

MEMO

Datum 14 september 2020
Onze referentie D2020019
Inzake Stichting Stikstof Claim / Advies
eisen convenant

1. Inleiding

Sommige belangenbehartigers willen mogelijk afspraken met de overheid maken in het kader van het stikstofdossier. Mogelijk willen partijen daarvoor een convenant sluiten. Maar wie mag een convenant sluiten en wat voor eisen worden daaraan gesteld? In dit memo ga ik hierop in.

Eerst volgt een samenvatting van het memo (hoofdstuk 2). Daarna wordt kort toegelicht wat een convenant is en welke 'regels' daarvoor gelden vanuit de overheid (hoofdstuk 3). Die 'regels' gaan onder andere over de vertegenwoordiging (hoofdstuk 4) en gebondenheid (hoofdstuk 5). Ook volgen uit die 'regels' verschillende andere relevante punten (hoofdstuk 6).

2. Samenvatting

In een convenant worden afspraken tussen de overheid en een of meer andere partijen gemaakt over het realiseren van bepaalde doelstellingen. Niet alle partijen mogen een convenant sluiten. Dat mogen alleen partijen die zeggenschap hebben over het onderwerp waarover afspraken worden gemaakt. Ook moet erop worden gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat, daadwerkelijk gebonden worden. Niet iedere partij/belangenbehartiger mag zomaar namens haar 'achterban' verplichtingen voor die achterban aangaan. Wat een partij daarin wel of niet mag, volgt vooral uit de statuten van die partij.

De afspraken die in een convenant worden vastgelegd, zijn altijd bindend. Dat betekent dat de partijen zich aan de gemaakte afspraken moeten houden. De afspraken zijn in principe ook juridisch (in rechte) afdwingbaar. Maar als de partijen dat niet willen, kunnen ze dat vastleggen in het convenant. Dat moet dan wel uitdrukkelijk gebeuren.

De afspraken in een convenant zijn bindend voor de partijen die het convenant met de overheid hebben gesloten. De afspraken gelden dus niet voor bijvoorbeeld een gehele sector. Dat is alleen anders als de afspraken/het convenant algemeen verbindend word(t)(en) verklaard. Maar daarvoor moet een wettelijke basis bestaan. Uitgangspunt is dus dat de afspraken in een convenant alleen gelden voor de partijen die het convenant hebben gesloten. Er kan wel worden afgesproken dat eventuele nieuwe partijen tot het convenant kunnen toetreden. Dan gaan de afspraken ook voor die nieuwe partijen gelden.

3. Aanwijzing voor convenanten

Een convenant is een afspraak van de overheid met een of meer partijen die is gericht op het realiseren van bepaalde doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd. Wat de bedoeling is van een convenant, wordt verder toegelicht in deze [factsheet](#)¹ van de rijksoverheid.

Convenanten van de rijksoverheid moeten volgens de [aanwijzing voor convenanten](#)² worden opgesteld. In die aanwijzing staat een verdere uitleg van wat een convenant is:

1. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
2. van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen,
3. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
4. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

In de aanwijzing voor convenanten staan aanwijzingen ('regels') waar de rijksoverheid van moet uitgaan bij het sluiten van een convenant. Enkele van deze aanwijzingen worden hierna besproken.

4. Vertegenwoordiging

In de aanwijzing voor convenanten staan onder andere aanwijzingen over vertegenwoordiging. Aanwijzing 5 bepaalt hierover het volgende.

1. Convenanten worden slechts gesloten door partijen die zeggenschap hebben over het onderwerp waarover afspraken worden gemaakt.
2. Er wordt op gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat als partij, al dan niet via vertegenwoordiging, gebonden worden.
3. Als een persoon, orgaan of instelling door middel van een vertegenwoordiger optreedt, wordt erop gelet dat deze gevolmachtigd is om de vertegenwoordigde te binden. De vertegenwoordigingsbevoegdheid dient uit het convenant of daarbij gevoegde stukken te blijken.
4. Bij convenanten die mede privaatrechtelijke rechten of verplichtingen tot onderwerp hebben, is aan rijkszijde de staat, vertegenwoordigd door één of meer ministers of door hen aangewezen gemachtigden, partij.

Dit betekent dat een partij die een convenant sluit, zeggenschap moet hebben. Voor gebondenheid moet sprake zijn van voldoende rechtsgeldige vertegenwoordiging. In de statuten van een partij/belangenbehartiger is vastgelegd wanneer hiervan sprake is.

¹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Convenanten.pdf

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014609/2003-02-01>

Het is ook van belang dat een partij/belangenbehartiger aan de hand van de wet en/of statuten nagaat of zij verplichtingen voor haar 'achterban' mag aangaan. Omdat verschillende belangenbehartigers in de agrarische sector (voor zover mij bekend) een vereniging zijn, wijs ik graag op de volgende wettelijke bepaling voor verenigingen (artikel 2:46 Burgerlijk Wetboek):

“De vereniging kan, voor zover uit de statuten niet het tegendeel voortvloeit, ten behoeve van de leden rechten bedingen en, voor zover dit in de statuten uitdrukkelijk is bepaald, te hunnen laste verplichtingen aangaan. (...)”

Hieruit volgt dus dat partijen/belangenbehartigers die een vereniging zijn, voor hun leden alleen verplichtingen kunnen aangaan als dit uitdrukkelijk in de statuten is bepaald.

Het is daarom van groot belang dat partijen/belangenbehartigers die mogelijk een convenant met de overheid willen sluiten, goed nagaan of zij op grond van de wet en/of hun statuten verplichtingen voor hun 'achterban' mogen aangaan.

Overigens vermeld ik hierbij wel uitdrukkelijk dat ik niet gespecialiseerd ben in de rechten/(on)mogelijkheden van rechtspersonen, waaronder bijvoorbeeld verenigingen. Voor een goed/nader advies over (on)mogelijkheden van partijen/belangenbehartigers om aan hun 'achterban' verplichtingen op te leggen, verwijs ik dan ook graag naar een jurist/advocaat die daarin wel gespecialiseerd is.

5. Gebondenheid

De afspraken die in een convenant worden vastgelegd, zijn altijd bindend. Dit betekent dat de partijen de gemaakte afspraken moeten nakomen. In principe zijn de gemaakte afspraken ook juridisch (in rechte) afdwingbaar (zie aanwijzingen 7 en 16). Maar partijen kunnen ook afspreken dat de gemaakte afspraken in het convenant – ondanks dat deze wel bindend zijn – niet juridisch afdwingbaar zijn. Dat moet dan wel uitdrukkelijk in het convenant worden vastgelegd (zie aanwijzing 16, onderdeel 1).

De achterban van een partij/belangenbehartiger kan alleen aan een convenant gebonden zijn, als de partij/belangenbehartiger bevoegd is tot het aangaan van verplichtingen namens haar achterban en aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. In aanwijzing 5, onderdeel 2, is ook geregeld dat erop wordt gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat, gebonden worden.

Als uitgangspunt geldt dat alleen de partijen die het convenant mede hebben gesloten, zijn gebonden aan de daarin vastgelegde afspraken. Als het de bedoeling is om ook andere partijen (bijvoorbeeld een hele sector) aan het convenant te binden, dan moet het convenant algemeen verbindend verklaard worden. Maar daarvoor is een wettelijke basis nodig.

Het is mogelijk om in het convenant te bepalen dat eventueel ook nieuwe partijen aan het convenant kunnen deelnemen. Daarvoor kan een 'toetredingsregeling' worden opgenomen. Hierin wordt dan vastgelegd wie, op welke manier en onder welke voorwaarden kunnen toetreden (zie aanwijzing 6).

6. Overige

In de aanwijzing voor convenanten staan verder onder andere nog de volgende relevante aanwijzingen.

Als in een convenant afspraken zijn opgenomen over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden waarvoor regels van inspraak of advisering gelden, dan moet met deze regels rekening worden gehouden bij het uitvoeren van het convenant. Dit licht ik toe aan de hand van een voorbeeld. Stel dat een convenant wordt gesloten over het reduceren van stikstof in veevoer. Dan gaat deze over de bevoegdheid van de minister om eisen aan veevoer te stellen om op die manier de stikstof te reduceren. Als de minister zo'n eisen via een ministeriële regeling wil opleggen, dan moet de minister een ontwerp daarvoor aan de Tweede en Eerste Kamer overleggen (artikel 10.10, tweede lid, van de Wet dieren). Een convenant mag er niet aan in de weg staan dat deze wettelijke procedure wordt doorlopen. Dit kan uit aanwijzing 13 worden afgeleid. Deze aanwijzing spreekt over wettelijk voorziene inspraak- of adviesprocedures. Ik verwacht dat daar ook de procedure in artikel 10.10, tweede lid, van de Wet dieren onder valt. Dit zou betekenen dat de Tweede en Eerste Kamer ook iets mogen vinden van een convenant over een voermaatregel, zoals zij dat ook hadden bij de voorgenomen voermaatregel voor de melkveehouderij.

Als het gaat om een convenant over het reduceren van stikstof in veevoer, dan moet deze mogelijk ook aan de Europese Commissie worden voorgelegd zoals de minister dat ook heeft gedaan bij de voorgenomen voermaatregel voor de melkveehouderij. Aanwijzing 9, onderdeel 3, sub c, bepaalt namelijk dat bij het voorbereiden van een convenant wordt bezien of "communautaire of andere internationale verplichtingen ertoe noodzaken het (ontwerp van het) convenant te notificeren aan een instelling van de Europese Unie of van een andere internationale organisatie". Dit (notificeren) houdt in dat de Europese Commissie en andere lidstaten op de voorgenomen maatregel/het voorgenomen convenant kunnen reageren. De voorgenomen voermaatregel voor de melkveehouderij heeft ook deze notificatieprocedure doorlopen. Daarom is het aannemelijk dat een convenant over veevoer ook moet worden 'voorgelegd' (genotificeerd) aan (c.q. bij) de Europese Commissie.

In een convenant staan verder onder andere de volgende punten:

- het tijdstip van inwerkingtreding en de duur waarvoor het convenant is gesloten (aanwijzing 19);
- de mogelijkheden voor opzegging van het convenant (aanwijzing 20);
- de (on)mogelijkheden om af te wijken van het convenant (aanwijzing 21).

De overheid is bij het sluiten van een convenant overigens, net als bij ander handelen, gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

* * *