

Kan de Coöperatie NFW als een bedrijf van 40.000 hectare in het verkeer met de overheid fungeren?

Prof. mr. D.W. Bruil
Instituut voor Agrarisch Recht Wageningen

1. Algemeen

Een samenwerkingsverband in de Noordelijke Friese Wouden kan verschillende vormen aannemen en kan ook verschillende functies vervullen. Zonder volledig te willen zijn kan ik de volgende functies onderscheiden:

- Het samenwerkingsverband als belangenbehartiger. Een samenwerkingsverband – bijvoorbeeld in de vorm van een vereniging – kan de belangen van de leden behartigen, ook in de richting van de overheid. Daarbij kan het gaan om uiteenlopende zaken, van het bepleiten van de belangen van de leden in verschillende gremia tot het bedingen van voordelen voor de leden of het verrichten van allerlei werkzaamheden voor en met de leden van het samenwerkingsverband.
- Het samenwerkingsverband als zelfstandige partij in het gebied. Hierbij valt te denken aan de rol die een samenwerkingsverband kan spelen bij de zogenoemde gebiedscontracten. Het samenwerkingsverband kan dan convenanten sluiten of bindende contracten maken, die ook de leden in meer of mindere mate binden.
- Het samenwerkingsverband zou ernaar kunnen streven om publiekrechtelijke bevoegdheden over te nemen en daartoe overheidstaken overgedragen te krijgen; als organisatievorm wordt hierbij wel gedacht aan een soort gebiedsschap.
- Het samenwerkingsverband kan wellicht optreden als een bedrijf van 40.000 hectare in het verkeer met de overheid. Het samenwerkingsverband fungeert dan als een soort intermediair.

Over de laatstgenoemde vorm gaat dit opstel.

Het verkeer met de overheid wordt geregeld door wetgeving. Het is dus een logische exercitie om na te gaan of de regelgeving op de verschillende aandachtsgebieden – natuur, landschap, water, milieu, economie – regelingen bevat omtrent de adressaat van die regelgeving. Meteen al kan daarbij worden opgemerkt dat een regeling zich soms richt tot “bedrijven”, maar dat ook andere begrippen worden gehanteerd. Voorbeeld: in de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer gaat het om de “beheerder”. In die gevallen zal kunnen worden nagegaan of de coöperatie aan die begrippen voldoet. Voor de bedoelingen van de organisatie op de verschillende deelterreinen – bepalend voor de in aanmerking te nemen regelingen – ben ik uitgegaan van Contouren van een gebiedscontract. Wel dient al meteen te worden opgemerkt dat een grote hoeveelheid regelingen relevant kan zijn: van het rijk (de verschillende departementen), van de provincie, de gemeenten, de waterschappen. In dit kader zullen niet al die regelingen de revue passeren, maar zullen slechts de belangrijkste worden aangestipt. Het gaat immers in eerste instantie om de verkenning van een betrekkelijk nieuwe gedachte.

2. Overwegingen

Het kan in sommige opzichten aantrekkelijk zijn om zich als collectief te presenteren tegenover de overheid. Als het collectief de norm-adressaat is, dat wil zeggen: degene tot wie

de norm gericht is en die de norm ook zal moeten naleven, brengt dat evenwel ook mee dat dat collectief een sterke controle moet hebben over de daarvan deel uitmakende onderdelen. In geval van een coöperatie: de leden. Zolang het gaat om het verdelen van geld, subsidies of beloningen anderszins, zal dat nog niet zo'n groot probleem zijn voor die leden. Maar dat kan anders liggen als het gaat om het verdelen van schaarste, het opleggen van sancties of het verrichten van controles. Met andere woorden: als het collectief de presterende overheidstaken overneemt zal dat minder een probleem zijn, dan als de overheid de normerende en controlerende overheidstaak op zich neemt. Men haalt dan als het ware Bureau heffingen, Dienst regelingen en de AID in eigen huis.

De statuten van de organisatie (nog steeds i.o.) zijn nog niet bekend en de vraag is dus of zo'n strakke regeling voorzien is. De vraag is trouwens ook of de regeling van de coöperatieve vereniging in het Burgerlijk Wetboek dat wel toelaat. Dit zal desgewenst nader moeten worden onderzocht. Op zich is het denkbaar – als het menens is met het oprichten van een “bedrijf” – om een andere rechtsvorm te kiezen, bijvoorbeeld een maatschap of een BV, en daar ook bedrijfsmiddelen in te brengen. Dat heeft wel heel veel voeten in de aarde, zowel om het te regelen, als ook om het te *willen*.

3. *Opzet van dit rapport*

Zoals gezegd worden de belangrijkste deelterreinen en de desbetreffende regelingen verkend. Daarbij zal telkens aandacht worden besteed aan: wat zou het voor voordelen hebben om over te gaan tot collectivisering, op wie richt de regeling zich, kan een samenwerkingsverband in de geldende regeling als norm-adressaat gelden en zo nee, wat zou er moeten veranderen, in de wet, dan wel in het samenwerkingsverband.

4. *Natuur en landschap*

Binnen dit beleidsterrein gaat het met name over de regelingen uit het Programma Beheer, met name de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Ook de gemeentelijke regelingen, bijvoorbeeld bestemmingsplannen, spelen wel een rol, maar aangezien het daarbij gaat om een ruimtelijke invalshoek – gericht op onroerende zaken – en niet om normen voor een bepaalde (rechts)persoon, kan daaraan worden voorbijgegaan. De regelgever van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer richt zich op de “beheerder”. Volgens art. 1 SAN is een beheerder: “een ondernemer, dan wel enige andere natuurlijke of rechtspersoon die krachtens zakelijk of duurzaam persoonlijk recht beschikt over het recht tot gebruik en beheer van een terrein, met uitzondering van...” Een coöperatie voldoet misschien als organisatie wel aan de eis (“vereniging met volledige rechtsbevoegdheid”), maar heeft de grond niet in eigendom of pacht. De coöperatie is dus nog geen beheerder. De boeren zouden hun grond dus aan de coöperatie moeten verpachten. Ook een zakelijk recht als vruchtgebruik, erfdiensbaarheid, erfpacht is denkbaar. Zoals de zaken nu geregeld zijn, is het samenwerkingsverband geen beheerder. Binnen de regeling is ene speciale voorziening voor samenwerkingsverbanden. Ook anderen dan beheerders kunnen subsidie ontvangen (‘subsidies aan anderen dan beheerders’, art. 5 SAN). Over de rol van agrarische milieuverenigingen bij de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer is de nodige discussie geweest. (zie Bruil in Van Wijmen Bundel.) Voorzover mij bekend gaat de rol van de organisatie thans niet verder dan die van service-instelling. De organisatie ontvangt geen rechtstreekse betalingen. De regeling zou kunnen worden aangepast teneinde het samenwerkingsverband ook als beheerder te kunnen aanmerken. Dan zouden de eisen voor de titel onder het grondgebruik minder streng moeten zijn. Erg kansrijk is dit evenwel niet, nu er

toch een zekere macht bij de normadressaat moet zijn om de verplichtingen ook te kunnen nakomen. En dat veronderstelt toch een zekere, min of meer duurzame, privaatrechtelijke beschikkingsbevoegdheid. Bovendien is er juist een speciale voorziening voor samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband kan “beheerder” worden als aan bovengenoemde definitie wordt voldaan. Als de boeren bereid zijn hun grond te verpachten of er een zakelijk recht op te vestigen, dan zou het dus kunnen. Of dit een reële optie is, weet ik niet.

Conclusie: er zou volledig aan de wensen van de samenwerkende boeren voldaan kunnen worden als de toepassing van artikel 5 SAN (weer) mogelijk zou worden gemaakt. Dit lijkt in Brussel geen hoge prioriteit te hebben; anderzijds is er toch ook niet veel op tegen, met name niet als het samenwerkingsverband garandeert dat er niets aan de strijkstok blijft hangen. Is dit geen optie dan kan het samenwerkingsverband beheerder worden als de grond krachtens eigendom, zakelijk recht of pachtovereenkomst in gebruik wordt genomen.

5. *Milieu*

Bij het onderwerp “milieu” wordt vooral gedacht aan de mestwetgeving. Daarbinnen zijn nog weer verschillende systemen te onderscheiden (minas, dierrechten) In het kader van de gedachten over het mestcertificaat zijn ideeën ontwikkeld over een van de mestwetgeving - en dan vooral het nieuwe mestbeleid – afwijkende systematiek. De geldende Meststoffenwet richt zich in zijn normstelling op “iedere persoon of rechtspersoon die en ieder samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat een bedrijf voert” (bijvoorbeeld art. 14). De coöperatie voldoet wel aan de organisatorische eisen. Maar voert zij ook een bedrijf? De wet (art. 1, onder j) geeft als definitie van bedrijf: “geheel van productie-eenheden bestaande uit een of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van de landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden (...)”. De landbouwgrond die bij het bedrijf hoort is (art. 1, onder q): in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond (...) die tot het bedrijf behoort op grond van eigendom een zakelijk gebruiksrecht of een door de grondkamer goedgekeurde pachtovereenkomst (...) en die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij dat bedrijf in gebruik is.” Deze omschrijving geldt ten aanzien van de mestproductierechten. Voor Minas en mestafzet geleden weliswaar minder strenge eisen (ook korte pacht en grondgebruikersverklaring, zie art. 1, derde lid), maar ook hier dient de grond feitelijk in gebruik te zijn in een normale bedrijfsvoering. Wat dat precies is weet niemand en dus is het misschien mogelijk dat het collectief als “bedrijf” met bijbehorende grond optreedt als er gebruikersverklaringen worden opgesteld. Als de overheid dat goed vindt zal verder niemand er iets van zeggen. Beschouwen we de nieuwe mestwetgeving dan kan daarover het volgende – conform de hiervoor gekozen systematiek – gezegd worden.¹

- *Gebruiksnormen*

De nieuwe Meststoffenwet heeft op het eerste gezicht geen duidelijk afgebakende normadressaat. In artikel 5a wordt simpelweg bepaald dat het verboden is (...) meststoffen op of in de bodem te brengen; dit verbod lijdt uitzondering voor zover de gebruiksnormen niet worden overschreden. De verantwoording daarvan moet dan natuurlijk wel door iemand geschieden. Artikel 59 draagt de Kroon op regels op te stellen over het opmaken, bewaren, overleggen en afdragen van gegevens door “natuurlijke personen, rechtspersonen of

¹ Besproken wordt wetsvoorstel 29 930

samenwerkingsverbanden (...) die meststoffen produceren, verhandelen of gebruiken”. Aan deze omschrijving kan een coöperatie voldoen. De gebruiksnormen zijn vervolgens uitgedrukt in kilogrammen “per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond”. Daarin zitten weer een paar begrippen: een “bedrijf” is “geheel van productie-eenheden bestaande uit een of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden” (art. 1, onder h). Onder ‘tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond’ wordt verstaan: “in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsuitoefening bij het bedrijf in gebruik is.” Opvallend is dat aan de grond die tot het bedrijf behoort niet langer een titel-eis wordt gesteld (eigendom etc.). Het theoretisch meest problematische deel van de definitie is wel overgebleven – wat is immers een normale bedrijfsvoering? – maar dat heeft tot nu toe niet tot grote problemen geleid in de praktijk. Elke gebruikstitel die de gebruiker de feitelijke beschikkingsmacht geeft over de grond (want daar gaat het volgens de toelichting om²) is goed.

Dat betekent dat het samenwerkingsverband als ‘bedrijf’ zou kunnen gelden in de zin van de Meststoffenwet, als er een overeenkomst is tussen de coöperatie en de leden over het gebruik van de grond. Het zal bij het openbaar bestuur wel enige flexibiliteit in denken vergen om hier een bedrijf te zien, ook nog eens in aanmerking nemend de begrippen “normale bedrijfsvoering” en “feitelijke omstandigheden”. Er ligt nog wel een discussie in het verschiet en dat heeft te maken met de Nitraatrichtlijn, ter uitvoering waarvan het nieuwe mestbeleid wordt ingevoerd. Om het probleem te schetsen kan men het beste eerst stilstaan bij de vraag: wat zouden de voordelen zijn van het beschouwen van het samenwerkingsverband als een bedrijf? In de eerste plaats kan dan gedacht worden aan het uitbesteden van (administratief) werk. Waar boeren nu elk een mineralenverantwoording moeten bijhouden – en daarvoor vaak een extern bureau inschakelen – kan dat in het samenwerkingsverband collectief geschieden, met de schaalvoordelen van dien. Een tweede mogelijke voordeel is van materiële aard: als het gebruik van mest over een grotere oppervlakte kan worden verantwoord is meer flexibiliteit mogelijk: waar het ene afzonderlijke bedrijf wellicht tekort komt heeft het andere misschien een overschot. Of en in hoeverre dit voordeel zich zal voordoen kan ik niet overzien. De gebruiksnormen zijn immers strikt gekoppeld aan oppervlakten en gewassen en bieden op het eerste gezicht weinig flexibiliteit. Maar *als* dit voordeel aanwezig is zou het derhalve mogelijk worden om op het ene perceel mest te sparen en op het andere perceel extra mest te gebruiken. De Nitraatrichtlijn spreekt vooral over percelen, en niet over bedrijven. Probleem voor de wetgever is dat “percelen” geen wetten lezen. Men moet zich dus wel richten op “bedrijven”. Binnen bedrijven bestaat dus zonder meer flexibiliteit, uiteraard steeds met inachtneming van de grenzen van het Besluit gebruik meststoffen (verbod van dumping). Maar als we, zoals bij het samenwerkingsverband, spreken over bedrijven van een zeer grote omvang, dan zou het wel eens kunnen zijn dat de Europese Commissie onvoldoende waarborgen aantreft voor het bereiken van de doelstellingen van die richtlijn. Deelboekhoudingen zouden dan een oplossing kunnen zijn, maar daarmee gaat de (eventuele) flexibiliteit weer verloren. Volgens mij is aan het probleem van zulke grote bedrijven eenvoudigweg niet gedacht. Conclusie: het zou kunnen dat het samenwerkingsverband als een bedrijf kan worden aangemerkt, maar als de eventuele voordelen daarvan zouden worden uitgebuit, zal al gauw een probleem met de Nitraatrichtlijn ontstaan.

² blz. 108.

De wetgeving spreekt niet speciaal over samenwerkingsverbanden. In de Europese regelgeving is men over het algemeen zeer ruimhartig in de omschrijving van agrarische 'eenheden'. Dat moet natuurlijk ook wel, gelet op de grote verscheidenheid aan bedrijfspvormen in Europa. Zo bevat artikel 2 van de Verordening 1782/2003 de volgende omschrijvingen:

landbouwer: "een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht...."

bedrijf: "het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd..."

Deze beschrijvingen zijn zo ruim, dat het samenwerkingsverband daar wel aan lijkt te kunnen voldoen.³ De wet hoeft dus niet te worden aangepast. Wel is een denksprong nodig.

Het samenwerkingsverband als bedrijf zal zich moeten verantwoorden en zal die verantwoordelijkheid ook moeten kunnen waarmaken. Als het om het gebruik van meststoffen gaat zal dat geen sinecure zijn. Er zal een nauwkeurige afbakening moeten komen tussen samenwerkingsverband en deelnemers op de verschillende onderdelen van het mestgebeuren. Daarbij horen ook het introduceren van onderlinge sancties. Dat laatste is trouwens niet gemakkelijker geworden. Bij de Minas ging het nog om 'gewone' heffingen die zouden kunnen worden doorbelast. In het nieuwe mestbeleid spreken we over bestuurlijke boetes (waar dat ook nog wel voor zou kunnen) maar ook over strafsancities. Gaat het bestuur van de coöperatie in de gevangenis zitten als een lid het niet zo nauw heeft genomen met het mestgebruik? Het is naar mijn smaak sterk de vraag of de hieruit voortvloeiende complexiteit wel voldoende rechtvaardiging vindt in de eventuele voordelen.

- *Productierechten*

De mestproductierechten zullen per 2006 vervallen. De pluimveerechten en de varkensrechten zullen blijven bestaan, maar wel sterk worden vereenvoudigd. In dit verband is de belangrijkste vereenvoudiging dat het onderscheid tussen grondgebonden en niet-grondgebonden rechten zal verdwijnen. De verplaatsing / overdracht van rechten is intussen ook nauwelijks interessant meer, omdat de voorheen geldende kortingen reeds zijn afgeschaft. Daarmee is ook een mogelijk voordeel van het samenwerkingsverband als "bedrijf" weggefallen. Wat nog overblijft is een zekere flexibiliteit als niet voor elk dier rechten moeten worden overgedragen. De (externe) transactiekosten zouden misschien uitgespaard kunnen worden. Al met al zie ik weinig voordelen voor het samenwerkingsverband. Anderzijds zijn er, gelet op hetgeen reeds onder gebruiksnormen is vermeld, ook weinig belemmeringen.

- *Milieuvergunningen*

Niet in de Meststoffenwet geregeld zijn de milieuvergunningen. De vergunningplicht vloeit voort uit de Wet milieubeheer. Bij de beoordeling van aanvragen wordt op allen milieueffecten gelet, maar toch vooral op ammoniak (Wet ammoniak en veehouderij) en stank (Richtlijn veehouderij en stankhinder). Ook de eisen van de IPPC-richtlijn komen steeds meer in beeld, ook voor bestaande stallen. In theorie is het denkbaar dat het samenwerkingsverband beschikt over één milieuvergunning voor alle (aangesloten) inrichtingen. Aangezien de milieuvergunning dan toch alle afzonderlijke installaties zal omschrijven en beoordelen, zitten

³ In de rechtspraak zijn coöperaties als "onderneming" aangemerkt (maar ook als ondernemersvereniging, zie par. 7): Gerecht van Eerste Aanleg EG, 2 juni 1992, T-61/89, Jurispr. 1992, II-1931.

hier meer nadelen dan voordelen aan. Meestal leggen bedrijven het er juist op aan, om voor afzonderlijke inrichtingen afzonderlijke vergunningen te verkrijgen. De rechtspraak over het begrip ‘inrichting’ in de Wet milieubeheer laat dit ook zien. Meestal bepaalt de rechter dan dat twee inrichtingen als een geheel moeten worden gezien, als zij technisch en functioneel samenhangen. Daarvan is bij het samenwerkingsverband geen sprake, en dat is waarschijnlijk maar goed ook.

Conclusie: er lijken niet veel juridische belemmeringen om het samenwerkingsverband als normadressaat voor de milieuwetgeving te aanvaarden. Wel is daarvoor enige flexibiliteit in denken vereist. Een interne regeling zal behoorlijk ingewikkeld worden en men dient zich dan af te vragen of de veronderstelde voordelen daar wel tegen op wegen.

6. Water

In de Contouren van een gebiedscontract wordt summier aangestipt dat het bij het waterbeheer zal gaan om verbetering van de waterkwaliteit en een vergroting van de bergingscapaciteit (waterkwantiteitsbeheer). Daarmee komen de volgende wetten in beeld: de Wet op de waterhuishouding (met name de onttrekking van oppervlaktewater), de Grondwaterwet (onttrekking grondwater) en de Wet verontreiniging oppervlaktewater (met name lozingen, voorschriften voor mest en gewasbeschermingsmiddelen). De Wet bodembescherming, op basis waarvan de kwaliteit van het grondwater wordt beschermd, komt eveneens kort aan de orde, vooral voorzover het gaat om regelingen voor het gebruik van mest.

- Kwantiteitsbeheer oppervlaktewater

Het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer is in de Wet op de waterhuishouding opgedragen aan overheidslichamen. Traditioneel zijn dat de waterschappen. Waar de wet zich tot niet-overheden richt betreft dat het verbod tot lozen of onttrekken van oppervlaktewater, zonder daartoe strekkende vergunning (art. 24 e.v.). Deze vergunning wordt op aanvraag aan een “houder” gegeven (art. 24, zesde lid). In artikel 30 wordt nog de term “belanghebbende” gebruikt. Voor de wetgever maakt het niet uit wie een wateronttrekkingsvergunning aanvraagt. Daarmee is de interne regeling, binnen het samenwerkingsverband, het meest interessant (wie is verantwoordelijk voor wat). Als het gaat om beleidsmatige beïnvloeding van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer, zoals vergroting van de bergingscapaciteit, dan staat niets er aan in de weg dat het samenwerkingsverband afspraken maakt met de kwantiteitsbeheerder rond de zgn. beheersplannen en peilbesluiten. Deze afspraken zullen dan via de interne regeling moeten doorwerken naar de aangeslotenen, althans voorzover nodig.

- Kwantiteitsbeheer grondwater

Vermoedelijk is de onttrekking of infiltratie van grondwater – anders dan ten behoeve van de drinkwaterwinning – niet zo erg belangrijk. Volstaan kan worden met de opmerking dat ook de Grondwaterwet geen speciale eisen stelt aan de aanvrager van (bijvoorbeeld) een onttrekkingsvergunning. Het samenwerkingsverband kan dus optreden als aanvrager en houder van de vergunning.

- Kwaliteitsbeheer grondwater

Het kwaliteitsbeheer voor grondwater is gebaseerd op de bodembeschermingswetgeving. Speciale gebieden (milieubeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden e.d.) kunnen door de provincie worden aangewezen. In de Provinciale Milieuverordening zijn daarvoor veelal extra eisen gesteld. Deze richten zich meestal op “activiteiten” die schadelijk kunnen zijn. Een algemene zorgplicht geldt voor “een ieder”. Het speciaal voor boeren van belang zijnde Besluit gebruik meststoffen richt zich evenmin tot een bepaalde categorie van personen of bedrijven. Er wordt simpelweg bepaald, dat het verboden is mest op een nader omschreven wijze te gebruiken. Dat verbod richt zich tot een ieder. Zodra gezegd kan worden dat het samenwerkingsverband de mest “gebruikt” zal dat samenwerkingsverband ook worden aangesproken.

- *Kwaliteitsbeheer oppervlaktewater*

Voor het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater geeft de Wet verontreiniging oppervlaktewater het instrumentarium. De Wvo-vergunning is daarbij belangrijk. Deze vergunning wordt in de meeste gevallen door de provinciale overheid verstrekt. De verboden van de Wvo richten zich op “lozingen”, ongeacht de vraag wie loost. Een speciale adressaat is er niet. De regelingen spreken over “aanvrager” en “belanghebbende”. Speciaal voor agrarische activiteiten geldt het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Op basis van dit besluit is het verboden bepaalde stoffen te lozen, zijn voorschriften gegeven voor huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, enzovoorts. Teneinde afspoeling van bestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater te voorkomen zijn teeltvrije zones verplicht gesteld (art. 13). Een speciale adressaat is er niet. In artikel 19 van het Lozingenbesluit wordt gesproken over “degene die voornemens is agrarische activiteiten uit te voeren”. In de zorgplichtbepaling (art. 4) gaat het om “een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten het oppervlaktewater kan worden verontreinigd”. Het gaat er dus niet zozeer om bepaalde personen of bedrijven aan te spreken als wel bepaalde activiteiten te verbieden of aan voorschriften te verbinden. Een belemmering voor een samenwerkingsverband valt hierin niet te onderkennen.

Conclusie: al met al zijn er weinig belemmeringen in het waterbeheer voor het optreden van een samenwerkingsverband, bij vergunningaanvragen en dergelijke. Veel voordeel, in de vorm van interne flexibiliteit, zal daar niet uit voortvloeien, aangezien de waterbeheersinstrumenten gericht zijn op concrete activiteiten. Elke activiteit moet steeds op zichzelf worden beoordeeld. Wel is denkbaar dat het samenwerkingsverband in beleidsmatig opzicht meer aan de weg kan timmeren, bijvoorbeeld in het overleg met het waterschap, dan dat afzonderlijke boeren dat kunnen. Beleidsdoelen kunnen gezamenlijk worden vastgesteld en daar zou dan ook onderhandelingsruimte gevonden kunnen worden voor compensaties. De wetgeving biedt echter weinig mogelijkheden om bijvoorbeeld verontreinigingen tegen elkaar weg te strepen.

7. *Economie*

De economische activiteiten van het samenwerkingsverband hebben betrekking op nieuwe producten en diensten, verbreding van activiteiten, studie naar ontwikkelingsmogelijkheden. Op zich is daar weinig “overheid” bij nodig, behalve in de faciliterende en subsidiërende sfeer. Regelingscomplexen die daarbij in de gaten moeten worden gehouden zijn de staatssteun en de mededinging. Voor staatssteun maakt het niet uit of het gaat om het samenwerkingsverband dan wel de afzonderlijke deelnemers. Voor de mededinging wel. De Mededingingswet verbiedt overeenkomsten tussen ondernemingen, maar ook besluiten van

ondernemersverenigingen of afstemming van feitelijke gedragingen (als daardoor de mededinging wordt belemmerd). Het derde lid van artikel 6 Mededingingswet geeft een uitzonderingsmogelijkheid. Ook de volgende artikelen bieden wellicht mogelijkheden, met name artikel 11 (uitzondering in verband met het vervullen van bijzondere taken) wellicht openingen biedt. Voor elke marktactiviteit zou nagegaan moeten worden of de activiteiten van het samenwerkingsverband als verboden afspraken gelden. Men zou natuurlijk ook kunnen uitgaan van het samenwerkingsverband als “bedrijf”. In dat geval zal de oprichting van dat bedrijf – ofwel het formele moment waarop men de economische activiteiten bij elkaar veegt - op grond van artikel 27 moeten worden getoetst. Als er sprake is van een economisch machtspositie zal de fusie kunnen worden tegengehouden. Voor landbouwproducten gelden wel extra uitzonderingsmogelijkheden op basis van Verordening nr. 26 uit 1962. Op basis van deze verordening kan de Europese Commissie bij beschikking toestemming geven aan landbouwondernemingen voor mededingingsafspraken. Een analyse van deze beschikkingspraktijk zou gebruikt kunnen worden voor de beoordeling van de activiteiten van de deelnemers in het samenwerkingsverband.

In het Europese recht geldt een coöperatie als een onderneming, maar ook als een ondernemersvereniging.⁴ Het is een onderneming omdat het een economische activiteit uitoefent, maar een coöperatie kan – afhankelijk van de context waarin zij opereert – ook een geschikt middel zijn om de mededinging te beperken. De coöperatie is dus niet per definitie onttrokken aan de mededingingsbeperkingen. Wel lijkt artikel 2, eerste lid, van Verordening 26/62 speciaal voor de agrarische coöperatie geschreven:

Het (art. 85 WB) is in het bijzonder niet van toepassing op de overeenkomsten , besluiten en gedragingen van landbouwondernemers , verenigingen van landbouwondernemers of verenigingen van deze verenigingen binnen één Lid-Staat , voor zover deze , zonder de verplichting in te houden een bepaalde prijs toe te passen , betrekking hebben op de voortbrenging of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan , behandelen of verwerken van landbouwproducten , tenzij de Commissie vaststelt dat de mededinging zodoende wordt uitgesloten of dat de doeleinden van artikel 39 van het Verdrag in gevaar worden gebracht.

Bij de mededinging treedt de overheid slechts op als bewaker van de vrije markt. Juist bij landbouwproducten is echter ook sprake van intensieve overheidsregulering ter ordening van diezelfde markt. Kan een samenwerkingsverband op *dat* terrein als een bedrijf functioneren in relatie tot de overheid? Zou het samenwerkingsverband bedrijfstoelagen op zijn naam kunnen hebben, subsidies innen etcetera?

Op zich zijn de definities in de Europese verordeningen ruim genoeg. Nemen wij de bepalingen van Verordening 1782/2003 dan komen daarin de volgende definities voor, waarbij het begrip “landbouwer” uitgangspunt is.⁵

- onder „landbouwer” wordt verstaan: een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 299 van het Verdrag en die een landbouwactiviteit uitoefent;

⁴ Alleen als de deelnemers niet meer zelf hun optreden op de markt zelfstandig kunnen bepalen, bijvoorbeeld moeder-dochter concern. Bij een coöperatie is dat meestal niet het geval.

⁵ Landbouwers moeten namelijk worden ondersteund.

- onder „bedrijf” wordt verstaan: het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van eenzelfde lidstaat;
- onder „landbouwactiviteit” wordt verstaan: landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieueconditie als vastgesteld op grond van artikel 5 houden;
- onder „landbouwproducten” wordt verstaan: de in bijlage I van het Verdrag genoemde producten, inclusief katoen, maar exclusief visserijproducten.

Met een beetje goede wil kan een samenwerkingsverband wel als landbouwer worden aangemerkt en daardoor in de termen van de Verordening vallen als adressaat van de regelgeving. Wel zal daarvoor een sterke interne regeling noodzakelijk zijn. Of dat zover moet gaan dat de boeren niet meer zelfstandig aan het economisch verkeer deelnemen, zoals bij de mededinging lijkt mij niet waarschijnlijk.

8 Conclusie

Als de coöperatie als samenwerkingsverband werkelijk een bedrijf gaat vormen, is er geen probleem. Dat betekent dan dat de afzonderlijke deelnemers geen eigen ‘bedrijf’ meer hebben, maar dat het samenwerkingsverband het bedrijf is. Naarmate het samenwerkingsverband losser wordt, treden meer moeilijkheden op. In alle gevallen zal de eis zijn dat het samenwerkingsverband ook daadwerkelijk zeggenschap heeft over de leden op de betrokken terreinen. Voor “water” lijkt dat het minst problematisch. Ook op het milieuterrein lijkt een en ander te realiseren, zij het dat men de voordelen daarvan niet moet overschatten. Soms gaan de eisen wat verder. Zo moet in het natuur- en landschapsbeleid de grond via eigendom, zakelijk gebruiksrecht of pacht bij de beheerder. Op het economische terrein kan een samenwerkingsverband waarschijnlijk wel erkend worden als eenheid, maar daar zullen de moeilijkheden vooral intern liggen. Hoe ver wil men gaan? Dat blijft de belangrijkste vraag.