvorming van hun producten en de marge die ze maken. De Europese Commissie ziet PO's als een middel om de positie van boeren en tuinders op de markt en in de keten te versterken. Daarom stimuleert de EU de vorming van PO's. PO's bestonden al in een aantal sectoren waaronder de groente- en fruitsector en de visserijsector, maar zijn sinds 1 januari 2014 ook mogelijk in alle andere sectoren van de land- en tuinbouw. De Europese kaders voor PO's zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr 1308/2011 (iGMO land- en tuinbouw) en Verordening (EU) nr. 1379/2013 (GMO visserij). De nationale invulling hiervan is vastgelegd in de Regeling Producenten- en brancheorganisaties (op de website van de Nederlandse overheid [http://wetten.overheid.nl/BWBR0035634/geldigheidsdatum\\_16-10-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0035634/geldigheidsdatum_16-10-2015)), de Regeling uitvoering GMO groenten en fruit ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0034320/geldigheidsdatum\\_28-10-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0034320/geldigheidsdatum_28-10-2015)) en de Uitvoeringsregeling Zeevisserij (Hoofdstuk 7a, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0030288/Hoofdstuk7a/geldigheidsdatum\\_28-10-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0030288/Hoofdstuk7a/geldigheidsdatum_28-10-2015)). Verder wordt een en ander toegelicht in de Handleiding Mededingingsrecht voor Producentenorganisaties en Brancheorganisaties in de landbouwsector (EZ, 2014).

De term 'producentenorganisatie' (PO) is in dit rapport afgebakend tot een erkende, economische organisatie van producenten volgens de betreffende iGMO-verordening. Tegelijkertijd is de term producentenorganisatie een slecht gedefinieerde term. De EU-regelgeving geeft geen nadere definitie, maar formuleert alleen doelstellingen waaraan PO's moeten voldoen om erkend te worden en, in de groente- en fruitsector, om in aanmerking te komen voor subsidie.

Een groep primaire producenten in een sector (boeren, tuinders of vissers) kan verzoeken om erkenning als producentenorganisatie. De organisatie moet een doelstelling nastreven, die volgens de Verordening kan bestaan uit één of meerdere van de volgende doelen (EU, 2013):

- Planning van de productie door afstemming op de vraag, met name betreffende de omvang en kwaliteit
- Concentratie van het aanbod en de afzet van de producten van de leden, onder andere om producentenprijzen te stabiliseren
- Optimaliseren van productiekosten en het rendement op investeringen om de normen met betrekking tot milieu<sup>3</sup> en dierenwelzijn te halen
- Onderzoek verrichten en initiatieven ontwikkelen op het gebied van duurzaamheid, concurrentiekracht en marktontwikkelingen
- Bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke- en dierenwelzijn bevorderende productiemethoden
- Bevordering van de productie van kwaliteitsproducten
- Bescherming van water-, bodem- en landschapskwaliteit en biodiversiteit door zorgvuldig om te gaan met bijproducten en afval
- Bijdrage aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en aan matiging van klimaatverandering
- Ontwikkeling initiatieven gericht op afzetbevordering
- Technische ondersteuning gericht op het gebruik van regelingen voor termijnmarkten en landbouwverzekeringssystemen.

---

<sup>3</sup> Verbetering van het milieu is een verplicht onderdeel van de zogenoemde Operationele Programma's in de groente- en fruitsector. Deze programma's moeten bijdragen aan de doelen die de PO zich stelt.

---

Onderstaande voorbeelden sluiten aan bij bovenstaande doelen:

- Ad 1 Planning: de producentenorganisatie probeert bij de teeltplannen de hoeveelheid en soort producten op de verwachte marktvraag af te stemmen.
- Ad 2 Concentratie van het aanbod en de afzet van producten: In Nederland functioneren verschillende telersverenigingen in de groente- en fruitsector, waardoor de versnippering van de sector sinds 1997 sterk is afgenomen. Inmiddels organiseren 16 PO's 95% van de groenteafzet (W. Rodenburg, DPA, pers. med., 2015). Door deze bundeling is de onderhandelingspositie van de producenten in de keten sterker geworden; de producentenorganisatie bepaalt het moment van verkoop en de verkoopvoorwaarden, inclusief de prijs. Voor PO's in de sector groenten en fruit is dit een verplichte doelstelling voor erkenning. PO's Groente en Fruit zijn daarom verplicht de regie te voeren over alle producten van hun leden (bulk- en overige producten) waarvoor de PO is erkend en de afzet en het aanbod daarvan te concentreren (Bunte *et al.*, 2011). Een 'PO-tomaten' kan bijvoorbeeld het dagelijkse tomatenaanbod bijsturen bij de actuele vraag, waardoor de verkoopprijzen op dagen met een relatief groot 'natuurlijk' aanbod beter op peil blijven (P. Smits, The Greenery, pers. med., 2008).<sup>4</sup>
- Ad 3 Productiekosten: leden van een PO kunnen investeringen doen om hun productie kostenefficiënter te laten verlopen.
- Ad 4 t/m 8 Kwaliteit en duurzaamheid: Een samenwerkingsverband (geen PO in officiële zin) als 'De Hoeve' is het gelukt een kwaliteitsproduct voor een nichemarkt in varkensvlees te ontwikkelen (Beldman *et al.*, 2008). Dat biedt kansen voor een hogere producentenprijs en een hogere marge voor de betrokken varkenshouders. Daarmee moeten uiteraard de (hogere) kosten voor onder andere dierenwelzijn gedekt worden.
- Ad 9 Afzetbevordering: PO's kunnen een strategie uitstippelen door trends in de markt te volgen of te voorspellen, merkproducten in de markt zetten, enzovoort.<sup>5</sup>
- Ad 10 Termijnmarkten en verzekeringen: Dit is een nieuw doeleinde, waarover nog weinig bekend is.

Qua rechtsvorm zijn de PO's vaak niet anders dan coöperaties. Maar dat wil niet zeggen dat een PO hetzelfde is als een coöperatie. Een PO kan verschillende rechtsvormen hebben. Een PO kan ook een vereniging, nv of stichting zijn.

## 2.2 Producentenorganisaties in Nederland

### 2.2.1 PO's Groenten en fruit

#### *Opkomst PO's in de groente- en fruitsector*

Met name in de glasgroenteteelt is sinds de jaren tachtig van de 20e eeuw een aanzienlijk aantal PO's opgericht, deels ook naast of tegenover bestaande coöperaties. De toename van het aantal PO's kan worden verklaard door het type product, dat in vergelijking met melk, vlees en vele akkerbouwproducten geen verwerking behoeft te ondergaan. PO's in deze sector houden zich dus voornamelijk bezig met transport, distributie en vermarkting van onbewerkte producten die meteen op de markt kunnen worden afgezet. Maar blijkbaar was er ook ontevredenheid bij de betreffende telers over de prestaties van hun voormalige coöperatie, ruimte op de markt voor 'kleinere' spelers en

---

<sup>4</sup> Overigens is hiervoor vaak weer samenwerking tussen verschillende PO's nodig, in de vorm van een UPO. Een voorbeeld hiervan is Kompany, een UPO in de komkommersector ([www.kompany.nl](http://www.kompany.nl)).

<sup>5</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld DPA (Dutch Produce Association, overigens zelf geen PO) behulpzaam zijn, de sectorvereniging van de afzetorganisaties voor groenten, fruit en paddenstoelen in Nederland.

---

perspectief om hogere marges te realiseren door logistiek en handel in eigen hand te nemen. Evenwel, ook relatief kleine, flexibele PO's in de glasgroentesector opereren in een situatie waarin de marktmacht vooral bij de retail ligt. De supermarktkopers eisen naast topkwaliteit een breed productassortiment dat jaarrond geleverd moet worden. Relatief kleine PO's worden gedwongen met elkaar samen te werken en zo ontstaat een UPO, een Unie van PO's, die eventueel kunnen uitmonden in een volledige fusie tot een nieuwe PO.

#### *Rol en inhoud van GMO groente en fruit*

Bij de opkomst van PO's in de groente- en fruitsector speelde ook een rol dat men in die sector operationele programma's kon opstellen met medefinanciering vanuit de EU (zie ook het kopje 'Operationele programma's'). In het EU-beleid inzake de groente- en fruitsector vormen PO's al langere tijd een belangrijk thema. Reeds in 1972 werd de PO gedefinieerd in EU-wetgeving als:

'een organisatie van producenten van groente en fruit die is opgericht door de producenten zelf met als doel de aanvoer te concentreren en de prijzen ('at farm gate') te reguleren en technische ondersteuning te bieden aan de leden opdat deze de verkoop van hun producten kunnen verbeteren' (Verordening (EG) nr. 1035/1972).

Sinds 1972 heeft de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor groente en fruit verschillende wijzigingen ondergaan, in 1996, 2000, en 2007. De hervorming van 2007 had als doel de GMO voor groente en fruit te harmoniseren met de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 2003, door de groente- en fruitsector in de Single Payment Scheme op te nemen (Verordening nr. 1782/2003 (EG, 2003) en Verordening nr. 1234/2007 (EG, 2007a)).

De hervorming van de GMO in 2007 was vooral bedoeld om de positie van de producenten in de markt te versterken, met name omdat de vraag ook sterk geconcentreerd is. Deze versterking van de marktpositie moest worden bereikt door een betere aanpassing van het aanbod op de vraag in termen van kwaliteit en kwantiteit en het reduceren van de hoeveelheden en de kosten van het uit de markt nemen van product. Om deze doelen te bereiken is ook de kernfunctie van de PO geherdefinieerd. Volgens Europese Verordening No. 1182/2007 (EG, 2007b) moet een PO de eerste drie doelen uit 2.1 nastreven.

#### *Het begrip 'Producentenorganisatie' in GMO groente en fruit*

Genoemde Verordening stelt dat de PO een wettelijke entiteit moet zijn, dat zij erkend moet worden door een lidstaat en dat zij moet zijn opgericht op initiatief van de producenten. Er zijn minimumvereisten inzake het aantal leden en de omzet. Lidstaten hebben echter een zekere vrijheid om aanvullende eisen op te leggen inzake het minimumaantal leden en de rechtsvorm. Om voor erkenning in aanmerking te komen moeten PO's in Nederland minimaal vijftien leden hebben en de waarde van de verkochte producten moet minimaal 25 miljoen euro per jaar zijn. Een PO kan alleen voor erkenning in aanmerking komen indien zij op een bepaalde markt geen machtspositie innemen, tenzij dit nodig is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 33 van het Verdrag.

Leden van een (erkende) PO hebben de verplichting hun volledige productie te laten verkopen door de PO (hoewel een klein percentage van de productie aan huis verkocht mag worden) en mogen per product van slechts één PO lid zijn. Ook zijn de leden verplicht de door de PO vastgestelde voorschriften inzake de verstrekking van productiegegevens, de productie, de afzet en de milieubescherming toe te passen.

In de huidige Uitvoeringsverordening (EG, 2011) 543/2011<sup>6</sup> wordt een aantal begrippen inzake operationele programma's en de financiële steun vanuit de EU nader omschreven. Echter, er wordt geen definitie gegeven van het begrip 'producentenorganisatie'. Wederom wordt de PO gedefinieerd in termen van doelstellingen: 'De hoofdactiviteit van een producentenorganisatie betreft de concentratie van het aanbod en de afzet van de producten van haar leden waarvoor zij is erkend.' (artikel 26,

---

<sup>6</sup> Deze verordening wordt momenteel herzien maar geldt nu (oktober 2015) nog wel.



---

lid 1). Er zijn in de nieuwe iGMO-verordening (EU, 2013) geen wezenlijke zaken veranderd voor de sector groenten en fruit.

Naast individuele PO's kunnen lidstaten ook groeperingen van PO's (ook wel Unies van PO's genoemd) erkennen. Een UPO wordt opgericht op initiatief van PO's en mag de werkzaamheden van een PO verrichten. Lidstaten mogen daartoe op verzoek een groepering van PO's erkennen indien: a) de lidstaat de groepering in staat acht deze werkzaamheden daadwerkelijk te verrichten; en ook b) de groepering op een bepaalde markt geen machtspositie inneemt, tenzij dit nodig is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 33 van het Verdrag.

#### *Operationele programma's in GMO groente en fruit*

De GMO stimuleert PO's in de sector groenten en fruit een meerjarig operationeel programma op te zetten. De kosten van een dergelijk programma kunnen deels worden vergoed door de Europese Unie. In het algemeen (maar met enkele uitzonderingen) is deze cofinanciering 50% van de daadwerkelijke uitgaven, met een maximum van 4,1% van de marktwaarde van de door de PO verkochte producten; alleen in geval van crisisbeheer is het maximum gezet op 4,6% van de marktwaarde. Operationele programma's geven uitvoering aan twee of meer van de bovengenoemde doelstellingen of bevatten de volgende doelen:

- productieplanning
- verbetering van de productkwaliteit
- verhoging van de handelswaarde van de producten
- verkoopbevordering van de verse of verwerkte producten
- milieumaatregelen en milieuvriendelijke productiemethoden, zoals biologische landbouw
- crisispreventie en -beheer.

Een belangrijke doelstelling van de GMO is verbetering van de duurzaamheidsscore van de productie van groente en fruit. Daarom moet minimaal 10% van de uitgaven van het operationeel programma gericht zijn op het terugdringen van de milieubelasting. Crisispreventie en -beheer zijn bedoeld om crises op de groenten- en fruitmarkten te vermijden en op te vangen, en omvatten in dit verband: a) het uit de markt nemen van producten, b) het groen of niet oogsten van groenten en fruit, c) afzetbevordering en communicatie, d) opleidingsmaatregelen, e) oogstverzekering, en f) steun voor de administratieve kosten van de oprichting van onderlinge fondsen. De uitgaven die met deze maatregelen samenhangen, mogen niet meer dan één derde van de totale uitgaven van het operationele programma bedragen.

#### *Bestaande PO's Groente en fruit in Nederland*

Nederland telde in 2014 13 PO's in de tuinbouwsector met GMO-erkenning (AGF Primeur 4 – 2014):

- Coöperatieve Telersvereniging De Schakel U.A.
- Coöperatie Koninklijke Fruitmasters Groep U.A.
- Telerscoöperatie Fossa Eugenia U.A.
- Coöperatie Funghi U.A.
- Coöperatie Coforta U.A.
- Coöperatie Nautilus U.A.
- Telerscoöperatie Van Nature U.A.
- Coöp. Tuinbouwveiling 'Zaltbommel en Omstreken' B.A.
- Coöperatieve Telersvereniging Zuidoost-Nederland U.A.
- Coöperatieve Fruitveiling Zuid-Limburg B.A.
- Coöperatieve Land- en Tuinbouwvereniging Zundert & Omstreken U.A.
- Coöperatieve Telersvereniging Best of Four U.A.
- Coöperatie Kompany U.A.

In Bijlage 1 staan de adressen van deze PO's.

In 2013 waren er nog zestien PO's en een Unie van PO's (Kompany) erkend. Dit aantal is gedaald, onder meer als gevolg van de intrekking van de erkenning van twee PO's, Batavia en FresQ, in het verleden de tweede coöperatie in Nederland. Er zijn de laatste jaren geen nieuwe PO's erkend. Circa 85% van de Nederlandse groente- en fruitproductie werd in 2013 via erkende PO's afgezet. Dit

---

percentage is in 2014 gedaald, omdat de nieuwe coöperaties DOOR en Harvest House niet erkend zijn; de meeste telers van het vroegere FresQ hebben zich bij deze twee coöperaties aangesloten. Harvest House is de grootste telersvereniging in Nederland maar niet erkend. De grote vier erkende PO's zijn Coforta, ZON, Van Natura en Best of Four. Coforta was ooit de grootste PO, in de tijd dat FresQ nog in opkomst was. Er zijn vijf erkende PO's met meer dan 50 ha glasgroenten:

- Van Natura: 630 ha
- Best of Four: 550 ha
- Coforta: 430 ha
- Telersvereniging ZON: 385 ha
- Kompany: 190 ha.

Daarnaast hebben de niet-erkende coöperaties Harvest House en DOOR arealen van 800 en 370 ha (AGF Primeur 4 – 2014).

#### *Soorten PO's Groente en fruit in Nederland*

Van der Kroon *et al.* (2002) onderscheiden twee soorten telersverenigingen<sup>7</sup> in deze sector:

- Verkooporganisaties die speciaalproducten of producten van een hogere dan de gangbare kwaliteit op de markt brengen en daarmee marktgericht willen produceren:
  - a. die richting de markt een onderscheidend merkproduct aanbieden. Deze organisaties zetten zichzelf op de kaart van de consumentenmarkt en doen alle investeringen die daarvoor noodzakelijk zijn
  - b. die het aanbod in nauw overleg afstemmen op de wensen van de afnemers, maar zelf geen merkproduct in de markt zetten. Deze organisaties zetten zichzelf op de kaart op de business-to-business markt, maar ze zijn niet herkenbaar op de consumentenmarkt
  - c. beide.
- Onderhandelingsorganisaties die, binnen de bestaande afzet- en aanvoerstructuur, de belangen van hun producten of bedrijven explicieter naar voren brengen:
  - a. die aan verkoopzijde, door gezamenlijke verkoop, betere verkoopprijzen bij hun afnemers willen bedingen. Deze organisaties opereren aan de inkoopkant individueel, maar aan de verkoopkant maken ze gebruik van een onderhandelaar die betere prijzen bedingt. Door de bundeling kunnen ze in onderhandelingen met hun afnemers betere inkoopvoorwaarden en prijzen afdwingen
  - b. die aan inkoopzijde, door gezamenlijke inkoop, kostenreducties realiseren, maar aan de verkoopkant niet samenwerken. Deze organisaties opereren aan de verkoopkant individueel, maar aan de inkoopkant als één bedrijf. Door de bundeling kunnen ze in onderhandelingen betere voorwaarden afdwingen van hun toeleveranciers
  - c. die beide doen.

### 2.2.2 Visserij

Vanaf 1970 is de GMO voor visserijproducten van kracht om het effect van schommelingen in vraag en aanbod te verkleinen in het belang van vissers, verwerkende industrie en consumenten. Dit wordt elke 10 jaar herzien; de meest recente herziening is op 1 januari 2014 in werking getreden.<sup>8</sup> Na een evaluatie in 2008 werd geconcludeerd dat de GMO moest worden bijgesteld omdat deze onvoldoende bijdroeg aan een meer duurzame productie en er te weinig werd geanticipeerd op marktschommelingen.

Vanaf 2014 is de GMO voor visserij en aquacultuur vooral gericht op:

- ondersteuning van duurzame productiepraktijken
- versterking van de concurrentiekracht van visserij en aquacultuur
- markttransparantie en -stabiliteit
- profilering en grotere aantrekkelijkheid van Europese visserijproducten
- versterking van de onderhandelingspositie in de keten van de producenten.

---

<sup>7</sup> Deze telersverenigingen zijn niet per se altijd PO's zoals in dit rapport gedefinieerd, want die zetten altijd gezamenlijk hun producten af.

<sup>8</sup> Verordening (EU) 1379/2013 etc.

---

De PO's in de visserij vervullen een belangrijke rol bij de uitvoering van de GMO voor visserij- en aquacultuurproducten. Door de steeds sterkere concentratie van de vraag is het nodig het aanbod via deze organisaties te bundelen en daarmee de positie van de producenten op de markt te verbeteren. Deze bundeling van aanbod gebeurt op vrijwillige basis. Visserij- en aquacultuur PO's kunnen worden opgericht door vissers en/of viskwekers die zich vrij kunnen verenigen om maatregelen te nemen voor een goede afzet van hun producten op de markt. Deze PO's mogen ook transnationaal zijn. De PO's worden alleen als instrument voor de marktordening erkend wanneer zij aan een aantal in de EU-verordening vastgestelde voorwaarden voldoen.

Vanuit de GMO zullen de PO's vanaf 2014 de volgende taken gaan uitvoeren:

- het opstellen van een productie- en afzetplan
- het stimuleren van duurzame visserij
- gegevensbeheer ten behoeve van de Waarnemingspost: een Europees marktinformatiesysteem
- het stabiliseren van de prijzen.

#### *Financiering van PO's*

De PO's worden gefinancierd door het bedrijfsleven (heffing op aangevoerde vis via de afslagen) en voor een klein deel vanuit de EU zelf (maximaal 3 % van de omzet van de leden). Door de heffingen op de aanvoer hebben de bestaande PO's in Nederland een buffer opgebouwd waaruit de lopende activiteiten gefinancierd kunnen worden. Een aantal PO's is ingebed in een belangenbehartigende organisatie waarbij lidmaatschapsgelden betaald moeten worden voor aanvullende activiteiten zoals belangenbehartiging, individuele dienstverlening en communicatie.

#### *Bestaande PO's Visserij in Nederland*

Dit zijn:

- CPO Urk: 82 schepen
- CPO Delta Zuid: 48 schepen
- CPO Texel: 37 schepen
- CPO Wieringen: 70 vissersschepen
- CPO West: 10 schepen
- CPO Roussant: 38 schepen nationaal, daarnaast 33 schepen in Duitsland, 1 in Engeland en 1 in België
- Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond met in 2011 280 leden. Deze PO is onderdeel van de Nederlandse Vissersbond, een belangenbehartigende organisatie; de Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond (PO NVB) telt drie beheersgroepen waarin het private visserijbeheer wordt vorm gegeven. Deze beheersgroepen functioneren in feite als afzonderlijke PO's (zogenaamde 'Biesheuvelgroepen')
- De PO IJsselmeer, specifiek voor de IJsselmeervisserij. Het lidmaatschap van de PO-IJsselmeer is niet gekoppeld aan dat van de vereniging Nederlandse Vissersbond
- PO Nederlandse Mosselcultuur
- Redersvereniging voor de zeevisserij.

De zeven eerstgenoemde PO's werken samen in de Coöperatieve Visserij Organisatie (CVO). Deze is erkend als een Vereniging van PO's (zie [www.cvo-visserij.nl](http://www.cvo-visserij.nl)). Een deel van de PO's werkt op het gebied van belangenbehartiging samen als VisNed (zie [www.visned.nl](http://www.visned.nl)). Ze vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van het Nederlandse platvis- en garnalenbelang.

#### *Rol van visafslagen*

Er is veel discussie over de rol en positie van visafslagen in relatie tot de handel en verwerking. Er zijn voor- en tegenstanders. De veilplicht en afslag zouden belemmerend kunnen werken in het kader van productdifferentiatie en nieuwe productrichtingen. Verdere centralisatie van aanvoerlocaties wordt nog tegengegaan door de huidige zelfstandige posities van afslagen die in feite te kleinschalig zijn om rendabel te kunnen werken. Verdere concentratie is gewenst maar er zijn ook plaatselijke belangen die tegenwerken.

---

## 2.3 Vormen van horizontale samenwerking in andere sectoren

In het verleden waren PO's in enge zin (dat wil zeggen 'erkend' in GMO-kader) niet mogelijk in andere sectoren dan de groente en fruit en de visserij. Maar vormen van horizontale samenwerking kwamen wel voor. Deze paragraaf geeft daar informatie over, zodat enig inzicht ontstaat in de reeds getoonde bereidheid in die sectoren om tot samenwerking te komen en in de ervaringen daarmee. Het totaalbeeld is als volgt:

1. In de akkerbouw en de dierlijke sectoren is het aantal samenwerkingsverbanden veel lager dan in de glasgroente- en visserijsectoren
2. Beslissingen rond het opzetten van en erkenning vragen voor PO's staan niet op zichzelf. Ze zijn onderdeel van langetermijnvisies en -keuzes van ondernemers en groepen ondernemers in de diverse sectoren. De ontwikkeling van een integraal verdien- en businessmodel verdient in alle sectoren grote prioriteit, zowel op sector- als op individueel ondernemingsniveau.

### 2.3.1 Intensieve veehouderij

In de intensieve veehouderij is inmiddels één PO opgericht, de POV (PO Varkenshouderij). In 2.5 wordt deze PO nader beschreven. In deze paragraaf wordt vooral aandacht besteed aan de verschillen met de sector groenten en fruit en de pogingen in het verleden om tot (niet-erkende) PO's te komen.

De resultaten en ervaringen met samenwerking in de tuinbouw kunnen niet zomaar worden vertaald naar andere sectoren, zeker niet als sprake is van verschillen in cultuur, structuur en ketenopbouw. In het oog lopende verschillen tussen de tuinbouw en bijvoorbeeld de varkenshouderij zijn (Van der Kroon *et al.*, 2002; Van Horne *et al.*, 2007; met aanpassingen op basis van Bunte *et al.*, 2011):

1. De tuinbouw werkt met producten die verkocht worden zoals ze geoogst zijn, terwijl de meeste andere producten een bewerking moeten ondergaan. Die bewerkingen kunnen invloed hebben op het uiteindelijk resultaat voor de consument. De activiteiten in de andere schakels van de keten hebben dus grote invloed
2. De consument kan bij tuinbouwproducten de kenmerken van het product beter inschatten dan bij dierlijke producten. Bij tuinbouwproducten is daarom sprake van meer verwaarde kenmerken;
3. Smaak is bij dierlijke producten minder gemakkelijk aan het product te herkennen; bovendien kan de bewerking ook invloed hebben op de smaak
4. Vierkantsverwaarding is belangrijk voor het uiteindelijk rendement. Gespecialiseerde verwaarding kan efficiënter werken maar biedt minder mogelijkheden om alle onderdelen te verwaarden. Dat speelt vleesproducten meer parten dan plantaardige
5. Vleesproducten zijn naar verhouding duurder dan tuinbouwproducten waardoor de drempel tot impulsaankopen ('een keer proberen') hoger is
6. Bij tuinbouwproducten is de beheersbaarheid van productdifferentiatie groter dan bij vlees. Ook het exclusief houden van een product lukt bij tuinbouw beter dan bij vlees.

In 2007 waren ruim 30 horizontale samenwerkingsverbanden in de varkens- en pluimveehouderij actief. Deze konden worden onderverdeeld in vier categorieën (Van Horne *et al.*, 2007):

1. Gezamenlijke in- en/of verkoop van gangbare producten, gericht op het behalen van economisch voordeel door schaalvergroting
2. Nieuwe producten en/of nieuwe markten zoals het afzetten van varkens onder milieukeur (De Hoeve), streekproduct (Vechtdal, Beemsterland, Heuvelland), dierenwelzijn zoals scharrelvlees met uitloop (Boergondisch rijk) en langzame groei (Volwaard/boerenkip)
3. Energieopwekking via biogas- en mestvergistingsinstallaties
4. Clustering van enkele bedrijven op locatie (Hof van Twente, Kuijperskip).

In vergelijking met de tuinbouw realiseerden de genoemde verbanden in de varkens- en vleeskuikenhouderij weinig productontwikkeling. Dat proces wordt omschreven als 'moeizaam en kostbaar'. Samenwerkingsverbanden in de varkens- en vleeskuikenhouderij lopen tegen een belangrijk knelpunt aan, namelijk dat er tussen de stal en de verkoop van het eindproduct een bewerkingshandeling nodig is. Het samenwerkingsverband moet bovendien altijd met een

---

ketenpartner (slachterij/uitsnijderij) samenwerken. Hierdoor kan het samenwerkingsverband geen greep houden op de prijs en de kwaliteit van het eindproduct. Deze verbanden ondervinden bij de vermarkting van nieuwe producten veel knelpunten en belemmeringen. Het verwerven van subsidies omschreef men in de sector als 'ingewikkeld', de onderlinge verdeling van de subsidies als 'weinig doel- en resultaatgericht', de ondersteuning als 'matig', de vierkantverwaardiging als 'onvoldoende', het vinden van krachtige markt- en ketenpartijen als 'problematisch' evenals het zelf in de markt zetten van het product en het doorstarten na de opstartfase. De opschaling kostte meer energie dan men had verwacht. Bij de samenwerkingsverbanden in de varkens- en pluimveehouderij bleek behoefte aan ondersteuning in de voorfase (marktverkenning, haalbaarheidsstudies), inbreng van risicokapitaal, eenvoudige stimuleringsregelingen en, vooral, een centraal overheidsloket waar men terecht kon met vragen (Van Horne *et al.*, 2007). (Erkende en niet-erkende) producentenorganisaties in de groenten, fruit en paddenstoelen daarentegen kunnen ondersteuning door DPA (Dutch Produce Association)<sup>9</sup> en het Groentenfruihuis (zie [www.groentenfruihuis.nl](http://www.groentenfruihuis.nl)) ontvangen.

In de vleessector is nagedacht over een combinatie van maatregelen ter bevordering van de marktgerichtheid en het dierenwelzijn van vleeskuikens en -varkens. De opzet van PO's vormen daar één van, mogelijk in combinatie met merkontwikkeling, internationale labeling en uitfasering van minder diervriendelijk product (Reinders *et al.*, 2013).

Voor nieuwe producten/merken die zich bijvoorbeeld onderscheiden door stalsysteem en andere aspecten van duurzaamheid, is de vraag of het zinvol is om erkenning aan te vragen. Een doelstelling als 'marktgerichtheid' zou in dit geval ingevuld worden door te produceren voor een nichemarkt (A. ten Have, varkenshouder, pers. med., 2013). Qua omvang (minimaal 15 leden<sup>10</sup>) is dit mogelijk, maar als een dergelijke PO ook een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) zou willen aanvragen, dan voldoet men wellicht niet aan de representativiteitstoets (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0035634>).<sup>11</sup> Daarnaast is nog onzeker of de overheid een AVV gaat afgeven voor duurzaamheidsvoorschriften. Dergelijke afwegingen gelden ook voor een relatief kleine tak als de konijnensector. Voor hen leek het maken van afspraken met overheid en Dierenbescherming over dierenwelzijn middels een Algemeen Verbindend Verklaring in eerste instantie aantrekkelijk (Lavrijsen, LTO, pers. med., 2013).

### 2.3.2 Grondgebonden sectoren

In de grondgebonden sectoren akkerbouw en melkveehouderij is het aandeel bedrijven dat lid is van een horizontaal samenwerkingsverband relatief laag, vooral in de melkveehouderij. Meestal richten ze zich op gezamenlijke in- en/of verkoop van producten om op die wijze schaalvoordelen te realiseren. Voorbeelden zijn de United Potato Growers (UPG) en Noorderland Melk (Backus *et al.*, 2009).

#### 2.3.2.1 Melkveehouderij

In het verleden heeft een groep van twaalf biologische melkveehouders geprobeerd de afzet van de melk als leveranciersvereniging over te nemen van een kleinschalige, biologische melkverwerker waaraan ze de melk leverden en die zijn bedrijf wilde verkopen. Die twaalf melkveehouders vonden het aantrekkelijk dat deze kleinschalige melkverwerker zich op ongeveer 40 afnemers richtte waar geen grootwinkelbedrijven bij waren. Op die wijze had de producentenvereniging in oprichting zich op dezelfde wijze op een bepaald marktsegment kunnen richten zoals de kleinschalige melkverwerker deed. Ze wilden de afzet van nicheproducten graag zelf in de hand houden, mede om uit handen te blijven van 'de grote jongens'. De twaalf melkveehouders waren over de werkwijze en het resultaat, dat ze via deze kleinschalige melkverwerker realiseerden, zeer tevreden. Het is hen echter niet gelukt het kleinschalige bedrijf over te nemen omdat een grootschalige melkverwerker een groter overnamebedrag bood. Hun ervaringen met die nieuwe melkverwerker waren minder goed dan met de kleinschalige melkverwerker. Ze merkten dat het, met een grotere groep melkveehouders, moeilijker

---

<sup>9</sup> DPA heeft 13 leden, erkende en niet-erkende telersverenigingen, waarvan de zes grootste zijn: Best of Four, DOOR, Fossa Eugenia, Fruitmasters, The Greenery en Harvest House.

<sup>10</sup> Voor een nichemarkt kan het minimumaantal van 15 leden een drempel opwerpen, aldus Ten Have.

<sup>11</sup> De POV daarentegen is niet gericht op een nichemarkt maar is juist heel groot. Zij streeft ernaar om alle varkenshouders te verenigen zodat het aanvragen van een AVV mogelijk wordt.

---

is om met elkaar tot overeenstemming te komen over de te volgen strategie ofwel: alle neuzen dezelfde kant op te krijgen (Van den Ham, LEI, pers. med., 2000).

De laatste jaren is ook binnen de melkveehouderij de discussie over het zich organiseren van individuele melkveehouders in een producentenorganisatie actueel vanwege de nieuwe mogelijkheden onder de EU regelgeving. Deze wetgeving maakt het mogelijk onafhankelijke PO's in de zuivelsector op te richten, specifiek ten behoeve van collectieve contractuele onderhandelingen met de verwerkende organisaties. Daarbij is wel een bovengrens vastgesteld. Het verhandelde volume binnen contracten mag niet meer bedragen dan 3,5% van de totale Europese productie of 33% van de nationale productie (Website Vilt, 2012).

### **2.3.2.2 Akkerbouw**

In Nederland streeft de Nederlandse Akkerbouw Vakbond Primaire producenten naar een PO voor aardappelen. In hun visie

'krijgen boeren in de keten alleen een sterkere positie als ze een gelijkwaardige partner zijn. Pas dan kun je een betere prijs voor het product realiseren. De ervaring, ook in het buitenland, heeft al geleerd dat dit een lastige en lange weg is.'

In de Verenigde Staten is men in 2004/2005 met een grote aardappeltelersvereniging (United Potato Growers, UPG) begonnen nadat, door jarenlange overproductie, de prijzen laag waren geweest. Het begon in Idaho met heel grote bedrijven die elk 4.000 ha aardappelen of meer teelden. De betreffende ondernemers zijn bij elkaar gaan zitten toen ze zich er van bewust werden dat het bij een kostprijs van 11 dollarcent per kg en een jaarlijkse aardappelprijs van 5 of 6 dollarcent per kg met de bedrijven niet goed zou aflopen. Men is toen begonnen met op vrijwillige basis het aanbod te reguleren. De Amerikaanse wet geeft primaire producenten het recht om afspraken te maken over volume en prijs. Dit initiatief startte in Idaho maar heeft zich daarna over de hele VS verspreid. De telersvereniging heeft 700 tot 800 leden die 75% van het aardappelareaal in de VS hebben. Met elkaar reguleren ze het areaal aardappelen dat wordt geteeld en aangeboden. Het resultaat is dat ze sinds 2005 meestal een prijs voor de aardappelen krijgen die boven de kostprijs ligt.

Hoewel het ook in de VS wel even geduurd heeft voordat resultaat werd geboekt, zal het elders en met andere producten moeilijker gaan. In bovenstaand voorbeeld gaat het om 700 tot 800 telers met 75% van het areaal. Maar graan is een wereldproduct; om dat product te reguleren zou je op wereldschaal moeten opereren. Van fritesaardappelen in Europa wordt de hoofdmoot geteeld in België, Nederland, Noord-Frankrijk, Duitsland en Engeland. De prijs is afhankelijk van wat er in die vijf landen met het aanbod gebeurt. Als je met die vijf landen afspraken kunt maken, moet een betere prijs gerealiseerd kunnen worden. De afgelopen vijf jaar lag het prijskantelpunt tussen een jaarproductie van 21,5 en 22,5 mln. ton aardappelen. Als de productie onder die hoeveelheid lag, dan was de kans om een goede prijs te maken relatief hoog, lag de productie er boven dan was die kans relatief klein. Met dat gegeven is de NAV in Nederland de boer opgegaan en zijn ook gesprekken gevoerd met buitenlandse organisaties en met ketenpartners. De gedachte van de NAV werd breed erkend, maar het bleek lastig om de stap tot productiebeperking te nemen. Boeren keken veelal naar hun buurman 'die wel niet zal willen.'

'De Amerikanen gaven als advies om de boeren aan de keukentafel te overtuigen. Als je dat in Noordwest-Europa moet doen met enkele tienduizenden telers is dat veel moeilijker en veelomvattender dan in de VS met 700 of 800 telers. Hier moet je daarom eerst de organisaties overtuigen en de organisaties moeten de telers overtuigen. Dat is een heel lange weg. We denken wel, nu er meer overgesproken wordt, dat er mogelijkheden zijn.' (Citaat uit een interview met K. van der Heide, NAV, 2013).

---

## 2.4 PO's in buurlanden

Het EU-beleid inzake PO's laat vrij veel ruimte aan lidstaten om aanvullende eisen te stellen. De nationaal gemaakte keuzes kunnen vergaande gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de betreffende PO's en worden daarom in deze paragraaf nader toegelicht. Zo kunnen lidstaten bepalen welke rechtsvormen kunnen worden gebruikt voor PO's. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan onze buurlanden België en Duitsland.

### 2.4.1 België

Een belangrijk verschil tussen België en Nederland betreft het gebruik van de EU-subsidies door de PO en haar leden. In België heeft de nationale autoriteit bepaald dat de financiële middelen alleen door de PO zelf gebruikt kunnen worden, terwijl in Nederland het ministerie ook toestaat dat de subsidies worden gebruikt voor investeringen op het bedrijf van individuele telers of groepen van telers.<sup>12</sup> Dit impliceert dat in Nederland in veel hogere mate de telers uiteindelijk de eigenaren worden van de activa die met EU-subsidies zijn aangeschaft, terwijl in België de activa veel meer gemeenschappelijk eigendom zijn (namelijk van de PO).

Een voordeel van het Belgische model is dat het leidt tot versterking van de betrokkenheid van de leden bij de PO. Immers, de leden profiteren van de investeringen van de PO via hun transacties met de PO (dus proportioneel). Omdat in België de meeste PO's veilingen zijn, profiteren de leden via lagere veilingheffingen. Een ander voordeel van het Belgische model is dat het tot minder conflicten tussen groepen van leden leidt. Individuele en groepen telers kunnen immers geen deel van de subsidies claimen voor hun 'eigen' investeringen. Een laatste voordeel is dat fusies tussen PO's eenvoudiger tot stand komen. Er is immers geen risico voor individuele of groepen telers om hun claim op een deel van de subsidies kwijt te raken (bijvoorbeeld door verlies aan invloed op het beleid van de nieuwe organisatie).

### 2.4.2 Duitsland

In Duitsland bestaat al sinds jaren een specifieke groep PO's in de afzet van dieren voor de slacht: de 'Erzeugergemeinschaften' (EZG's). Deze PO's zijn een soort onderhandelingsvereniging. Ze worden erkend volgens de Duitse wet op marktstructuren (Marktstrukturgesetz) uit 1968. Deze wet staat uitzonderingen toe op de algemene regelgeving rond mededinging, voor de landbouwsector, indien de activiteiten van de EZG's gericht zijn op het beter afstemmen van aanbod en levering op de wensen van de markt. Hiertoe verzorgen EZG's niet alleen het poolen van de producten bij verkoop en transport daarvan, maar ook zorgen zij voor regels die de kwaliteit en de uniformiteit van de producten verbeteren. EZG's vormen een belangrijke schakel in de relatie tussen boeren en de verwerkende industrie (in dit geval de slachterijen). Boeren zijn verplicht hun producten via de EZG te verkopen. Volgens de Duitse wet zijn EZG's geen coöperaties maar zijn ze geregistreerd als winstgerichte verenigingen. In de praktijk handelen EZG's echter op dezelfde wijze als coöperaties. In de bijlagen 2A en 2B wordt meer informatie gegeven over de Erzeugergemeinschaften en de voorwaarden waaronder zij subsidie kunnen ontvangen.

---

<sup>12</sup> Evenwel moet een teler de subsidie terugbetalen als hij binnen vijf jaar uit de telersvereniging stapt (Bunte *et al.*, 2011).

---

## 2.5 Samenvatting en beschouwende opmerkingen

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de term 'producentenorganisatie'. Een producentenorganisatie (PO) is een in het kader van GMO erkende economische organisatie van primaire producenten (boeren, tuinders of vissers). Horizontale samenwerking tussen primaire producenten kan in diverse vormen plaatsvinden, variërend van coöperatie en vereniging tot meer vrijblijvende vormen van samenwerking in de vorm van een studieclub of netwerk. De (erkende) PO richt zich vooral op inkomstenverhoging of kostenverlaging van de leden.

In de groente- en fruitsector en de visserij is het al langere tijd mogelijk PO's op te zetten in het kader van het GMO. Daaraan zijn ook concrete voordelen verbonden, te weten subsidies voor operationele programma's in de groente- en fruitsector en quotumbeheer in de visserijsector. Inmiddels kunnen ondernemers in de andere agrarische sectoren ook PO's opzetten en aanmelden voor erkenning. Deze sectoren hebben evenwel niet de voordelen van subsidies of quotumbeheer. Horizontale samenwerkingsverbanden waren altijd al mogelijk in alle sectoren en diverse initiatieven, ook buiten de tuinbouw en de visserij, hebben duidelijke voordelen opgeleverd (Smit *et al.*, 2009). Voor hen is evenwel de vraag of officiële erkenning in het kader van het (nieuwe) GMO meerwaarde biedt. Een erkenningsaanvraag en alle bijbehorende administratieve verplichtingen vragen veel van een PO. Als er fouten worden gemaakt, loopt men bijvoorbeeld het risico dat eventueel betaalde subsidies terugbetaald moeten worden. Opvallend is dat een aantal nieuwe producentenorganisaties, Harvest House en DOOR, geen erkenning hebben. Dat kan met deze administratieve lasten en risico's te maken hebben.

Voor de 'nieuwe' sectoren is een les uit de ervaringen in de groente- en fruitsector dat men goed moet nagaan wat een erkenning als officiële PO toevoegt aan de voordelen die een horizontaal samenwerkingsverband op zich kan hebben zonder die erkenning (Smit *et al.*, 2009).<sup>13</sup> Soms denken agrarische ondernemers dat men met een PO een Algemeen Verbindend Verklaring van Voorschriften (AVV) kan regelen en daarmee invloed kan uitoefenen op de regelgeving en/of kennisontwikkeling kan organiseren. Maar dergelijke taken kunnen ook bij een Brancheorganisatie (BO) ondergebracht worden (zie ook paragraaf 4.5).

Een PO wordt vaak ingevuld als coöperatie, een term die in de meeste landen een formele rechtsvorm is (en dus wettelijke vereisten inzake structuur kent). In feite is een PO juridisch gezien slecht gedefinieerd en wordt de aanduiding vooral gebruikt als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Op zich biedt de term PO dus ruimte aan primaire producenten om PO's op te zetten met een structuur die sterk aansluit bij hun eigen omstandigheden en behoeften (Smit *et al.*, 2009). De relatieve kleinschaligheid van de primaire productie ten opzichte van toeleveranciers en afnemers, verwerkers en retail zou een sterke drive kunnen vormen om tot de oprichting van PO's te komen. Nieuwe initiatieven kenmerken zich door samenwerking buiten de bestaande coöperatieve afzetstructuren om. Hiermee wil men marktgericht produceren en het toekomstperspectief voor het bedrijf verbeteren.

De praktijk van 2015 is dat er verschillende BO's in diverse sectoren zijn opgericht, met name bedoeld om via een Algemeen Verbindend Verklaring kennis en onderzoek te kunnen blijven organiseren en financieren. Daarentegen is er één PO erkend, te weten de PO Varkenshouderij (POV). Deze PO presenteert zich als volgt:

'De POV is een collectief van varkenshouders. De POV fungeert als de uitvoeringsorganisatie voor collectieve sectortaken en als springplank voor versterking van de marktpositie van varkenshouders, betere verdienmodellen en een betere ketensamenwerking.' ([www.POV.nl](http://www.POV.nl); zie ook kader).

---

<sup>13</sup> Een kanttekening is dat voor de 'nieuwe' sectoren de administratieve verplichtingen veel lichter zijn dan voor de 'oude' sectoren, waarbij controle op subsidies en quotumbeheer onvermijdelijk zijn.



---

De keuze voor een PO en niet voor een BO heeft als consequentie dat men de genoemde collectieve sectortaken als primaire sector en niet als keten wil behartigen.<sup>14</sup> Dat is in zekere zin een breuk met het verleden, omdat de POV naar eigen zeggen is opgericht in verband met het wegvallen van het Productschap Vee en Vlees op 1 januari 2015. De reden die de POV daarvoor opgeeft (onder 'FAQ's) is:

'Waarom een producenten organisatie en geen brancheorganisatie? Om één collectief te vormen in de varkenshouderij met de boer aan het roer. De POV is opgericht om de positie van de primaire sector, de varkenshouderij, te versterken.' ([www.POV.nl](http://www.POV.nl)).

De varkenshouderij ziet dus perspectieven in deze PO maar is met deze keuze een uitzondering. De andere sectoren zien blijkbaar meer perspectief in het opzetten van BO's, waarbij deels dezelfde doelen worden nagestreefd.<sup>15</sup> In een PO ligt de nadruk op de primaire sector, in een BO op de samenwerking in de keten.

#### Taken van de Producenten Organisatie Varkenshouderij

De POV heeft een aantal taken overgenomen van het Productschap Vee en Vlees op het gebied van voedselveiligheid en kwaliteit, diergezondheid en dierenwelzijn, onderzoek- en innovatie en sector PR. De POV is eind 2014 erkend door het ministerie van Economische Zaken. Dit betekent dat de doelen die de POV nastreeft, passen binnen de EU-regelgeving. Op basis van deze erkenning heeft de POV de instrumenten in handen om de positie van de Nederlandse varkenshouders richting markt en keten te versterken.

In de Gemeenschappelijke EU Marktordening is een belangrijke rol weggelegd voor producentenorganisaties, zoals POV. Met deze geboden ruimte wordt door Brussel beoogd de positie van de primaire producten in de keten te versterken.

Bron: [www.POV.nl](http://www.POV.nl) (citaat, bewerkt).

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de toenemende belangstelling voor horizontale samenwerking en verschillende vormen daarin.

---

<sup>14</sup> In een BO zijn minimaal twee ketenschakels vertegenwoordigd. Een PO heeft daarentegen betrekking op primaire ondernemers, maar dikwijls houdt een PO zich wel bezig met bijvoorbeeld de afzet van producten, een activiteit waarbij ook andere ketenpartners in principe een rol (kunnen) spelen.

<sup>15</sup> In de erkenningsaanvraag voor BO's en PO's moet aangegeven worden welke doelstellingen men nastreeft bij de opzet van een BO of PO. De lijsten met mogelijke doelstellingen verschillen tussen BO's en PO's. Bij PO is bijvoorbeeld een doelstelling 'Initiatieven ontwikkelen op het gebied van afzetbevordering'; bij BO wordt onder andere genoemd:

'Gegevens verschaffen en onderzoek verrichten om de productie en in voorkomend geval de verwerking en de afzet te vernieuwen, te rationaliseren, te verbeteren en te richten op producten die beter op de eisen van de markt en op de smaak en de verwachtingen van de consument zijn afgestemd, met name wat de kwaliteit van de producten betreft, inclusief de specifieke kenmerken van producten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding, en wat de bescherming van het milieu betreft.'

De nieuwe basisregeling voor Producentenorganisaties (PO's), Unies van Producentenorganisaties (UPO's), Brancheorganisaties (BO's) en Algemeen Verbindend Verklaren van voorschriften (AVV) staat op de website van RVO ([www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/marktordening/eu-regelingen/basisregelingen/basisregeling-pos-bos-en-vvs](http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/marktordening/eu-regelingen/basisregelingen/basisregeling-pos-bos-en-vvs)).

---

## 3 Toenemende belangstelling voor horizontale samenwerkingsverbanden

### 3.1 Inleiding

Samenwerking tussen ondernemers in dezelfde of een aanverwante sector wordt horizontale samenwerking genoemd. PO's zijn een vorm van horizontale samenwerking maar wel van ondernemers in dezelfde specifieke sector. Vooral de laatste decennia is de aandacht voor horizontale samenwerkingsverbanden en producentenorganisaties toegenomen. Ontwikkelingen in zowel de land- en tuinbouw als in de samenleving staan aan de basis van deze grotere belangstelling. In het bijzonder is deze belangstelling uitgekristalliseerd in de GLB-hervormingen van 2013, die een reactie is op de toegenomen aandacht voor de positie van de primaire producent in een opener markt.

In de volgende paragrafen wordt eerst een aantal andere vormen van (horizontale) samenwerking beschreven naast PO's. Daarna komt een aantal relevante ontwikkelingen in de agrarische sector en daarbuiten aan de orde. De context van de toegenomen belangstelling voor horizontale samenwerkingsverbanden wordt daarmee geschetst alsmede verschillende motieven in de sector zelf en bij beleidsmakers om met dit thema bezig te zijn. In de context van de nieuwe iGMO-verordening is het denkbaar dat deze aspecten bijdragen tot het opzetten van (meer) PO's in andere sectoren dan groente en fruit en visserij.

### 3.2 Andere vormen van (horizontale) samenwerking

Er zijn naast (erkende) PO's ook andere vormen van (horizontale) samenwerking:

- tussen primaire producenten, variërend van coöperatie en vereniging tot meer vrijblijvende vormen van samenwerking in de vorm van een studieclub of netwerk (Van Horne *et al.*, 2007)
- PO's worden onderscheiden van boerenorganisaties (of boerenbonden, om een meer traditionele term te gebruiken). Boerenorganisaties, zoals bijvoorbeeld LTO Nederland, worden ook wel eens 'brancheorganisaties' genoemd maar verschillen wezenlijk van BO's in de EU-regelgeving. Deze organisaties voldoen niet aan de Europese voorwaarde aan een BO dat ze meerder schakels in de keten vertegenwoordigen. Bovendien hebben ze primair een politiek-bestuurlijke functie. Deze organisaties volgen vaak een regionale structuur, waarbij ze alle boeren en tuinders in een bepaald gebied (willen) vertegenwoordigen. Een PO daarentegen werkt specifiek voor de aangesloten producenten en is vaak gespecialiseerd in het vermarkten van één product of één productgroep
- Naast politiek-bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn er ook zogenaamde economische samenwerkingsorganisaties van producenten. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden in twee soorten: coöperaties en onderhandelingsverenigingen. Coöperaties (hier wordt niet bedoeld op de rechtsvorm) zijn ondernemingen van boeren of tuinders die voorwaarts of achterwaarts geïntegreerd zijn in de waardeketen. Dit betekent dat coöperaties afzonderlijke ondernemingen zijn die de land- en tuinbouwproducten verwerken en vermarkten (in geval van voorwaartse integratie) of ondernemingen die bedrijfsbenodigdheden produceren of inkopen (in geval van achterwaartse integratie). Wellicht het bekendste voorbeeld van een voorwaarts geïntegreerde coöperatie is de zuivelcoöperatie die de melk van hun leden-veehouders verwerkt tot verschillende zuivelproducten en die producten vervolgens op de markt brengt. Een voorbeeld van een achterwaarts geïntegreerde coöperatie is de veevoedercoöperatie. De tweede groep samenwerkingsverbanden betreft de onderhandelingsverenigingen. Deze verenigingen voeren zelf geen onderneming, hebben dus ook geen activa waarvoor investeringen nodig zijn, maar zij bemiddelen namens de leden bij de verkoop van de producten van die leden. Onderhandelingsverenigingen zijn vooral gangbaar bij de productie van groenten voor de conservenindustrie (dus bij de contractteelt), maar er zijn ook onderhandelingsverenigingen in de zuivel. Een belangrijk verschil tussen coöperaties en onderhandelingsverenigingen bestaat ook in het verschil in overdracht van eigendom van het product: de coöperatie koopt het product van de leden, terwijl de onderhandelingsvereniging alleen bemiddelt maar niet het product in eigendom neemt.

---

### 3.3 Schaalvergroting en verandering van organisatievorm

In de agrarische productie en ook in de visserij werkt men met levende planten en dieren. Dat betekent afhankelijkheid van natuurlijke processen en weersomstandigheden. Bovendien zijn veel activiteiten, zoals zaaien en oogsten, tijdgebonden. De producten hebben een beperkte houdbaarheid en bewaarbaarheid. Daardoor is agrarische productie een intensief proces, waarbij een grote mate van controle noodzakelijk is. In de afgelopen eeuwen hebben alle economische productietakken een opschaling van ambachtelijke naar industriële organisatievormen doorgemaakt. De opschaling in de agrarische sector is door haar specifieke kenmerken relatief achtergebleven en de primaire agrarische bedrijven zijn relatief klein van omvang gebleven in vergelijking met de toeleverende en verwerkende industrie en de retail. Naarmate ook de agrarische productieprocessen beter beheersbaar worden, onder andere door mechanisatie en ICT-toepassingen, is de keuze voor een grotere bedrijfsopzet in de land- en tuinbouw meer waarschijnlijk. Schaalvergroting is dan ook sinds de opkomst van moderne technieken en bedrijfsgebouwen een dominante ontwikkelingsrichting in de agrarische sector geworden. Ten opzichte van het traditionele gezinsbedrijf heeft schaalvergroting onder andere als voordeel dat specialisatie van arbeid mogelijk wordt. Dat voordeel kan op verschillende manieren verzilverd worden, bijvoorbeeld in de vorm van een PO.

In een project van Van der Meulen *et al.* (2010) is de periode tussen 2000 en 2008 geanalyseerd. In die periode nam de omvang van primaire bedrijven, in omzet uitgedrukt, toe. De groei in omzet varieerde tussen 20% in de melkveehouderij tot meer dan een verdubbeling in de glasgroenteteelt. Het aantal arbeidsjareenheden per bedrijf bleef in diezelfde periode ongeveer gelijk op akkerbouw-, melkvee- en pluimveebedrijven. Alleen op glastuinbouwbedrijven nam de arbeidsinzet met 42% toe, dus duidelijk minder dan de omvang van die groep bedrijven (Van der Meulen *et al.* (2010) en Agrimatie.nl). Dat komt doordat de kosten van arbeid in Nederland relatief hoog zijn en doordat vergroting van de bedrijfsomvang bij grondgebonden bedrijven ook uitbreiding van de bedrijfsoppervlakte vraagt. De grondprijzen zijn hoog en grond is niet altijd op een geschikte locatie beschikbaar. Boeren en tuinders kiezen daardoor eerder voor groei via mechanisatie en verbetering van de benutting van de productiemiddelen dan via grondaankoop. Schaalvergroting heeft daardoor in de glastuinbouw en de intensieve veehouderij nog meer plaatsgevonden dan in de grondgebonden sectoren akkerbouw en melkveehouderij (Van der Meulen *et al.*, 2010).

Grotere bedrijven hebben gemiddeld een gunstiger verhouding tussen opbrengsten en kosten maar de risico's nemen ook toe, bijvoorbeeld van tijdelijk lagere opbrengstprijzen in combinatie met een groter vreemd vermogen. De grotere verdien capaciteit van grotere bedrijven betekent zowel voor de ondernemers zelf als voor financiers, afnemers en dienstverleners een sterke motivatie tot schaalvergroting. De groei van de (overblijvende) bedrijven betekent dat het primaire agrarische bedrijf in de loop van de tijd van karakter is veranderd. Zeker in de sectoren waar de schaalvergroting het sterkst plaats heeft gevonden, vormt het traditionele gezinsbedrijf niet meer de hoofdmoot van de primaire agrarische bedrijven (Backus *et al.*, 2009). Silvis *et al.* (2009) verwachten tot (in ieder geval) 2020 een daling van het aantal bedrijven bij een min of meer gelijkblijvende, nationale productie. De trend dat de gemiddelde bedrijfsomvang sneller stijgt dan het gemiddeld aantal arbeidsjareenheden per bedrijf zal zich voortzetten. De arbeidsproductiviteit zal daarmee blijven groeien. Ook zullen de overblijvende ondernemers in de primaire sector zich steeds zakelijker opstellen door meer te letten op een goede opbrengsten-kostenverhouding. Zowel qua vakmanschap, management als ondernemerschap is verdere professionalisering noodzakelijk en te verwachten (Smit en Van Leeuwen, 2013).

Bedrijven in de agrarische sector passen zich voortdurend aan op veranderende omstandigheden. De bedrijfsorganisatie is het resultaat van het balanceren tussen enerzijds eisen uit de markt en samenleving en anderzijds de onderliggende economische wetmatigheden. Het traditionele gezinsbedrijf is daarbij niet altijd de meest ideale vorm wat betreft de invulling van de arbeidsbehoefte. Er zijn grenzen aan de groei van het gezinsbedrijf en bedrijfsactiviteiten gaan soms over de landsgrenzen heen. Bedrijven zoeken hiervoor oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van

---

samenwerking. Daarbij kan bijvoorbeeld een deel van de benodigde arbeid in een samenwerkingsvorm ondergebracht worden of op bedrijfsexterne wijze (loonwerk) ingevuld.<sup>16</sup>

Er zijn dus sterke krachten richting schaalvergroting in de agrarische sector. Daarbij ontstaat de noodzaak om over nieuwe organisatievormen na te denken, waaronder PO's, naast bijvoorbeeld bv's. Negatieve ervaringen met de huidige coöperaties kunnen daarbij zowel remmend als stimulerend werken, afhankelijk van de kansen die agrarische ondernemers zien in de vorming van PO's.

### 3.4 Strategieën van primaire bedrijven in of naast de keten

Hoewel primaire bedrijven in omvang toenemen, wil dat niet zeggen dat zij ten opzichte van andere schakels in de keten een sterkere positie krijgen (Smit *et al.*, 2013). Ook toeleverings- en afnemersbedrijven in de keten (VION, Van Drie Group, The Greenery, Friesland Campina, enzovoort) nemen sterk in omvang toe, waarbij ze zich in steeds sterkere mate op internationale markten richten (Smit *et al.*, 2013). Deze omvang is soms zo sterk dat ze het merendeel van de (nationale) productie in handen hebben. Zo vertegenwoordigen de mengvoerfabrikanten Agrifirm, ForFarmers en De Heus samen 55% van de totale mengvoerproductie terwijl de overige 70 mengvoerfabrikanten de andere 45% samen verdelen (Berkhout en Roza, 2012). Tien zuivelondernemingen verwerken samen 90% van de Nederlandse melkproductie waarbij Friesland Campina, als grootste, alleen al 75% van alle in Nederland geproduceerde en bij de zuivelfabrieken aangevoerde melk verwerkt (Productschap Zuivel, 2012). Illustratief in dit verband is dat bij een onderzoek onder land- en tuinbouwers in het Bedrijveninformatienet van LEI Wageningen UR in 2006 bijna 80% van de melkveehouders Friesland Campina noemde als afnemer, bijna 90% van de tuinders The Greenery als afnemer en 55% van de veehouders Agrifirm als leverancier van veevoer (Vrolijk *et al.*, 2007).

Een deel van de hierboven genoemde toeleverings- en afzetbedrijven zijn voorbeelden van voorwaarts dan wel achterwaarts geïntegreerde coöperaties. Een deel van de boeren en tuinders is aangesloten bij een of meer van dergelijke coöperaties. Enerzijds is dat een strategie om de kleine omvang van het primaire bedrijf in de markt en de keten te compenseren; de kansen van een PO in de vorm van samenwerking worden hiermee dus al door vele coöperatief ingestelde primaire ondernemers benut. Anderzijds zijn die coöperaties vaak zo groot en afstandelijk geworden, dat de leden die coöperaties niet meer ervaren als een verlengstuk van hun eigen bedrijf of als een organisatie die hun belangen behartigt. Soms kiest men er zelfs voor nieuwe samenwerkingsorganisaties op te richten als reactie op de grote in- en verkoopcoöperatie die eerder is opgericht. Het gaat dan kennelijk om een bepaalde organisatievorm die men als aantrekkelijker beschouwt. De problematiek van deze ondernemers (reeds aangesloten bij een coöperatie, eventueel zich daar weer van losmakend en met een nieuwe samenwerkingsorganisatie aan de gang), zal anders zijn dan die van niet-coöperatief georganiseerde boeren en tuinders. De vraag is of niet-coöperatief georganiseerde boeren en tuinders open zullen staan voor deelname aan een (eventuele, toekomstige, erkende) PO. Niet ieder zal daar voorstander van zijn op basis van persoonlijke voorkeuren of rationele argumenten. Tot nu toe is het voor veel aan- en verkoopactiviteiten van boeren ook niet noodzakelijk geweest gezien de aanwezigheid van niet-coöperatieve toeleverings- en verwerkende agrobedrijven.

Genoemde schaalvergroting bij de ketenspelers (toeleveranciers en verwerkers) heeft vaak tot doel om door kostprijsverlaging de marge te vergroten en sterker te staan tegenover de retail. De marges zijn veelal het hoogst aan het begin en het einde van de keten: daar waar patent- en merkenrecht is. In tussenschakels wordt veelal zwaar op prijs geconcurrereerd. De retail probeert de slinkende marges te verhalen op die van de toeleverende partijen die tegen elkaar worden uitgespeeld. Omdat vooral in de primaire sector nog veel schaalvergroting en dus kostprijsverlaging mogelijk is en de onderhandelingspositie van primaire bedrijven zwak is ('Voor u honderd anderen'), staan marges juist

---

<sup>16</sup> Naast samenwerking tussen bedrijven kan men ook voor een andere organisatievorm kiezen, bijvoorbeeld voor een bv met deelaandeelhouders vanuit de familie maar ook van buiten (Backus *et al.*, 2009).

---

daar onder druk. Primaire bedrijven reageren daar tegenwoordig op met een grotere diversiteit aan strategieën dan enkele decennia geleden gebruikelijk was: schaalvergroting, diversificatie in multifunctionele landbouw, specialisatie in niches met een toegevoegde-waardeconcept of neveninkomsten, hetzij via de partner hetzij via de ondernemer zelf die daarbij dikwijls het eigen bedrijf qua (economische) omvang laat krimpen (Smit *et al.*, 2013).

De veel beproefde strategie van schaalvergroting is niet altijd haalbaar, onder andere door de toenemende ruimtedruk in Nederland. De ruimte voor het individuele bedrijf om door te kunnen groeien, is dikwijls afwezig. Ondernemers zoeken dan naar andere wegen om schaalvoordelen te realiseren. Samenwerking wordt steeds meer gezien als alternatieve strategie voor het realiseren van schaalvoordelen. Nieuwe initiatieven kenmerken zich door samenwerking buiten de bestaande coöperatieve afzetstructuren om. Hiermee wil men marktgericht produceren en het toekomstperspectief voor het bedrijf verbeteren. Aanvankelijk beperkte de samenwerking zich tot de vader-zoonmaatschap. Inmiddels is er een bont palet van samenwerkingsvormen ontstaan: milieucoöperaties, telers- en producentenorganisaties, samenwerking op vestigingsgebieden voor glastuinbouw enzovoort (Van der Kroon *et al.*, 2002; Smit *et al.*, 2009). Het onderwerp 'samenwerking' staat meer dan enkele decennia geleden sectorbreed in de belangstelling. Voor de tuinbouwsector was dit al langere tijd het geval en daar zijn PO's al sinds de jaren negentig opgericht. Maar ook in andere sectoren is het thema beter bespreekbaar en zijn allerlei aansprekende voorbeelden bekend geworden (Smit *et al.*, 2009). Dit komt het nadenken over PO's ten goede, temeer daar ook grote agrarische bedrijven of samenwerkingsverbanden in de meeste sectoren toch nog steeds relatief klein zijn tegenover de andere schakels in de keten.

Een andere strategie die naast of in plaats van schaalvergroting gekozen wordt, is die van verbreding. Een deel van de primaire ondernemers in vooral stedelijke gebieden pakt de kansen die er zijn om in te spelen op de vraag naar recreatie en natuur. Agrarische ondernemers bieden verbreding van agrarische activiteiten (zorgboerderij, huisverkoop, natuurbeheer, recreatie) aan. Veelal zijn dit ook gebieden waar de mogelijkheden tot schaalvergroting beperkt zijn. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met verschillen in financiering, benodigde vaardigheden, type arbeid en juridische bedrijfsstructuur (Backus *et al.*, 2009). Vaak ook is samenwerking nodig en aantrekkelijk met andere bedrijven, dikwijls uit andere sectoren als zorg en horeca (Smit *et al.*, 2009). Hier zijn wellicht ook mogelijkheden om tot samenwerking te komen door bijvoorbeeld met een merk te komen. Een voorbeeld hiervan is het merk 'Het Betere Boerenbed' ([www.boerenbed.nl](http://www.boerenbed.nl)), een concept van kamperen zonder luxe bij de boer. De betreffende boeren werken hierin samen om gemakkelijker klanten te kunnen werven tegenover concurrerende concepten binnen en buiten de agrarische sector.

### 3.5 Veranderingen in consumentenpercepties en -voorkeuren

Het denken van de samenleving over de land- en tuinbouw is veranderd. Kort na de Tweede Wereldoorlog kon de land- en tuinbouwsector een breed in de samenleving gedragen legitimatie vinden voor de productie van voldoende en goedkoop voedsel. Dat markt- en prijsondersteuning, schaalvergroting en intensivering de begeleidende verschijnselen waren om land- en tuinbouwers een goed inkomen te verschaffen, werd breed geaccepteerd. Naarmate het doel (voldoende voedsel 'tegen redelijke prijzen') meer dan gerealiseerd werd, het wegwerken van overschotten in de productie gaandeweg veel geld ging kosten, de nadelen voor natuur, milieu en landschap duidelijker werden en de welvaart toenam waardoor andere doelen belangrijker werden, nam de kritiek op die productiewijze toe (Van den Ham en Postma, 2003). Bovendien ontstond er kritiek op de smaak van Nederlandse producten (gesymboliseerd door de Duitse term 'Wasserbombe' om de (toenmalige) Nederlandse tomaat mee te karakteriseren).

Meer in het algemeen is de variatie in vraag naar en aanbod van voedingsmiddelen de afgelopen decennia enorm gestegen. Factoren die daarbij een rol speelden, waren onder andere groei in welvaart, groei van het aantal inwoners met buitenlandse achtergrond en meer contacten van autochtone Nederlanders met buitenlandse gerechten, andere eetpatronen bijvoorbeeld in de vorm

---

van 'fast food' en kant-en-klaarmaaltijden en, deels als reactie daarop, 'slow food', de opkomst van biologische en streekproducten en het grotere aandeel van voedselconsumptie in de horeca- en food servicebranches. De Nederlandse c.q. West-Europese consument gaat dus niet meer alleen voor een bulkproduct. Tegelijkertijd is met name in Nederland de mainstream nog wel 'bulkproduct', omdat de prijs c.q. betaalbaarheid van voedsel naast gezondheid en smaak voor de meeste consumenten nog steeds het belangrijkste aankoopargument is (Backus *et al.*, 2011).

Genoemde ontwikkelingen aan de aanbod- en vraagkant naar voedsel hebben er toe geleid dat de decennialang dominante strategie van verlaging van de productiekosten de laatste jaren niet altijd meer de meest logische is. De noodzaak om marktconcepten te ontwikkelen die extra waarde creëren en behouden, neemt steeds meer toe (Backus *et al.*, 2009). Structuurwijziging in agrarische sectoren heeft tot verdergaande specialisatie van ketenpartijen en herverdeling van taken en activiteiten in de keten geleid. Hoewel het aantal partijen in de keten is afgenomen, is de afstand tussen producent en consument groter geworden. Groepen boeren en tuinders wilden daaraan een einde maken en marktgericht gaan produceren. De opkomst van PO's sluit bij deze ontwikkelingen aan. Gezamenlijk in- en verkopen levert efficiëntieverbetering, een betere onderhandelingspositie en mogelijkheden op om afnemers, al dan niet via een eigen merk, beter te bedienen. Zoals hierboven aangegeven is de marktmacht van individuele agrarische producenten klein waardoor specifieke problemen ontstaan bij het creëren en openen van nieuwe markten (Vrolijk *et al.*, 2007). Primaire landbouwbedrijven zijn daardoor prijsnemers en geen prijssetters. Bundeling van afzet en/of het bedienen van nichemarkten kunnen dan perspectief bieden (Smit *et al.*, 2013).

In deze context zijn in de glastuinbouw sinds de jaren negentig van de 20e eeuw PO's ontstaan. De motivatie hiervoor was, samengevat (Van der Kroon *et al.*, 2002, met nadere uitwerking in paragraaf 3.6; zie ook paragraaf 2.2):

- zich niet meer kunnen identificeren met de kwaliteit van het aangeboden versproduct
- het kostprijsminimalisatiebeleid van de afnemers, ondanks de verbeterde koopkracht van de consument
- consumenten- en maatschappelijke klachten over het Nederlandse product terwijl de producteisen en de beloningsstructuren bij de afnemers niet veranderden
- weinig veranderingsbereidheid in de keten ondanks de door de telers onderkende noodzaak hiertoe bij vrijere wereldhandel
- de verslechterde onderhandelingspositie in de markt
- het verkrijgen van GMO-subsidies voor operationele programma's.

De motivatie voor het ontstaan van horizontale samenwerkingsverbanden is dus meestal gelegen in onvrede bij primaire ondernemers met ontwikkelingen waar tegenover ze voor hun gevoel machteloos staan om daar individueel met succes actie tegen te ondernemen. Een van die ontwikkelingen is de verandering van consumentenpercepties en -voorkeuren waarop telers willen inspelen, wat individueel vaak lastig is.<sup>17</sup>

## 3.6 Het ontstaan van horizontale samenwerkingsverbanden

De noodzaak van samenwerking hebben boeren, tuinders en vissers al eeuwen geleden ingezien. Samen hebben ze onder meer landbouworganisaties (verenigingen voor belangenbehartiging) en coöperaties (voor de inkoop, afzet en verwerking van producten en voor diensten, zoals verzekeringen en kredietverlening) opgericht (Vrolijk *et al.*, 2007).

---

<sup>17</sup> Een deel van de ondernemers is het gelukt om een zogenaamde 'korte keten' te organiseren, dat wil zeggen rechtstreeks producten te leveren aan de consument (boerderijwinkel) of andere eindverbruiker (plaatselijke supermarkt, restaurant, zorginstelling). Deze zogenaamde 'verdieping' vraagt veel van het ondernemerschap van de betreffende boer of tuinder, omdat behalve de teelt van gewassen of het verzorgen van vee ook de verdere bewerking, logistiek en vermarkting van de producten op het bedrijf plaats moeten vinden en dus gecoördineerd moeten worden (Smit *et al.*, 2009). Deze benadering vraagt ook maatwerk, wat met de huidige grootschalige voortbrenging van land- en tuinbouwproducten niet altijd gemakkelijk te combineren is (Beldman *et al.*, 2008).

---

Hoewel het aantal horizontale samenwerkingsverbanden vooral in de tuinbouw en in de varkenshouderij sinds de jaren negentig van de 20e eeuw is toegenomen, organiseerden in de jaren vijftig en zestig van die eeuw zich soms ook al melkveehouders in leveranciersverenigingen. Meestal was het doel om samen sterker te staan in prijsonderhandelingen met toeleveranciers en afnemers. De laatste jaren neemt binnen de melkveehouderij de aandacht voor PO's toe. Drijvende krachten zijn 'een duurzame prijs voor duurzame melkveehouderij', de toenemende omvang van toeleverende bedrijven (zoals Agrifirm, Forfarmers, De Heus) en afnemende bedrijven (zoals Friesland Campina) en de wens om zich te richten op nichemarkten en producten die meer toegevoegde waarde vertegenwoordigen dan melkpoeder en boter.

In 2007 was 10% van alle land- en tuinbouwbedrijven aangesloten bij een horizontaal samenwerkingsverband. In de glasgroenteteelt was dat 65% waarbij het vooral PO's betreft. Voor de varkenshouderij, de akkerbouw en de teelt van bloemen onder glas lag het percentage bedrijven dat lid is van een samenwerkingsverband, rond de 10%. Vooral in de melkveehouderij en bij overige hokdieren lag de deelname aan een samenwerkingsverband, met enkele procenten in 2007, laag (Backus *et al.*, 2009).

De voedingstuinbouw heeft het hoogste aandeel van de bedrijven dat zich horizontaal heeft georganiseerd, in deze sector dikwijls als erkende PO's. In paragraaf 3.5 is een samenvatting gegeven van de factoren die het ontstaan van PO's in deze sector in de hand hebben gewerkt. De lijst van factoren is hieronder nader uitgewerkt (Van der Kroon *et al.*, 2002):

1. Afnemende transparantie in de afzetmarkt waardoor afnemers een informatievoorsprong hebben op de producenten en waarvan afnemers misbruik (kunnen) maken:
  - a. Een PO geeft producenten de mogelijkheid het nadeel van eventuele asymmetrische informatie te reduceren
  - b. Producenten worden geconfronteerd met schaalvergroting, internationalisering en concentratie van de verwerkende industrie, de groothandel en de detailhandel: veel aanbieders tegenover weinig afnemers. Gezamenlijk kunnen producenten hun onderhandelingsmacht versterken en daarmee de machtsbalans (in enige mate) herstellen (zie de meer uitgebreide beschrijving in 3.4)
  - c. Gemeenschappelijke marktordening in de tuinbouw. PO's komen in aanmerking voor GMO-subsidies, individuele telers niet
  - d. De primaire sector werd geconfronteerd met veranderende maatschappelijke wensen die moeilijk leken te rijmen met de dagelijkse praktijk en/of inkoopwensen van handelaren, verwerkers en supermarkten. Door verdergaande specialisatie in de keten werd, naar de mening van de telers, te lang ingezet op alleen reductie van de productiekosten terwijl de telers een marktgerichte strategie voorstonden (aansluitend bij de ontwikkelingen in paragraaf 3.5). Daardoor weken de informatieoverdracht en de beloningsstructuren binnen de voedingsmiddelenketens af van de maatschappelijke beoordelingscriteria. PO's kunnen gemakkelijker aan de maatschappelijke veranderingen tegemoet komen dan individuele ondernemers
  - e. De coöperatieve afnemers houden uniformiteit van behandelen en belonen hoog in het vaandel. Dat verhoudt zich slecht tot een markt met veranderende en steeds meer gedifferentieerde maatschappelijke en consumentenwensen. Dat heeft geleid tot de roep om een gedifferentieerde aanpak (zie ook de vorige paragraaf)
  - f. Het werd voor de telers moeilijker om de strategie van kostprijsminimalisatie te handhaven. De productiefactoren arbeid en ruimte werden steeds duurder en verdergaande technologische oplossingen werden steeds minder geaccepteerd. Daarom achtten de telers een vernieuwende aanpak nodig die ze gezamenlijk beter inhoud konden geven dan individueel
2. Technologische factoren:
  - a. Door informatietechnologie kon informatie gemakkelijker worden geregistreerd en sneller en goedkoper tussen bedrijven uitgewisseld. Het beheer van een PO werd daardoor eenvoudiger en efficiënter waardoor intermediaire organisaties overbodig konden worden. Dit bleek vooral een voordeel voor organisaties die een speciaal product op de markt brengen
  - b. Mede door de informatietechnologie nam de professionaliteit van de retailers toe. Die kregen door scanning meer inzicht in de marktprestatie van assortimentsonderdelen. Door het meten van de omzet, houdbaarheid en uitval van agroproducten gingen retailers nog verfijndere

---

specificaties opleggen voor productiemethoden waarmee uiteindelijk de teler werd geconfronteerd. Die toenemende druk stimuleerde primaire ondernemers ook tot meer samenwerking

3. Maatschappelijke ontwikkelingen:

- a. Toenemende differentiatie van maatschappelijke wensen. Producenten werden daardoor vaker op hun dagelijks handelen aangesproken. Om aan die verschillende wensen te voldoen waren verschillende afzetkanalen en marktbenaderingen mogelijk. Speciaalproducten maakten profilering en labeling met een merk of logo noodzakelijk. Het ontwikkelen van marktconcepten vroeg grote en risicovolle investeringen die gezamenlijk beter konden worden opgepakt en gedragen dan individueel
- b. De consument werd minder voorspelbaar, mondiger, grilliger, tijdbewuster en meer momentgebonden in zijn bestedingen. Niet het collectief bepaalde het eetgedrag van de consument maar de consument in interactie met zijn omgeving. Dat leidde tot differentiatie in de vraag naar voedingsmiddelen
- c. Gemak en doelmatigheid zijn voor de consument belangrijker geworden door kleinere huishoudens en arbeidsparticipatie van vrouwen. De markt kreeg daarmee nieuwe impulsen die (ook) door kleinere marktpartijen (producentenverenigingen) (beter) zijn op te pakken;
- d. Signalen uit Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en de Scandinavische landen duiden er op dat er behoefte ontstond aan milieuvriendelijke en/of schone producten. In veel van deze landen was het beeld van de Nederlandse agrosectoren negatief. Een beter imago van de Nederlandse primaire sector was, volgens de telers, gewenst
- e. Het relatieve aandeel voor voeding in het totale bestedingspatroon van de Nederlandse consument is afgenomen. Bij een hoger inkomen neemt de vraag naar kwaliteitsproducten met toegevoegde waarde toe en het aandeel van voedsel in het bestedingspatroon af; tegelijkertijd hebben prijsverhogingen of -verlagingen minder effect op het koopgedrag. Een marktgerichte benadering kon daarvan profiteren.

Grote in- en verkoopcoöperaties in hun huidige vorm zijn niet alleen minder flexibel in het voldoen aan diverse maatschappelijke eisen (denk aan het eventueel inruilen van alleen de strategie van verlaging van de productiekosten voor een meer marktgerichtere benadering) maar de afstand van de individuele producent tot die coöperatie neemt ook toe. Aan de marktzijde is de ontwikkeling van grotere coöperaties een pré vanwege de schaalvoordelen. Aan de producentenzijde echter identificeert de primaire producent zich steeds minder met zijn eigen afzetcoöperatie. Het antwoord hierop kan een producentenvereniging zijn, wat op het eerste gezicht vragen oproept, omdat de geschiedenis zich lijkt te herhalen. Boeren en tuinders richten een samenwerkingsverband of PO op, omdat ze zich benadeeld voelen door grote afnemers en handelspartijen die eerder zelf ook opgericht waren omdat boeren en tuinders zich benadeeld voelden door machtige verwerkers en handelaren.

Alle genoemde factoren hebben in meer of mindere mate een voedingsbodem gevormd voor het ontstaan van horizontale samenwerkingsverbanden. De meeste van die verbanden zijn gestart als vereniging maar later omgevormd tot coöperatie. Als de zakelijke belangen groter worden en financiële verplichtingen worden aangegaan, is verandering van de organisatievorm nodig. Een gezamenlijke BV of een coöperatie kan het financieel risico goed indekken door die onder de formele organisatievorm te plaatsen. Dat kan niet bij een vereniging. Ook vindt men de coöperatie interessant omdat dan zonder moeite nieuwe telers kunnen worden toegelaten. De leden brengen nooit alles maar slechts een deel van hun activiteiten onder in het samenwerkingsverband (Van der Kroon *et al.*, 2002).

Overigens is het de PO's tot op heden niet gelukt de doelen volledig te bereiken waarvoor ze zijn op gericht. Dit geldt met name voor prijsvorming en positie in keten. De problemen waarvoor men een oplossing zocht, spelen nog steeds, zeker in de glasgroentesector (Bijman *et al.*, 2012; [Agrimatie](#)). Zo wordt de onderhandelingspositie van leveranciers nog steeds als 'relatief zwak' beoordeeld door zowel supermarktketens als door de leveranciers zelf. Dit heeft te maken met een ruim aanbod aan inwisselbare producten (EZ, 2011). Het oprichten van PO's is dus niet zondermeer een garantie voor verbetering van de resultaten. Daarvoor is de dynamiek in markt en sector te groot.



---

## 3.7 Het effect van het EU-beleid inzake PO's op de groente- en fruitsector

Het EU-beleid inzake PO's in de groente- en fruitsector heeft ertoe geleid dat de organisatiegraad onder telers is verbeterd. Gemiddeld was dit in 2010 in de EU 43% (EU, 2014). Hoewel PO's verschillende rechtsvormen kunnen hebben, hebben zij zich in de meeste EU-lidstaten als coöperatie geregistreerd. Bij een vergelijking van Nederland, Spanje, België, Finland, Oostenrijk, Zweden en Griekenland tussen 2000 en in 2010 bleek de organisatiegraad in alle landen gestegen. In Nederland was bijvoorbeeld het marktaandeel van alle groente en fruit dat via PO's wordt verkocht, tussen 2000 en 2010 toegenomen van 71 naar 95% (Bijman, 2012).

Toch is de organisatiegraad zeer heterogeen, variërend van 4% in Estland tot bijna 100% in Nederland (cijfers uit 2010; Bijman, 2012). Er lijkt een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen Mediterrane landen, die veel PO's hebben met relatief geringe ledenaantallen per PO, en landen in het Noorden van de EU waar de PO's veel groter zijn maar de aantallen klein. Toch is dit onderscheid niet zwart-wit, daar in landen als het VK, Spanje, Zweden, Frankrijk en Duitsland PO's allemaal rond 10 miljoen euro omzet per jaar hebben.

In de meeste EU-lidstaten heeft het EU-beleid inzake groente en fruit een positief effect gehad op de concurrentiepositie van de PO's, en daarmee van primaire producenten, in de keten. Zowel het marktaandeel dat via PO's verkocht wordt, is gestegen, alsmede is de onderhandelingspositie verbeterd maar vooral qua organisatiegraad. De effecten van aanbodbundeling op de prijs zijn namelijk beperkt, uitgezonderd bij nicheproducten of bij zeer grote PO's, waar de retail niet omheen kan; in dat laatste geval is er vaak sprake van een langdurige relatie tussen PO en retailer. Als die relatie er niet is, beconcurreren verschillende PO's elkaar door bij tenders vanuit de retail elkaar te onderbieden (Bunte *et al.*, 2011).

De recente wijzigingen in het EU-beleid, met meer aandacht voor Unies van PO's (zogenoemde UPO's), hebben een positief effect gehad. Een van de redenen voor PO's om samen te werken in (transnationale) UPO's is de hoge mate van concentratie en dus marktmacht in de retail. De Europese retail koopt in via ongeveer 15 inkooporganisaties, terwijl er honderden PO's zijn. De hernieuwde regelgeving inzake PO's in de groente- en fruitsector faciliteert de samenwerking tussen PO's op nationaal en transnationaal niveau. De verbeterde informatie-uitwisseling binnen internationale samenwerkingsverbanden van PO's zorgt voor een betere onderhandelingspositie evenals voor een betere efficiëntie in hun onderzoeks- en logistieke activiteiten.

## 3.8 Samenvatting

Diverse ontwikkelingen in de maatschappij, met name in consumentenpercepties en -voorkeuren, in de keten, met name in concentratie aan zowel de kant van de toelevering als van de verwerking, handel en detailhandel (retail), en in de technologie, met name op ICT-gebied, hebben de noodzaak van en de wens en mogelijkheden tot horizontale samenwerking in de afgelopen decennia versterkt. In de voedingstuinbouw heeft dat geleid tot een aantal (erkende) PO's, waarbij de mogelijkheid om GMO-subsidies te verwerven een sterke stimulans is geweest. Horizontale samenwerking biedt veel mogelijkheden aan zowel de kosten- als de toegevoegdewaardekant, waardoor individuele producenten hun positie in de keten kunnen versterken. Met de nieuwe Europese verordening wordt daarbij de mogelijkheid om die samenwerking vorm te geven in (erkende) PO's nog eens benadrukt en uitgebreid naar andere sectoren dan de groente- en fruitsector en de visserij. Daarbij gelden mededingingsregels, zoals in het volgende hoofdstuk nader wordt toegelicht.

---

# 4 Producentenorganisaties en mededinging

## 4.1 Inleiding

Het Europese beleid geeft organisaties van primaire producenten de mogelijkheid om PO's te laten erkennen. De regels betreffende PO's roepen al langer vragen op, onder andere of bepaalde activiteiten gefinancierd kunnen worden (Bunte *et al.*, 2011) en in hoeverre samenwerking binnen een PO op gespannen voet staat met de Mededingingswetgeving (Bijlage 3). Deze vragen hebben hernieuwde aandacht nu de nieuwe iGMO-verordening per 1 januari 2014 in werking is getreden. Zoals eerder beschreven maakt de nieuwe Europese Verordening het mogelijk in alle agrarische sectoren PO's op te richten.

Het doel van dit hoofdstuk is vanuit juridische hoek inzicht te verschaffen over een aantal aspecten betreffende PO's. Dit betreft de voorwaarden voor erkenning als PO en de mogelijkheden voor een PO, mede in de context van de mededinging. Hierbij wordt specifiek ingegaan op voordelen voor PO's in vergelijking met organisaties of groepen zonder erkenning als PO. Met deze informatie worden antwoorden gegeven op de vragen 8 en 9 in de Inleiding (hoofdstuk 1):

- Hoe verhoudt zich de haalbaarheid van PO's in 'nieuwe' sectoren ten opzichte van andere mogelijke strategieën om meer grip te krijgen op de prijsvorming van primaire producten?
- In hoeverre dragen de kaders voor PO's uit de GLB-besluiten van eind juni 2013 voor 2014-2020 bij aan het realiseren van de meerwaarde van PO's?

De informatie is gebaseerd op de nieuwe iGMO-verordening (EU, 2013), met nationale toepassing zoals vermeld in de [Regeling Producenten- en brancheorganisaties](#), geldend op 16-10-2015. Indien relevant wordt ingegaan op veranderingen in de huidige regels ten opzichte van de 'oude' integrale-GMO-Verordening.

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de volgende vragen:

1. Wanneer wordt een organisatie erkend als producentenorganisatie en welke doelen kan zij nastreven?
2. Wat zijn unies van producentenorganisaties en wat kunnen zij doen?
3. Wat betekent de mogelijkheid voor PO's om voorschriften Verbindend te mogen laten verklaren?
4. Wat kan het marktaandeel van een (unie van) producentenorganisatie(s) zijn?
5. Welke ruimte hebben PO's in de context van het mededingingsrecht?

De nieuwe verordening biedt niet de duidelijkheid die ondernemers nodig hebben om een goed beeld te krijgen van de perspectieven. Veel regels blijven erg globaal. Dit stuk biedt duidelijkheid voor zover dat nu mogelijk is.

## 4.2 Doelen van producentenorganisaties

Een groep of organisatie van primaire producenten in een sector kan verzoeken om erkenning als PO. De organisatie moet een doelstelling nastreven die kan bestaan uit één of meerdere van de doelen die in paragraaf 2.1 beschreven zijn. Voorbeelden van manieren waarop deze doeleinden worden ingevuld, zijn gegeven in paragraaf 2.2. De verordening geeft aan dat een PO een specifieke doelstelling moet nastreven die op de genoemde lijst staat. Dit betekent dat andere doelen ook mogelijk zijn. De Commissie heeft de bevoegdheid hieraan nadere invulling te geven. De lidstaten moeten in het kader van de erkenning de regels implementeren. Bovendien is de lijst met doelen vrij uitgebreid. Zijn er überhaupt nog wel gemeenschappelijke activiteiten gericht op de productie te benoemen die niet onder één van de genoemde doelen geschaard kunnen worden?

---

Volgens de verordening hoeven PO's slechts één doel te kiezen.<sup>18</sup> De situatie is dan mogelijk dat in een sector meerdere PO's actief zijn gericht op verschillende doelen. Dit kan weer problemen geven, omdat een producent zich volgens de regels (per product) slechts bij één PO kan aansluiten (zie volgende paragraaf). Een PO doet er mogelijk verstandig aan om alle doelen in haar statuten op te nemen, want dan is er optimale ruimte voor de keuze van betreffende activiteiten.

### 4.3 Wanneer wordt een producentenorganisatie erkend?

Een PO wordt erkend als zij door producenten werkzaam in een en dezelfde sector is opgericht, één of meer van de in paragraaf 2.1 genoemde doelen nastreeft én een rechtspersoon of een duidelijk omschreven deel van een rechtspersoon is.

Daarbij moet in de statuten van de organisatie het volgende zijn opgenomen:

- aangesloten producenten zijn verplicht de voorschriften van de PO betreffende productiegegevens, productie, afzet en milieubescherming toe te passen
- ondernemers mogen zich per product slechts aansluiten bij één PO;
- aangesloten producenten moeten aan de PO inlichtingen verstrekken voor statistische doeleinden
- een procedure waarmee gereguleerd is dat aangesloten producenten op democratische wijze toezicht kunnen uitoefenen op hun organisatie en haar besluiten.

Een PO moet ook een minimumaantal leden en/of over een minimumhoeveelheid en/of -waarde afzetbare producten beschikken in een afzetgebied. De lidstaat bepaalt de minimumnormen per sector (EU, 2013). In Nederland is het minimumaantal leden voor de PO's in alle sectoren gesteld op 15 leden (RVO, 2014). In de sector groenten en fruit gelden zwaardere regels dan voor de andere sectoren in verband met Europese subsidieregelingen (RVO, 2014). Zo geldt in Nederland voor deze sector een minimum jaarlijkse verkoop van 25 miljoen euro groenten en fruit (EZ, 2011).

De lidstaten nemen binnen vier maanden na indiening van een verzoek een beslissing over de erkenning en hebben verantwoordelijkheid op het gebied van controle van de naleving van de regels. Lidstaten informeren elk jaar de Commissie over genomen besluiten.

Erkenning van een PO heeft als voordeel dat de organisatie met haar doelen en activiteiten gelegitimeerd is. Deze erkenning regelt dat boeren en tuinders in PO-verband afspraken mogen maken over productie, verkoop en gemeenschappelijke installaties voor opslag en dergelijke. Binnen de PO mogen identieke prijzen worden vastgesteld maar niet tussen PO's. PO's mogen zich ook niet zo gedragen dat de mededinging wordt uitgesloten (Artikel 209 Vo 1308/2013).

### 4.4 Wat zijn unies van producentenorganisaties en wat kunnen zij doen?

PO's hebben de mogelijkheid om de onderlinge samenwerking tussen PO's te intensiveren. Deze samenwerking kan erkend worden als Unie van Producentenorganisaties (UPO). De vereisten voor erkenning als UPO is de erkenning als PO binnen een sector. In de verordening zijn 24 sectoren genoemd. Een sector omvat een groep van producten. Zo zijn er onder andere de sectoren: granen, groenten en fruit, rundvlees, melk en zuivelproducten. De verordening rept niet over sectoroverstijgende unies van PO's.

---

<sup>18</sup> Voor PO's groente en fruit is dit anders, zoals beschreven in 2.1.

---

UPO's kunnen dezelfde activiteiten of taken uitvoeren als PO's. Zij kunnen binnen hun sector het aanbod bundelen en eventueel verbreden. Daarmee kunnen ze dus (nog meer)

'de positie van producenten in de voedselketen versterken en de sector voorbereiden op een meer marktgeoriënteerde en op continuïteit gerichte toekomst. Het betreft hier dan onder andere concentratie van het aanbod, verbeteren van de afzet, etc.' (Citaat uit RVO, 2014).

Het minimumvereiste van 15 leden geldt bij een UPO niet; wel moet een UPO uit minimaal drie PO's bestaan.

## 4.5 Wat betekent de mogelijkheid voor producentenorganisaties om voorschriften verbindend te mogen laten verklaren?

Naast activiteiten gericht op de eigen leden van PO's en UPO's kan de overheid gevraagd worden om bepaalde door (U)PO's zelf opgestelde voorschriften verbindend te verklaren. Dat wil zeggen, dat de voorschriften dan ook van toepassing zijn voor producenten in de betreffende sector die niet zijn aangesloten bij de organisatie. Dit is alleen voor een beperkte periode mogelijk.

Algemeen Verbindend Verklaring van voorschriften kan alleen als de PO wordt beschouwd als representatief voor de betreffende productie binnen een economische regio. In Nederland is in het verleden heel het Koninkrijk als economische regio voor de sector groenten en fruit geduid.

Een organisatie is representatief voor de betrokken regio als het aandeel ten minste twee derde (bij groenten en fruit 60%) van de productie vertegenwoordigt. Bovendien moet de PO minimaal 50% van de producenten vertegenwoordigen (EU, 2013).

Een verzoek aan de lidstaat tot Algemeen Verbindend Verklaring is slechts mogelijk voor voorschriften gericht op nader genoemde doelen zoals: rapportage over productie en afzet, productievoorschriften stringenter dan de nationale- of Europese regelgeving, standaardcontracten, de afzet, het milieu en kwaliteitsaanduidingen. De voorschriften kunnen dus geen betrekking hebben op alle mogelijke doelen van een PO. De kosten die voortvloeien uit deze verbindend verklaarde voorschriften, kunnen bij alle betrokkenen (leden van de PO en niet-leden in dezelfde sector) in rekening worden gebracht. Randvoorwaarden zijn dat deze voorschriften geen schade mogen toebrengen aan andere marktdeelnemers en niet onverenigbaar mogen zijn met Unie- of nationale regelgeving.

Het verbindend kunnen verklaren van voorschriften was tot 1 januari 2014 alleen mogelijk in de sector groenten en fruit. Na deze datum zijn de regels dus van toepassing in alle sectoren. Indien een groep producenten overweegt om te verzoeken om bepaalde voorschriften verbindend te laten verklaren, dan is het effectief om een PO te laten erkennen. De lidstaten kunnen aan dit Europeesrechtelijke principe een nationale invulling geven. Zo heeft het Nederlandse ministerie van EZ voor een beperkte invulling van deze mogelijkheid gekozen, dat wil zeggen dat een AVV-verzoek voor voorschriften die op grond van de EU-regelgeving in aanmerking lijken te kunnen komen, niet noodzakelijkerwijs wordt gehonoreerd. Een AVV zal dus niet snel worden afgegeven. Daarnaast geldt dat aan de representativiteitseis naar verwachting niet snel zal kunnen worden voldaan.

---

## 4.6 Wat kan het marktaandeel van een producentenorganisatie zijn?

Voor de erkenning stelt de overheid regels op betreffende het minimum aantal leden of marktaandeel. Er zijn geen waarden genoemd voor het maximale marktaandeel. De in paragraaf 4.5 genoemde percentages om representatief te kunnen zijn voor een regio geven aan dat een PO een groot marktaandeel moet hebben om verbindende voorschriften erkend te krijgen.

Bij een dusdanige sterke economische positie spreekt men in het mededingingsrecht al snel over een machtspositie.<sup>19</sup> Een machtspositie is volgens de mededingingsregels niet verboden. Alleen misbruik maken van een machtspositie wordt bestraft. Zoals later duidelijk wordt, is in de context van de mededingingsregels alleen gesteld dat er enige concurrentie moet blijven.

Echter, in het kader van het afsluiten van contracten tussen primaire producenten en afnemers zijn in een beperkt aantal sectoren regels voor PO's vastgesteld. Deze regels geven maxima aan voor de hoeveelheid product waarover de PO onderhandelingen mag voeren met de afnemers. Zo mag in de sector melk en zuivelproducten een PO namens de leden met de verwerker onderhandelen, mits het volume rauwe melk niet meer is dan 3,5% van de totale productie van de Unie en niet meer dan 33% van de nationale productie (EU, 2013; EZ, 2014). Er zijn meer van dergelijke specifieke voorwaarden. Voor een beperkt aantal rundrassen en granen geldt een maximum van 15% van de totale bruto nationale productie. De PO's kunnen op basis van deze regels geen machtspositie innemen op de verkoopmarkt. Hierbij is niet in ogenschouw genomen hoe de machtsverhoudingen aan de inkoopkant liggen. In andere sectoren gelden geen maxima. In de sector groenten en fruit zijn zeker PO's voor bepaalde producten die voor een veel groter marktaandeel de verkoopprijs vaststellen en onderhandelingen met afnemers voeren.

Concluderend valt dus te zeggen dat de verordening geen belemmeringen opwerpt betreffende de grootte van een PO, zolang er enige concurrentie mogelijk blijft. Echter in een beperkt aantal sectoren zijn er beperkingen betreffende de hoeveelheid waarover een PO mag onderhandelen. Dus de grootte van de organisaties (het aantal leden) wordt vanuit mededingingsrecht niet beperkt, maar soms wel het marktaandeel waarop activiteiten betrekking hebben. De definitie van 'relevante markt' is hierbij essentieel maar dikwijls onduidelijk.<sup>20</sup>

## 4.7 Welke ruimte hebben producentenorganisaties in de context van het mededingingsrecht?

De verordening bevat de regels voor PO's en de regels betreffende mededinging specifiek voor de landbouw. De onderlinge verhouding was voorheen in de verordening niet duidelijk aangegeven. Dit was problematisch, omdat PO's voor de realisatie van de doelstellingen onvermijdelijk besluiten moeten nemen en activiteiten moeten ontplooiën die vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt echter weer verboden konden worden. De regels betreffende PO's en mededinging kunnen in tegengestelde richting werken. In de verordening die per 1 januari 2014 in werking is getreden, is de onderlinge voorrangsregel tussen de regels iets explicieter uitgewerkt. Hierdoor is er gedeeltelijk meer duidelijkheid. Er blijven echter onduidelijkheden bestaan.

---

<sup>19</sup> Voor de representativiteitseis voor een AVV moet men nationaal de in 4.5 genoemde percentages van de productie en de producenten representeren. De relevante markt voor het betrokken product kan echter wel Noord-Europa zijn en daarbinnen kan de PO een kleine speler zijn, ook al kan hij aan de nationale representativiteitseis voldoen. Van een machtspositie is dan zeker geen sprake.

<sup>20</sup> De laatste stand van zaken (november 2015) is dat DG COMP en DG AGRI richtsnoeren over contractuele onderhandelingen hebben opgesteld (zie het persbericht van de EC hierover: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6188\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6188_en.htm)).

---

Duidelijk is nu wel dat het kartelverbod niet van toepassing is op afspraken en gedragingen van erkende (unies van) PO's, voor zover deze afspraken en activiteiten betrekking hebben op de primaire productie.

Niet duidelijk zijn de implicaties van een aantal 'mitsen en maren', die na de algemene regel aangegeven zijn:

- De doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid mogen niet in gevaar gebracht worden
- De afspraken mogen niet de verplichting inhouden identieke prijzen toe te passen
- De afspraken mogen niet de mededinging uitsluiten.

PO's geven in het kader van de erkenning aan welke doelstellingen zij voorstaan. Doelstellingen zijn alleen te realiseren door middel van (interne) afspraken en activiteiten. Producenten hebben vooraf zekerheid nodig welke afspraken en activiteiten toegestaan zijn. Alleen overheden kunnen door het vooraf duidelijkheid bieden over toegestane activiteiten voorkomen dat mededingingsautoriteiten achteraf een verbod opleggen. Mededingingsautoriteiten beoordelen alleen afspraken en activiteiten en nemen niet de doelstellingen in ogenschouw.

Omdat de regels geen duidelijkheid geven over de legitimiteit van activiteiten, is het moeilijk om de voordelen van de erkenning als PO te concretiseren. De Nederlandse overheid is hierop ingesprongen door een *Handleiding Mededingingsaspecten PO's* te publiceren EZ/MC (EZ, 2014). Vo1308/2013 geeft in zoverre duidelijkheid dat PO's in de sector groenten en fruit moeten onderhandelen en de prijzen moeten 'bepalen' namens de leden. Afspraken tussen PO's om identieke prijzen van afnemers te krijgen zijn daarentegen niet toegestaan.

De verordening geeft dus aan dat het kartelverbod niet van toepassing is op afspraken en gedragingen van PO's, maar de begrenzing is door de 'mitsen en maren' niet duidelijk. De verordening geeft echter ook duidelijk aan dat deze regels niet alleen voor PO's van toepassing zijn maar voor alle producenten in de primaire sector. Dit is echter niet nieuw<sup>21</sup>. Wel is 'nieuw' in Vo 1308 dat PO's expliciet worden genoemd (voorheen werden alleen landbouwers en verenigingen van landbouwers genoemd) en dat artikelen zijn opgenomen over de contractuele onderhandelingen en de genoemde grenzen waarbinnen het veilig opereren zou moeten zijn; ook is er een a priori aanname dat de afspraken in orde zijn (er ligt dus nadruk op dat er geen voorafgaande goedkeuring nodig is) en geldt de omgekeerde bewijslast (zie artikel 210 Vo 1308/2013 in vergelijking met artikel 176 Vo 1234/2007).

## 4.8 Conclusie

Een PO biedt het voordeel dat voorschriften algemeen verbindend verklaard kunnen worden voor alle producenten. De andere voordelen zijn moeilijker concreet te benoemen door de onzekerheid betreffende de uitwerking van de regels. In Bijlage 3 geeft jurist Van Wonderen (2012) aan, dat er wellicht meer ruimte is voor PO's in de land- en tuinbouw en de visserij dan elders om aanbod te bundelen en afspraken te maken. EZ beoordeelt echter iedere aanvraag afzonderlijk, zonder vooraf haarscherpe uitspraken te doen over de criteria. Een erkenningsaanvraag is daardoor niet bij voorbaat 'een gelopen race'.

De nieuwe Verordening biedt in het kader van mededingingsrecht meer ruimte voor afspraken tussen primaire producenten. De regels geven nog niet voldoende duidelijkheid over de begrenzing van die ruimte. De hier geconstateerde onzekerheid vormt een belemmering om als samenwerkingsverband een PO-erkenningsaanvraag te doen. De voorbereiding van een aanvraag kost tijd en geld, de meerwaarde lijkt beperkt, met name als men niet van plan is een Algemeen Verbindend Verklaring aan te vragen, en de kans op erkenning is ongewis. Andere strategieën zoals verdere schaalvergroting, kostprijsverlaging en/of verhoging van toegevoegde waarde, die men meer in eigen hand kan houden, kunnen dan als aantrekkelijker worden gezien.

---

<sup>21</sup> Bij individuele primaire bedrijven zal minder snel sprake zijn van een (vermeende) machtspositie dan bij PO's.

---

# 5 Aandachtspunten bij het oprichten van een producentenorganisatie

PO's in de groente- en fruitsector bestaan inmiddels enkele decennia. Uit hun ervaringen kan een aantal leer- en aandachtspunten voor het oprichten van PO's in andere sectoren worden afgeleid. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

## 5.1 Welke doelen zijn het beste bereikbaar gebleken?

In een onderzoek onder de leden van een PO in de glasgroenteteelt (Van der Kroon *et al.*, 2002) gaven de ondernemers aan dat ze het volgende hadden bereikt (in volgorde van score):

- kostenverlaging door rechtstreekse afzet
- winststijging
- omzetstijging
- kostenverlaging door gezamenlijke aanvoer
- provisieverlaging
- kostenverlaging door gezamenlijke afvoer
- kostenverlaging door gezamenlijk gebruik van machines en dergelijke.

Daarnaast meldden de leden van een PO de volgende voordelen (eveneens in volgorde van score):

- taakverdeling tussen de leden (ieder doet waar hij/zij goed in is)
- meer marktgerichte producten
- een beter contact met afnemers
- een betere onderhandelingspositie
- meer betrokkenheid bij het product
- meer kennis van de markt
- optimalisatie van het productieproces
- afnamegarantie
- nieuwe afnemers
- meer invloed op de distributie
- een beter contact met leveranciers
- betere mogelijkheden voor productontwikkeling
- nieuwe leveranciers.

In de ontwikkeling naar een diversiteit aan strategieën waarbij een teler zich meer zou kunnen richten op bepaalde marktsegmenten, biedt een samenwerkingsverband zeker perspectief (Van der Kroon *et al.*, 2002). Een samenwerkingsverband of PO kan meer uit de markt halen dan een traditionele veiling. Veilingen zijn vooral gericht op verlaging van de productiekosten. Voor de kostprijsstrategie blijft de veiling dan ook de beste afzetwijze. Maar bij een marktfocus-, innovatie- of kwaliteitsstrategie biedt een PO het meeste perspectief. Bij een traditionele veiling krijgen gedifferentieerde producten vrijwel geen kans, omdat die is ingericht op het verhandelen van grote uniforme partijen. Telers die zich wel op hun product willen onderscheiden, richten juist daarom een producentenvereniging op (Van der Kroon *et al.*, 2002). Een voorbeeld is Tasty Tom, een producentenvereniging die zich richt op de teelt en vermarkting van tomaten met een uitstekende smaak, die door de consument ook als zodanig wordt gewaardeerd (Wageningen UR, 2004).

In het onderzoek van Van der Kroon *et al.* (2002) bleek ook dat leden van PO's die zich gericht hadden op een duidelijk marktgerichte ontwikkeling, meer tevreden waren dan de leden van organisaties met een focus op aanbodbundeling richting de veiling, hoewel deze wel het gevoel hadden een betere onderhandelingspositie te hebben gekregen. De organisaties die hun positie in de afzetmarkt wilden verbeteren en zich daarnaast een duidelijk nieuw, extern doel hadden gesteld, waren meer tevreden over het resultaat dan de organisaties die zich uitsluitend gericht hadden op het behoud of de uitbouw van hun bestaande onderhandelingspositie. Wel kan, als meer PO's zich op

---

vrijwel exact dezelfde markt richten met een vergelijkbaar product, de concurrentie toenemen waarbij ze onderling tegen elkaar worden uitgespeeld. Als reactie daarop kan samenwerking tussen die organisaties (UPO's) en zelfs fusie tot stand komen.

PO's die alleen samenwerkten om een grotere omvang direct aan de retail of het grootwinkelbedrijf te kunnen aanbieden, haalden hun doel niet. Dat komt doordat ze niet in staat zijn om jaarrond voldoende omvang te kunnen aanbieden voor een voldoende breed assortiment. De handel kan dit wel. Verkorting van de keten werd dus wel gerealiseerd maar was niet voldoende succesvol. PO's die een handelsmerk ontwikkelden en gebruikten om de afnemer aan zich te binden, bleken door die merknaam een hogere vraag naar het product te realiseren. Vóór het ontstaan van PO's was de herkenbaarheid van producten in Nederland nihil in tegenstelling tot bijvoorbeeld Spanje. PO's kunnen beter voldoen aan de eisen die de markt, de maatschappij of de consument stelt dan reguliere ketenpartijen. Ze hebben directer contact met de klant waardoor de informatie hen sneller bereikt zodat de telers er op in kunnen spelen. De beste resultaten werden behaald door PO's die de activiteiten vooral richtten op de afzet en de markt. Het niveau van het ondernemerschap van de deelnemers en van de PO bepaalt welke activiteiten de meeste kans van slagen hebben (Van der Kroon *et al.*, 2002; Van Staalduinen, 2007).

Samenwerking versterkt de inkoopmacht van individuele leden. Dit levert soms zoveel op dat de investeringen van de organisatie er uit kunnen worden betaald. De meeste geïnterviewde leden zagen dit echter niet als het doel maar als een bijkomstig voordeel van de samenwerking. Verder worden, door het oprichten van een PO de communicatielijnen met de afnemer korter met meer feedback. Ook biedt samenwerking schaalvoordelen en leidt samenwerking tot meer kennisuitwisseling. Het laatste liep, via de 'oude' studieclubs, steeds moeizamer omdat telers, door de toegenomen concurrentie, behoedzamer werden om kennis te delen. Als er echt sprake is van een concrete vorm van samenwerking wordt kennisuitwisseling gemakkelijker (Van der Kroon *et al.*, 2002).

De opkomst van PO's heeft ertoe geleid dat de concurrentiepositie van de glasgroentesector eind vorige eeuw/begin deze eeuw is verbeterd doordat ze een rol hebben gespeeld bij het inhoud geven aan een perspectievolle marktfocusstrategie (Van der Kroon *et al.*, 2002). Deze strategie richt zich op de consument die betrouwbare, traceerbare producten wil. De PO's die zich hierop richtten, onderscheidden zich van het overige marktaanbod en speelden in op de wens van de consument naar productdifferentiatie. Een kostprijsstrategie bleek ook succesvol maar richtte zich, via de traditionele veiling, vooral op het vermarkten van grote, uniforme, hoeveelheden product. PO's richtten zich op een ander segment dan de traditionele veiling. Dat GMO-gelden de oprichting van PO's hebben gestimuleerd, geeft aan dat dit een belangrijk middel is geweest om de marktpositie van de glasgroentetelers te verbeteren.

Het hierboven geschetste rooskleurige beeld uit het (uitgebreide) onderzoek van Van der Kroon *et al.* (2002) moet op basis van meer recente ervaringen voor het laatste decennium bijgesteld worden. Zo schrijven Bunte *et al.* (2011) in een SWOT-analyse van de Nederlandse voedingstuinbouw dat

'er enkele trends zijn die om een antwoord vragen: het aanbod is ondanks de hoge organisatiegraad versnipperd in een groot aantal PO's, terwijl de markt continu om grote, uniforme partijen vraagt. Om het volume van vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, blijven schaalvergroting en versterking van de samenwerking tussen telers en PO's nodig. Daarnaast groeit de vraag naar een divers productenpakket (gemak, gezondheid en smaak).'

Ook is in Nederland de verhouding tussen kosten en opbrengsten relatief hoog, met name ten opzichte van telers in Zuid-Europa. In de visie van Bunte *et al.* (2011) zijn dan ook onder andere verdergaande schaalvergroting en samenwerking van belang, zowel in Nederland als grensoverschrijdend in de EU, nodig, evenals productinnovatie om op marktconforme wijze in te spelen op de (diverse) wensen van consumenten en retail en een betere planning van het aanbod bij hun vraag.



---

PO's in de groente- en fruitsector hebben dus in het verleden hun nut bewezen, maar omdat de schaalvergroting aan de retailkant doorgaat, blijft continu aandacht nodig voor verdergaande schaalvergroting, samenwerking, productinnovatie en –differentiatie, goede aanbodplanning en, zoals in alle sectoren, verbetering van technische en milieuresultaten van de teelt.

## 5.2 Succesfactoren voor een producentenorganisatie

Uit het onderzoek van Van der Kroon *et al.* (2002) komen als belangrijkste succesfactoren naar voren:

### *Extern, naar de markt*

- onderscheidend product
- goede aanvoerprognose
- kwaliteitsborging
- onafhankelijk in de markt staan
- marktgericht zijn
- de verkoop moet in goede handen zijn
- durven investeren
- duidelijke strategie
- streven naar een hoger rendement
- samenwerken in de inkoop, samenwerken en structureren van de verkoop.

### *Intern, de eigen organisatie*

- alle leden moeten de neuzen dezelfde kant op hebben
- als één blok naar buiten treden
- de leden moeten elkaar ondersteunen
- alle leden moeten frequent en effectief met elkaar vergaderen
- heldere communicatie, op deze manier moet een 'excuscultuur' voorkomen worden
- het verenigingsbelang dienen boven het individuele belang
- de PO moet starten met telers die een goed ondernemersniveau hebben
- strakke organisatie
- samenwerken met actieve ondernemers
- de omvang van de PO geeft aan dat de koers goed is
- vertrouwen en betrouwbaarheid: afspraken nakomen, dat betekent zaken zwart op wit zetten.

Uit een inventarisatie in het Bedrijveninformatienet van LEI Wageningen UR blijkt dat PO's onderling de meeste afspraken maken over de productkwaliteit, de afzet en de (beoogde) verkoopprijs, de eindverpakking, de voedselveiligheid, het areaal en het milieu. Over de bescherming van innovaties werden relatief weinig afspraken gemaakt. Contractuele afspraken met afnemers komen relatief weinig voor (Vrolijk *et al.*, 2007).

Samengevat blijkt uit de succesfactoren dat helderheid en duidelijkheid naar zowel de markt extern als naar de leden intern van groot belang is. Ook blijkt dat een onderscheidend product met een helder, consumentgericht verhaal belangrijk is. Bovendien moet er een goed ondernemersniveau zijn, elkaar willen ondersteunen en als één organisatie, met één geluid naar buiten willen treden. Daarnaast geven de leden van de PO aan dat het belangrijk is dat alle neuzen dezelfde kant op staan. Dat is in een relatief kleine (producenten)organisatie gemakkelijker dan bij grote organisaties als de traditionele veilingen en grote zuivelorganisaties die alleen, of met enkelen, vrijwel de totale nationale productie verwerken. Dit heeft ook zijn weerslag op de wijze waarop de besluitvormingslijnen lopen.

Leden van PO's hebben elkaar vrijwel altijd op informele wijze leren kennen en delen een gezamenlijke motivatie om iets met elkaar tot stand te brengen wat ze in de grote traditionele afzetorganisaties niet vinden. PO's lijken dus meer van onderaf te zijn georganiseerd met een intrinsieke motivatie om zich, met elkaar, op het realiseren van hun doel te richten (bijvoorbeeld een speciaal marktsegment). Dat geeft ook de nodige flexibiliteit en betrokkenheid. Grote afzetorganisaties zijn, alleen al vanwege hun omvang, meestal top-down georganiseerd. Dan is het minder gemakkelijk om snel en flexibel in te spelen op afzonderlijke marktsegmenten. Dat is nog

---

moeilijker als deze grote organisaties vooral via de strategie van kostprijsverlaging werken. Segmentering van de aanvoer en de afzet van het product is dan moeilijker. PO's kunnen een rol vervullen bij veranderingen naar meer markt- en consumentgericht denken en opereren.

De vraag is of de opgedane ervaringen met en de weergegeven succesfactoren voor de groente- en fruitsector ook toegepast mogen worden op andere sectoren, zoals de varkens- en pluimveehouderij en de akkerbouw. De interne en externe succesfactoren zijn in algemene, sectoroverschrijdende termen geformuleerd. Er is alle reden aan te nemen dat ze land- en tuinbouwbreed (en nog breder; zie Smit *et al.*, 2009) van toepassing zijn. De opgedane ervaringen zijn tot op zekere hoogte sectorspecifiek, gezien de sectorale historie met veilingen en operationele programma's c.q. GMO-subsidies en het karakter van (veelal) verse, onbewerkte producten. Toch geldt voor vrijwel alle Nederlandse agrosectoren dat de mainstream van bulkproducten sterk exportgericht is en dat relatief kleine primaire ondernemingen in de mainstream een relatief zwakke positie innemen tegenover toeleveranciers enerzijds en handel, verwerking en retail anderzijds.

Eigenlijk is wel duidelijk dat horizontale (en verticale) samenwerking onder voorwaarden in alle sectoren veel kan opleveren op verschillend gebied, waaronder ondernemerschap, strategische ontwikkeling en marktpositie. Echter, samenwerking moet wel passen bij de samenwerkingspartners en ook het niveau van ondernemerschap moet onderling 'kloppen', naast de persoonlijke 'klik' (Smit *et al.*, 2008; 2009; Van Staalduinen, 2007). Maar als men voor een horizontaal samenwerkingsverband kiest in de bulksector, dan zal zeker een zekere omvang nodig zijn om een interessante partner te zijn voor afnemers. Horizontale samenwerking wordt dan een middel voor (betere) verticale samenwerking.

Tegengaan van versnippering en/of schaalvergroting zal in alle sectoren een punt van aandacht zijn, omdat de mainstream grotendeels wordt beheerst door grote partijen zoals VION, Friesland Campina, vier grote frietverwerkers, enzovoort (Smit *et al.*, 2013). Samenwerkingsverbanden die gericht zijn op nichemarkten, zoals De Hoeve, kunnen gezien hun specifieke marktsituatie met een kleinere schaal volstaan. Maar ook in die situatie helpt horizontale samenwerking om zaken als afzet, promotie en jaarrond leveren (binnen het specifieke productassortiment) evenals het aanbieden van een breed productassortiment (door samenwerking met andere ondernemers of samenwerkingsverbanden, met andere, aanvullende producten) te verbeteren.

Een afzonderlijke vraag is of het zinvol is om voor bestaande of op te richten samenwerkingsverbanden erkenning als PO onder de voorwaarden van het (nieuwe) GMO aan te vragen. Die vraag is beantwoord in paragraaf 4.8.

---

## 6 Conclusies en aandachtspunten

### 6.1 Conclusies

In deze paragraaf wordt per deelvraag in het project (zoals verwoord in paragraaf 1.1) een compact antwoord gegeven:

1. Welke lessen zijn er uit de tuinbouw- en visserijsectoren te trekken over de omstandigheden en randvoorwaarden waaronder PO's tot stand komen en in stand blijven? Welke ontwikkelingen hebben zij doorgemaakt qua organisatiestructuur en welk rendement hebben zij gehaald?

Antwoord: In de visserij is het beheer van visquota een dominant onderwerp. Daarmee is de invulling van de visserij-PO's zo specifiek dat daaruit niet direct lessen voor andere sectoren af te leiden zijn. Wat betreft de groenten- en fruitsector, voor de bulk c.q. mainstream in andere sectoren zijn dezelfde omstandigheden van toepassing, kort gezegd de noodzaak om in een context van steeds groter wordende toeleveranciers en afnemers aanbod te bundelen, het aanbod qua samenstelling en hoeveelheden zo goed mogelijk op de vraag af te stemmen en andere zaken als product- en milieu-innovaties collectief te organiseren. Of dit ook in de vorm van een erkende PO moet, is een andere vraag, onder andere omdat GMO-subsidies niet beschikbaar zijn voor PO's in andere sectoren dan de groente- en fruitsector.

In eerste instantie hebben PO's in de groente- en fruitsector hun rendement weten te verbeteren, maar de afgelopen jaren zijn de rendementen door een situatie van marktbederf in met name de glasgroenteteelt sterk terug gelopen. Dit laat zien dat de oprichting van PO's geen wondermiddel is en dat voortdurende aandacht voor onder andere schaalvergroting en aanbodafstemming noodzakelijk is om de mogelijkheden die PO's bieden, optimaal te benutten. Anders gezegd: Nadat een PO is opgericht en enige tijd heeft gefunctioneerd, zal de dynamiek van markt, keten en beleid vereisen dat er weer nieuwe of aangepaste structuren opgezet worden, voortbordurend op het PO-concept.

2. Welke rol kunnen PO's spelen bij het ontwikkelen en in de markt zetten van nieuwe, onderscheidende marktconcepten waarin naast economische ook duurzaamheidsdoelen een plek krijgen?

Antwoord: Horizontale samenwerking kan een adequaat middel zijn om gezamenlijk een sterkere positie in markt en ketens te verwerven, aanbod te bundelen, nieuwe merken te ontwikkelen en hogere prijzen en grotere marges te behalen en innovatie en verduurzaming van de sector te versnellen. Dit geldt zowel voor zowel bulk- als voor nicheproducten. Of dit ook in de vorm van een erkende PO moet, is een andere vraag.

In het geval van GMO-subsidies, dus alleen in de groente- en fruitsector, heeft aandacht voor duurzaamheidsdoelen een vaste plek in de operationele programma's. Verduurzaming wordt daarmee 'institutioneel' versneld middels dit instrument. Het ligt evenwel voor de hand dat ook PO's en ook niet-erkende samenwerkingsverbanden in andere sectoren gezamenlijk gemakkelijker, sneller en beter georganiseerd product- en milieu-innovaties door zullen voeren dan de 'gemiddelde' individuele onderneming.

3. Welke lessen zijn mogelijk ook, onder voorwaarden, toepasbaar in andere sectoren zoals de varkens- en pluimveehouderij? Waar zitten overeenkomsten en verschillen?

Antwoord: De in dit rapport genoemde interne en externe succesfactoren voor horizontale samenwerking in de groenten- en fruitsector zijn land- en tuinbouwbreed van toepassing. De opgedane ervaringen zijn tot op zekere hoogte sectorspecifiek, gezien de sectorale historie met veilingen en operationele programma's c.q. GMO-subsidies en het karakter van (veelal) verse,

---

onbewerkte producten. Toch geldt voor vrijwel alle Nederlandse agrosectoren dat de mainstream van bulkproducten sterk exportgericht is en dat relatief kleine primaire ondernemingen in de mainstream een relatief zwakke positie innemen tegenover toeleveranciers enerzijds en handel, verwerking en retail anderzijds. Horizontale (en verticale) samenwerking kan onder voorwaarden in alle sectoren veel opleveren op verschillend gebied, waaronder ondernemerschap, strategische ontwikkeling en marktpositie.

4. Welk perspectief en welke spanningen zien telers en veehouders in een PO?

Antwoord: Naast de groenten- en fruitsector en de visserij, met hun specifieke mogelijkheden, is er tot nu toe één 'nieuwe' sector geweest die een erkende PO heeft weten op te richten, namelijk de varkenshouderij (POV). Zij zien noodzaak om zich als primaire producenten te organiseren en hun positie als zodanig te versterken, zowel naar de markt toe als naar de overheid en de Tweede Kamer. In de andere sectoren ziet men, gezien de aanvragen, meer perspectief in het opzetten van BO's. Het opzetten van een BO heeft als voordeel dat meerdere ketenschakels betrokken zijn, waardoor ketenafstemming wellicht gemakkelijker te organiseren zal zijn. Overigens vraagt samenwerking binnen zowel horizontale als verticale samenwerkingsverbanden, dus ook binnen een PO of BO, veel van het ondernemerschap van de betrokken ondernemers.

5. Welke gevolgen hebben PO's van primaire producenten voor bestaande ketens (ketenschakels, bijvoorbeeld de handel)? In welke sectoren kunnen PO's leiden tot het verkorten van ketens door een of meer schakels te omzeilen? Om welke schakels gaat het dan?

Antwoord: PO's kunnen in principe de keten verkorten door bijvoorbeeld de schakels handel/vermarkting, eventuele be-/verwerking, logistiek en distributie (inclusief sorteren, wassen, verpakken en/of bewaren) in eigen hand te nemen. Toch is dat in de praktijk niet zo gemakkelijk, omdat afnemers een sterke voorkeur hebben voor een breed productassortiment dat jaarrond continu geleverd wordt. Om dat te organiseren heeft men toch vaak de handel nodig, hoewel samenwerking tussen PO's met verschillende producten op zich wel mogelijk is. Daarnaast is de vraag of 'outsourcing' van specifieke activiteiten zoals be-/verwerking en transport niet efficiënter en goedkoper is dan dergelijke activiteiten in eigen beheer te nemen of te houden. Bestaande ketens zullen dus naar verwachting niet sterk veranderen als primaire producenten zich verenigen in een PO. Wel zullen de informatiestromen anders gaan lopen in verband met de coördinerende rol van de PO.

6. Wat zijn de voor- en nadelen van PO's ten opzichte van coöperaties?

Antwoord: PO's hebben dikwijls de rechtsvorm 'coöperatie', maar niet iedere coöperatie is een PO. Een coöperatie of ander samenwerkingsverband kan de voordelen van samenwerking versterken door een PO op te richten en daarvoor erkenning aan te vragen. Een erkende PO kan een Algemeen Verbindend Verklaring van Voorschriften (AVV) aanvragen en daarmee de gehele sector sterker te maken op het gebied van bijvoorbeeld kennis en onderzoek en duurzaamheid. Een nadeel is dat een erkenningsaanvraag voor een PO met kosten en administratieve lasten gepaard gaat, dat een erkenningsaanvraag en ook een AVV-verzoek niet altijd gehonoreerd wordt en dat een PO op basis van de in de statuten vastgestelde doeleinden verantwoording naar de overheid zal moeten afleggen. Bij een coöperatie is dit niet aan de orde, hoewel de maatschappelijke vraag naar verantwoording er wel toe leidt dat steeds meer agrobédrijven waaronder coöperaties duurzaamheidsjaarverslagen en dergelijke uitbrengen. De beleving zal echter zijn dat dit minder een administratieve verplichting maar meer een vorm van PR is.

7. Welk draagvlak is er voor welke activiteiten voor PO's in welke sectoren? Wat kunnen zij betekenen voor duurzaamheid?

Antwoord: Hoewel niet alle PO's in de groente- en fruitsector geregistreerd zijn als PO, blijft de animo voor erkenning in deze sector groot. Een belangrijke reden daarvoor vormt de subsidie voor operationele programma's, waarin verbetering van duurzaamheid een vast onderdeel is. Afgezien van de effectiviteit van verschillende investeringsopties voor het milieu kan dus gesteld worden dat PO's in deze sector continu met duurzaamheidsverbetering bezig zijn. Evenwel zal het draagvlak bij PO's

---

vooral liggen bij activiteiten die de collectieve positie van de leden op de markt c.q. in de keten verbetert, een betere afstemming van het aanbod op de vraag tot stand brengt inclusief productinnovatie, in de hoop en verwachting dat dit voor hen tot hogere rendementen zal leiden. Dit zal voor de andere sectoren niet anders zijn. Omdat de PO's in die sectoren niet mee kunnen doen met gesubsidieerde operationele programma's, is aandacht voor verbetering van de duurzaamheid bij die PO's minder vanzelfsprekend. Evenwel is de kans toch groot dat men in andere sectoren de kans zal benutten om als PO het voldoen aan (nieuwe) duurzaamheidseisen en -wensen vanuit markt, keten en beleid gezamenlijk op te pakken. Ook voor die sectoren mag dus verwacht worden dat de oprichting van PO's bij zal dragen aan verduurzaming van de betreffende sectoren.

8. Hoe verhoudt zich de haalbaarheid van PO's in 'nieuwe' sectoren ten opzichte van andere mogelijke strategieën om meer grip te krijgen op de prijsvorming van primaire producten <sup>22</sup>?

Antwoord: het oprichten van een PO is een van de mogelijke strategieën (horizontale samenwerking, eventueel in combinatie met verticale samenwerking), die in de mainstream/bulkmarkt evenwel alleen effectief kan zijn als de PO voldoende omvang heeft om een partij van belang te zijn richting afnemers; in nichemarkten kan juist het vereiste minimumaantal leden (vijftien) een belemmering zijn om met nieuwe producten op de markt te komen via een PO. In combinatie met een PO zullen tegelijkertijd ook andere strategieën moeten worden opgepakt, zoals schaalvergroting, afstemming van aanbod (assortiment en hoeveelheid) op de vraag en technische en milieu-innovaties, op soortgelijke wijze als bij de sector groenten en fruit, maar dan zonder GMO-subsidies.

9. In hoeverre dragen de kaders voor PO's uit de EU-regelgeving bij aan het realiseren van de meerwaarde van PO's?

Antwoord: Aan de ene kant maken deze kaders duidelijk wat de voordelen kunnen zijn van het opzetten van een PO, zoals de volgende mogelijkheden: a) om in PO-verband afspraken te maken over productie, verkoop en gemeenschappelijke installaties voor opslag en dergelijke; b) om binnen de PO identieke prijzen vast te stellen (maar niet tussen PO's); c) om een verzoek tot Algemeen Verbindend Verklaren van Voorschriften in te dienen, en d) om GMO-subsidies voor operationele programma's in de groente- en fruitsector aan te vragen. Aan de andere kant is er onduidelijkheid over de mate waarin aanbod door een PO mededingingstechnisch gebundeld mag worden. Onder andere is daarbij de definitie van 'relevante markt' van belang. Daarnaast is ook niet bij voorbaat zeker of een AVV-aanvraag gehonoreerd zal worden. Een dergelijke onzekerheid kan remmend werken om bestaande of nieuw op te zetten samenwerkingsverbanden voor te dragen voor erkenning als PO of als PO een Verbindend Verklaren van Voorschriften aan te vragen.

10. Welke ondersteunende maatregelen kan de overheid nemen om PO's te stimuleren (wanneer hun meerwaarde helder is)?

Antwoord: Bedrijven en samenwerkingsverbanden van bedrijven hebben op korte termijn grote behoefte aan heldere, eenduidige en robuuste regelgeving en procedures, waarvan de uitkomst goed voorspelbaar is. Het is daarom van groot belang de onder vraag 9 vermelde onduidelijkheid weg te nemen of zoveel mogelijk te verminderen.

---

<sup>22</sup> Deze vraag heeft geen betrekking op de mogelijkheid een AVV aan te vragen maar alleen op de marktpositie van telers.

---

## 6.2 Aandachtspunten

- Voor ondernemers:
  - Maak een goede afweging van te verwachten voor- en nadelen, voorwaarden, kosten en opbrengsten van de oprichting en erkenning van een PO;
  - Kijk daarbij ook naar de lessen die PO's in de groente- en fruitsector hebben geleerd in de afgelopen decennia;
  - Zorg ervoor dat de oprichting van een PO past bij een wel afgewogen totaalstrategie voor bedrijf en sector;
- Voor de overheid:
  - Creëer zo spoedig mogelijk duidelijkheid over de relatie tussen de GMO-verordening en de mededingingswetgeving, over de term 'relevante markt', over de minimale en maximale omvang van PO's en over eventuele voordelen van PO's op dit terrein
  - Zorg voor een herkenbaar loket en duidelijke communicatiekanalen voor ondernemers met vragen over de oprichting en het erkend krijgen van PO's, zodat de kansen op erkenning vooraf goed in te schatten zijn, dus voordat de benodigde inspanningen horende bij de aanvraag zijn verricht
  - Zorg voor duidelijkheid over de mogelijkheden voor een AVV.

---

# Literatuur en websites

AGF Primeur 4, 2014. Overzicht Nederlandse telerscoöperaties.

Backus, G.W., W. Baltussen, M. van Galen, H. van der Meulen en K. Poppe, 2009. *Voorbij het gezinsbedrijf? Organisatie van het agrarisch bedrijf, nu en in de toekomst*. Rapport 2009-051, LEI Wageningen UR, Den Haag, mei 2009.

Backus, G.B.C., M.J.G. Meeusen, H. Dagevos, J.P. van 't Riet, J. Bartels, M.C. Onwezen, M.J. Reinders, M.A. de Winter en J.W. Grievink, 2011. *Voedselbalans 2011; Deel 1, Dynamiek in duurzaam*. Den Haag, LEI Wageningen UR, ISBN 9789086155088.

Beldman, A.C.G., J.W. van der Schans, C. Smit, C. Wierda, J. Poelarends, H. Kortstee en I. Enting, 2008. *Inspirerende kolomstrategieën; Lessen van buiten en binnen de agrarische sector*. Den Haag, LEI Wageningen UR, LEI-Rapport 2008-089.

Berkhout, P., en P. Roza (red). 2012. *Landbouw-Economisch bericht 2012*. LEI-rapport 2012-038. LEI Wageningen UR, den Haag, juni 2012.

Berkhout, P., T. Bakker, W.H.M. Baltussen, P.W. Blokland, N. Bondt, C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, O. Hietbrink, P. van Horne, S.R.M. Janssens, A. van der Knijff, M.G.A. van Leeuwen, V.G.M. Linderhof, A.B. Smit, G. Solano en A. Tabeau, 2011. *In perspectief; Over de toekomst van de Nederlandse agrosector*, Den Haag, LEI, Rapport 2011-051.

Bijman, J., 2012. *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Fruit and Vegetables*. Wageningen: Wageningen UR, PhD-thesis.

Bunte, F.H.J., C.J.M. van der Lans, A. van der Knijff, R.W. van der Meer en E.H. Poot, 2011. *Marktbeleid voor groenten en fruit; Aanbevelingen voor een Gemeenschappelijke Marktordening na 2013*, Den Haag, LEI Wageningen UR, Rapport 2011-064.

EG, 2003. Verordening (EG) Nr. 1782/2003 van de RAAD van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001. *Publicatieblad van de Europese Unie L 270/1*, 21.10.2003.

EG, 2007a. 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'). *Publicatieblad van de Europese Unie L 299/1*, 16.11.2007.

EG, 2007b. Verordening (EG) Nr. 1182/2007 van de Raad van 26 september 2007 tot vaststelling van specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit, tot wijziging van de Richtlijnen 2001/112/EG en 2001/113/EG en de Verordeningen (EEG) nr. 827/68, (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96, (EG) nr. 2826/2000, (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 318/2006 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2202/96. *Publicatieblad van de Europese Unie L 273/1*, 17.10.2007.

- 
- EG, 2011. 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. *Publicatieblad van de Europese Unie L 157/1*, 15.6.2011.
- EU, 2013. 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. *Publicatieblad van de Europese Unie L 347/671*, 20.12.2013.
- EU, 2014. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende PO's, actiefondsen en operationele programma's in de sector groenten en fruit sinds de hervorming van 2007, Brussel, 4.3.2014, COM(2014) 112 final.
- EZ (destijds nog EL&I), Ministerie van, 2011, *Gemeenschappelijke Marktordening voor groenten en fruit; Herziene Nationale Strategie voor de toepassing van de marktordening voor groenten en fruit in Nederland; Periode 2009 - 2013*. Den Haag, EZ.
- EZ, Ministerie van, 2013. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 december 2013, nr. WJZ/13150516, houdende regels ten aanzien van de uitvoering van de gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit (Regeling uitvoering GMO groenten en fruit), *Staatscourant Nr. 34167*, 10 december 2013.
- EZ, Ministerie van, 2014. Handleiding mededingingsrecht voor producentenorganisaties en brancheorganisaties in de landbouwsector.
- Ham, A. van den en D.J. Postma, 2003. *Mijn perspectief als ondernemer in de toekomst*. Voorpublicatie van het rapport Interactieve Strategische Planvorming (ISP). Interne notitie, LEI Wageningen UR.
- Horne, P. van, H. Kortstee, E. Oosterkamp en T. Veldkamp, 2007. Producentenorganisaties in de varkens- en pluimveehouderij; een instrument voor verandering? LEI-nota, LEI Wageningen UR.
- Kroon, S.M.A. van der, G.M.L. Tacken, R.L.M. van Uffelen, R.A.F. van Paassen, E.H. Poot en A.J. de Buck, 2002. *Producentenverenigingen in beeld*. Den Haag, LEI-Wageningen UR, Rapport 5.02.15.
- Meulen, H.A.B. van der, C.J.A.M. de Bont, H.J. Agricola, P.L.M. van Horne, R. Hoste, A. van der Knijff, F.R. Leenstra, R.W. van der Meer en A. de Smet, 2010. *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. Den Haag, LEI Wageningen UR, rapport 2010-094.
- Oosterkamp, E., K. Logatcheva, M. van Galen en E. Georgiev, 2013. *Monitoring en observatoria van voedselprijzen; Een verkenning van kosten en effecten*, LEI-rapport 2013-027.
- Productschap Zuivel, *Zuivelverordening 2012, Erkenning producentenorganisaties*.
- Reinders, M., K. Poppe, V. Immink, E. van den Broek, P. van Horne en R. Hoste, 2013. *Waardevolle perspectieven voor vlees*, LEI Wageningen UR, Den Haag (<http://edepot.wur.nl/296834>).
- RVO, 2014. *Basisregeling Producentenorganisaties (PO), Brancheorganisaties (BO) en Verbindend Verklaring (VV)*, Den Haag, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Afdeling Marktordening.
- Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl, 2009. *De agrarische sector in Nederland naar 2020: perspectieven en onzekerheden*. LEI Wageningen UR, Den Haag, Rapport 2009-021.



- 
- Smit, A.B., en M.A.E. van Leeuwen, 2013. *Agro Groeiversneller; Leven-lang-leren voor ambitieuze ondernemers*, Den Haag, LEI, Rapport 2013-029.
- Smit, A.B., H.J.M. Kortstee, N.J. Jukema, J. Meijaard en M. Warmink, 2008. *Samenwerking: kansen voor u als ondernemer; Kansen voor lonend, innovatief en sociaal ondernemerschap door onderlinge samenwerking*. Wageningen UR (LEI, PPO en ASG).
- Smit, A.B., H.J.M. Kortstee, N.J. Jukema (PPO-agv), J. Meijaard (EIM), S. Oudmaijer (EIM), N. Idema, F. Pleijster (EIM), R.M. Braaksma (EIM) & J. van Staalduinen (Van Staalduinen Communicatie), 2009. *Samen werken aan samenwerking*. LEI Wageningen UR, Den Haag, Rapport 2009-082.
- Smit, A.B., A.C.G. Beldman, J.A.A.M. Verstegen, G.S. Splinter, A. Bikker, K. de Grip, P.L. de Wolf (PPO, onderdeel van Wageningen UR), C.C. de Lauwere en O. Hietbrink, 2013. *Versterking van ketenondernemerschap in de agrosector; Advies ten behoeve van Partners voor Ondernemerschap*, Den Haag, LEI, Rapport 2013-017.
- Smit, A.B., H. Prins, met medewerking van J. Bijman en M. Litjens, 2015. *Producentenorganisaties in de land- en tuinbouw; Nieuwe regels, nieuwe kansen*. Den Haag, LEI Wageningen UR, factsheet 2015-164b.
- Staalduinen, J. van, en Ruud van Uffelen, 2007. 'Het vermogen tot samenwerken is een succesfactor'. In: *Onder glas*, nummer 11, november 2007.
- Vrolijk, H., W. Baltussen, K. de Bont, W. Hennen en P. Ingenbleek, 2007. *Horizontale en verticale samenwerkingsverbanden in het Bedrijven-Informatienet. Een verkenning van wensen en mogelijkheden*. Den Haag, LEI Wageningen UR, Rapport 1.07.03.
- Wageningen UR, 2004. *Kenniscirculatie en Innovatie. De zoektocht van agrarisch Nederland*. LEI Wageningen UR en Praktijkonderzoek Plant & Omgeving van Wageningen UR.

### Websites

- LTO. <http://www.lto.nl/nl/25222729-Melkveehouderij.html?path=12102370/10657117>, persbericht december 2010.
- DDB. <http://melkveehouders.nieuwsgrazer.nl/topic/42921/>, Dutch Dairy Board, maart 2012.
- DPA. [www.dpa.eu](http://www.dpa.eu), laatst geraadpleegd op 17 juni 2015.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:038:0006:0008:NL:PDF>  
(VERORDENING (EU) Nr. 121/2011 VAN DE COMMISSIE van 11 februari 2011)
- [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU\\_4.4.6.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_4.4.6.pdf) (PRODUCENTENORGANISATIES EN DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKTORDENING VOORVISSERIJPRODUCTEN)
- Vilt [http://www.vilt.be/EP\\_zet\\_licht\\_op\\_groen\\_voor\\_producentenorganisaties\\_melk](http://www.vilt.be/EP_zet_licht_op_groen_voor_producentenorganisaties_melk), Vlaams Infocentrum land- en tuinbouw, februari 2012.
- PZ. [www.prodzuivel.nl](http://www.prodzuivel.nl) (bezoekt 30-10-2012).

---

# Bijlage 1 Erkende producentenorganisaties in de tuinbouwsector

Coöperatieve Telersvereniging De Schakel U.A.  
Gerstdijk 18  
5704 RG HELMOND

Coöperatie Koninklijke Fruitmasters Groep U.A.  
Postbus 222  
4190 CE GELDERMALSEN

Telerscoöperatie Fossa Eugeniana U.A.  
Postbus 1056  
5900 BB VENLO

Coöperatie Funghi U.A.  
Postbus 28  
6590 AA GENNEP

Coöperatie Coforta U.A.  
Postbus 79  
2990 AB BARENDRECHT

Coöperatie Nautilus U.A.  
Havenweg 11-C  
8251 KB DRONTEN

Telerscoöperatie Van Nature U.A.  
Ebweg 12C  
2991 LT BARENDRECHT

Coöperatieve Tuinbouwveiling "Zaltbommel en Omstreken" B.A.  
Postbus 7  
5300 AA ZALTBOMMEL

Coöperatieve Telersvereniging Zuidoost-Nederland U.A.  
Postbus 3200  
5902 RE VENLO

Coöperatieve Fruitveiling Zuid-Limburg B.A.  
Aan de Fremme 33  
6269 BK MARGRATEN

Coöperatieve Land- en Tuinbouwvereniging Zundert en Omstreken U.A.  
Postbus 2  
4880 AA ZUNDERT

Coöperatieve Telersvereniging Best of Four U.A.  
Postbus 1150  
2990 CA BARENDRECHT

Coöperatie Kompany U.A. (een fusie van Komosa en SunQuality, beide in Venlo, per 1 januari 2014)  
Postbus 3021  
5902 RA VENLO

---

# Bijlage 2    Aanvullende informatie over Duitse Erzeugergemeinschaften

## Bijlage 2A                    Producer associations (Erzeugergemeinschaften) in Germany

Jos Bijman, Wageningen University, 16 October 2013

Next to 'regular' cooperatives, a similar but not identical group of cooperatively managed organizations can be distinguished in various agribusiness sectors in Germany, the so-called producing and marketing associations (Erzeugergemeinschaften, or EZGs). These producer organisations can be termed as collective bargaining organisations or associations. These EZGs are founded in accordance with the German Law on Market Structures (Marktstrukturgesetz) from 1968. The Law on Market Structures allows exceptions from general laws on anti-competitive behavior in the agricultural sector if collusive behavior allows the supply and marketing of agricultural products to be better tailored to market requirements. Therefore, EZGs not only pool the marketing and organize sales and transport of agricultural products but also set up rules that improve the quality and homogeneity of products produced by farmers. Therefore, they typically oblige farmers to market all their products through the EZG.

From a legal perspective, EZGs are not organized as cooperatives but are registered as for-profit associations. Nevertheless, their main objectives are very similar to those of cooperatives so that EZGs can be regarded as a special form of marketing cooperatives. EZGs may take up any legal form. German law offers a specific legal form for these kind of associations. The dominant legal form with a share of 90% is the so-called "economic association". These associations consist of a board of directors and a general assembly; 5 - 6% of these associations are organized as registered cooperatives (e.G.), and the rest as limited liability company (GmbH).

The attainment of state recognition is a precondition for producer associations and/or unions of producer associations to apply for financial support and to receive legal competitive privileges. State recognition is tied to several requirements:

- the legal form of a producer association (legal person in private law);
- compulsory payment of membership due (to ensure personal involvement of members and that business costs are financed);
- the adherence and control of production and quality standards (to structure production around a market-oriented product assortment);
- collective tendering for sale (exceptions are possible based on a collective resolution);
- minimum membership durations (at least three years);
- minimum size of the producer association (at least seven members; minimum production volumes, minimum cultivated acreage);
- no restraints of competition on the market.

Similar requirements are effective for a union of producer associations to acquire state recognition.

In accordance with the character of the producer associations as self-help organizations in the farming sector, decisions concerning the organization and management of these organisations are almost exclusively made by farmers assuming the capacity of the honorary officials; only in rare situations are these individuals actively involved in the marketing process. It is therefore necessary to increase the level of potential influence with full- and part-time employees of the producer associations. In general, training and permanent education strengthens the qualifications of decision makers. More realistic strategies can be developed in this manner which are coordinated around the needs of individual buyers, groups of buyers or market segments. A well-known problem of producer associations which in practice has yet to be solved, is the irregular behaviour of members with respect to their share of deliveries to the association. A satisfactory delivery obligation should be enforced as the fundamental precondition for directed, long-term planning. This should be achieved through

strengthened membership ties and motivation and, if necessary, through a modified design of the form of sanctions.

Next to the Erzeugergemeinschaften, there are also unions (Vereinigungen) of these EZGs. Table B.1 provides details about the number of EZG and unions of EZGs, as well as the development in these numbers. Table B.1 distinguishes two types of EZG: those under German legislation (thus under the Marktstrukturgesetz), and those under EU legislation. The latter can only be found in the fruit and vegetables sector and the fisheries sector.

Table B.1

Development of registered (Vereinigungen von) Erzeugergemeinschaften in Germany (2007-2011)

### 198. Anerkannte Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen sowie Erzeugerzusammenschlüsse

3150500

Warenbereich	Erzeugergemeinschaften					Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
<b>nach Marktstrukturgesetz</b>										
Schlachtvieh u. Ferkel <sup>1)</sup>	134	127	129	128	112	7	8	6	2	5
Milch	139	132	124	128	128	0	0	2	3	3
Eier und Geflügel	37	38	38	38	37	1	1	0	0	0
Zuchtvieh	8	8	9	13	10	0	0	0	0	0
Wein	196	184	185	186	187	0	0	0	0	0
Qualitätsgetreide <sup>2)</sup>	246	246	259	241	226	8	8	8	8	8
Kartoffeln	65	64	63	64	61	2	2	1	2	2
Blumen und Zierpflanzen <sup>3)</sup>	11	12	15	24	23	0	0	0	0	0
Qualitätsraps	34	31	25	14	50	0	0	0	0	0
Sonstige	52	46	45	50	31	2	2	2	3	2
<b>Zusammen</b>	<b>922</b>	<b>888</b>	<b>892</b>	<b>886</b>	<b>865</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>20</b>
<b>nach EU-Recht</b>										
Obst u. Gemüse <sup>4)</sup>	34	31	28	28	27	1	1	0	0	0
Hopfen <sup>5)</sup>	3	3	3	1	3	0	0	0	0	0
Fische <sup>6)</sup>	17	17	12	18	14	1	1	1	1	1
<b>Erzeugerzusammenschlüsse</b>										
ökologische Erzeugnisse	79	79	53	56	63	-	-	-	-	-
regionale Erzeugnisse	23	24	19	24	26	-	-	-	-	-

Anm.: Stand: 31. 12.

1) Seit 1998 einschl. EZG mit Zuchtvieh. - 2) Seit 1998 einschl. EZG mit Raps. - 3) Seit 1998 einschl. EZG mit Baumschulenz. - 4) Erzeugerorganisationen nach der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 2200/96. - 5) Erzeugergemeinschaften nach der Verordnung (EWG) Nr. 1696/71. - 6) Erzeugerorganisationen nach der Verordnung (EWG) Nr. 3759/92.

Quelle: BMELV 413.

#### Sources

Kühl, R. (2012). Support for Farmers' Cooperatives; Country Report Germany. Wageningen: Wageningen UR (<http://edepot.wur.nl/244796>).

Petersen, V.J. (2013). Rahmenbedingungen für Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften in Deutschland. Presentation at GEWISOLA 2013, Berlin, 26 September 2013.

**Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen**

Die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen erfolgt im Rahmen der Grundsätze zur Förderung der Marktstrukturverbesserung.

**Wozu soll die Förderung dienen?**

Die Förderung zielt darauf ab, durch die Verarbeitung und Vermarktung die Wertschöpfung auf Erzeugerebene zu erhöhen.

**Wer kann gefördert werden?**

- Nach dem Marktstrukturgesetz anerkannte Erzeugergemeinschaften,
- Erzeugerzusammenschlüsse, die landwirtschaftliche Qualitätsprodukte erzeugen.

**Was wird gefördert?****• Investitionen von Erzeugergemeinschaften oder Erzeugerzusammenschlüssen**

Förderungsfähig sind angemessene Aufwendungen für Investitionen, die der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse dienen. Die Investitionen können auf den Neu- und Ausbau von Kapazitäten einschließlich technischer Einrichtungen oder auf die innerbetriebliche Rationalisierung durch Umbau und/oder Modernisierung von technischen Einrichtungen gerichtet sein.

**Welche Voraussetzungen müssen erfüllt werden?**

- Die Förderung steht nur Erzeugergemeinschaften und Erzeugerzusammenschlüssen, die landwirtschaftliche Qualitätsprodukte erzeugen, offen, die weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro erzielen.
- Erzeugergemeinschaften haben eine Anerkennung nach dem Marktstrukturgesetz vorzuweisen.
- Erzeugerzusammenschlüsse, die landwirtschaftliche Qualitätsprodukte erzeugen, müssen:
  - unabhängig von ihrer Rechtsform – auf Dauer, mindestens aber für fünf Jahre, angelegt sein. Die dem Zusammenschluss zugrunde liegenden Verträge bedürfen der Schriftform und müssen der Zielsetzung der Förderung entsprechen,
  - die Mitgliedschaft in einem Zusammenschluss kann frühestens zum Schluss des dritten vollen Geschäftsjahres gekündigt werden. Die Kündigungsfrist beträgt mindestens ein Jahr,
  - der dem Zusammenschluss zugrunde liegende Vertrag und sonstige Unterlagen müssen die Konzeption des Zusammenschlusses aufzeigen, der unter anderem die Mitglieder verpflichten muss, die für die Vermarktung bestimmten Produkte entsprechend den vom Zusammenschluss erstellten Anlieferungs- und Vermarktungsregelungen im Markt anzubieten.
- Es ist ein Nachweis über die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sowie über normale Absatzmöglichkeiten zu führen.
- Die Förderung erfolgt unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die geförderten Bauten und baulichen Anlagen innerhalb eines Zeitraums von zwölf Jahren ab Fertigstellung und technischen Einrichtungen innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens veräußert, verpachtet, stillgelegt oder nicht den Zuwendungsvoraussetzungen entsprechend verwendet werden.

---

## Welche Fördereinschränkungen gibt es?

### Von der Förderung sind ausgeschlossen:

- Neuanlagen, wenn dem Aus- oder Umbau vorhandener Anlagen oder dem Ankauf von für das Vorhaben geeigneten Gebäuden, die vor ihrem Ankauf einem anderen Zweck dienten oder nicht zum gleichen Zweck bereits gefördert wurden, wirtschaftlich der Vorzug zu geben ist,
- eingebrachte Grundstücke, Gebäude, Einrichtungen und technische Anlagen, Ersatzbeschaffungen, Eigenleistungen, gebrauchte Maschinen und Einrichtungen,
- Wohnbauten nebst Zubehör,
- Anschaffungskosten für Personenkraftfahrzeuge und Vertriebsfahrzeuge, Kosten für Büroeinrichtungen,
- Kreditbeschaffungskosten, Zinsen, Pachten, Erbbauzinsen, Grunderwerbsteuer, Umsatzsteuer, Kauf von Patenten und Lizenzen sowie Marken,
- Abschreibungsbeiträge für Investitionen,
- Aufwendungen, die unmittelbar der Erzeugung dienen,
- Aufwendungen, die dem Absatz auf der Erzeuger- und Einzelhandelsstufe dienen,
- Aufwendungen für Drittlandsware,
- Aufwendungen für die Schlachtung von Schweinen und Rindern jeweils von der Betäubung/Tötung bis einschließlich der Abkühlung der Schlachtkörper entsprechend Kapitel VII Ziffer 1 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs sowie für Ölmühlen.
- Soweit Investitionen den Erwerb von Grundstücken einschließen, können Aufwendungen zum Grundstückserwerb nur bis zur Höhe von 10 % der zuschussfähigen Gesamtaufwendungen des betreffenden Vorhabens nach der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 kofinanziert werden.

### Wie hoch ist die Förderung?

Die Förderung erfolgt in Form von **Zuschüssen**. Die maximalen Fördersätze sind wie folgt gestaffelt:

- **bis zu 35 % der förderungsfähigen Aufwendungen bei Erzeugergemeinschaften und Erzeugerzusammenschlüssen**, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft.
- **bis zu 20 % der förderungsfähigen Investitionskosten bei Erzeugergemeinschaften und Erzeugerzusammenschlüssen**, die weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro erzielen.

Unter Einschluss der Investitionszulage darf die Förderung jedoch nicht mehr als 50 % der förderfähigen Investitionskosten betragen.

### Source

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen – 2011, Agrarinvestitionsförderungen durch EU, Bund, Länder und die Landwirtschaftliche Rentenbank.

---

## Bijlage 3 Deel van artikel over PO's en mededinging

Producentenorganisaties in het Europees landbouwbeleid en het mededingingsrecht

B.P.T. van Wonderen LL.M MA, M & M december 2012, nr. 6

Het Gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid (GLB) voorziet landbouworganisaties, en in het bijzonder producentenorganisaties (PO's), van een economische functie in het organiseren van de landbouwmarkten. De vraag hierbij is of de economische functie van PO's op gespannen voet staat met de Europese mededingingsregels. In dit artikel betoog ik dat de economische rol van PO's in het landbouwbeleid in samenhang moet worden gezien met de uitzonderingsbepaling voor de landbouw, die is neergelegd in Verordening 2006/1184/EG en in artikel 175 en 176 van Verordening 2007/1234/EG. Op basis van deze uitzonderingsbepaling zouden uitzonderingen op het kartelverbod mogelijk zijn ten behoeve van horizontale samenwerking in PO's.

### **Afspraken tussen agrariërs en tussen vissers en het mededingingsrecht**

Recentelijk is de samenwerking van producenten in PO's meermaals onder de loep genomen door de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de rechtspraak. Het lijkt erop dat het rommelt in de visserij en de agrarische sector en dat producenten op zoek zijn naar verdergaande samenwerkingsverbanden. Een andere tendens is dat er beleidsveranderingen zijn op Europees niveau gericht op ruimere mogelijkheden voor samenwerking. Zo is de organisatiestructuur van de PO algemener beschikbaar gemaakt in Verordening 2007/1234/EG, verder integrale Gemeenschappelijke Marktordening (GMO). Bovendien pleit het Europees Parlement bij de huidige hervorming van de integrale GMO voor het verruimen van mogelijkheden om contractafspraken te maken voor PO's en afnemers. Het mededingingsrecht is er onder andere om het goed functioneren van de landbouwmarkten te garanderen. Om die reden is horizontale samenwerking in de landbouw, zoals in iedere sector, begrensd door het kartelverbod van artikel 101 VWEU. Ten behoeve van horizontale samenwerking in de landbouw is er echter de uitzonderingsbepaling, neergelegd in Verordening 2006/1184/EG en in artikel 176 van Verordening 2007/1234/EG. Vaak is betoogd dat deze uitzonderingsbepaling een beperkte werking heeft. In dit artikel beargumenteer ik dat deze uitzonderingsbepaling in samenhang moet worden gezien met de economische functie van PO's in de markt-verordeningen. Dit leidt ertoe dat samenwerkingsafspraken binnen PO's eerder in aanmerking komen voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling op het kartelverbod. (...).





---

LEI Wageningen UR  
Postbus 29703  
2502 LS Den Haag  
T 070 335 83 30  
E [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)  
[www.wageningenUR.nl/lei](http://www.wageningenUR.nl/lei)

Rapport  
LEI 2015-164a



---

LEI Wageningen UR is een onafhankelijk, internationaal toonaangevend, sociaaleconomisch onderzoeksinstituut. De unieke data, modellen en kennis van het LEI bieden opdrachtgevers op vernieuwende wijze inzichten en integrale adviezen bij beleid en besluitvorming, en dragen uiteindelijk bij aan een duurzamere wereld. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

---

To explore  
the potential  
of nature to  
improve the  
quality of life



---

LEI Wageningen UR  
Postbus 29703  
2502 LS Den Haag  
E publicatie.lei@wur.nl  
www.wageningenUR.nl/lei

RAPPORT  
LEI 2015-164a  
ISBN 978-90-8615-724-2

---

LEI Wageningen UR is een onafhankelijk, internationaal toonaangevend, sociaaleconomisch onderzoeksinstituut. De unieke data, modellen en kennis van het LEI bieden opdrachtgevers op vernieuwende wijze inzichten en integrale adviezen bij beleid en besluitvorming, en dragen uiteindelijk bij aan een duurzamere wereld. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

---