

Multifunctionele landbouw

Er zijn steeds meer agrarische bedrijven die naast agrarische productie andere economische activiteiten uitoefenen op het boerenerf. Deze multifunctionele landbouw kan dan ook met andere juridische regels te maken hebben.

Willem Bruil'

Agrarische bedrijven ontwikkelen zich. Sommige bedrijven doen dat door zich in versterkte mate te richten op de primaire agrarische productie, en streven naar intensivering, specialisatie en/of schaalvergroting. Ook zijn er bedrijven die het zoeken in diversificatie van activiteiten. Soms is deze verbreding direct gekoppeld aan het agrarisch bedrijf, zoals de verkoop van eigen producten in een winkel aan huis, soms is sprake van niet-landbouwactiviteiten, zoals een camping, streekproducten, zorgverlening, kinderopvang, dagbesteding, educatie, horeca, dagrecreatie, natuur- en landschapsbeheer, *bed&breakfast* en dergelijke. Al deze activiteiten vinden dan plaats op het boerenerf en in (voormalige) agrarische gebouwen, terwijl daarnaast nog steeds sprake is van agrarische productie. Natuurlijk zijn er ook agrarische bedrijven die stoppen en omschakelen naar andere activiteiten, maar dan spreken we niet meer van multifunctionele landbouw.

“Vaak kan een activiteit met afwijkend gebruik wel onder de bestemming ‘agrarisch bedrijf’ worden gebracht, mits deze van ondergeschikte betekenis is”

Om de multifunctionele landbouw te bevorderen is door het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een taskforce opgericht. Deze Taskforce Multifunctionele Landbouw “werkt in partnerships met private initiatieven, maatschappelijke organisaties en overheden aan versnelling, verbinding en vernieuwing in de multifunctionele landbouw. Dit doet de Taskforce door vanuit een landelijke en sectorbrede aanpak in samenwerking met leidende initiatieven programma's op te stellen. Binnen deze programma's worden in gezamenlijkheid de belangrijkste generieke knelpunten en kansen uitgediept door middel van o.a. pilots, onderzoeken en bijeenkomsten. Concreet streeft de Taskforce naar omzetverdubbeling van de multifunctionele landbouw in de periode 2008-2012”.

JURIDISCHE VRAGEN

Rond de multifunctionele landbouw spelen tal van juridische problemen. In de eerste plaats gaat het dan om het gegeven dat veel wet- en regelgeving definities bevat van ‘landbouw’, ‘landbouwer’ of ‘agrarisch bedrijf’. Meestal komt dat neer op productielandbouw en multifunctionele landbouw past daar dan vaak niet in. Voorbeeld: in bestemmingsplannen is een speciale regeling voor de landbouw opgenomen. De bestemming en bijbehorende voorschriften zijn in het algemeen gericht op het landbouwbedrijf. De vraag is dan vervolgens of het verbouwen van een schuur tot winkeltje, het doen plaatsvinden van boerengolftoernooien, het organiseren van agrarische seminars daar onder valt en – als deze vraag niet zonder meer met ja kan worden beantwoord – hoe een bestemmingsregeling vorm kan worden gegeven zodat multifunctionele landbouw wel tot de mogelijkheden behoort. Ook de pachtregeling in het Burgerlijk Wetboek heeft een specifiek op de bodemcultuur toegesneden omschrijving. Als een pachter dan een camping wil beginnen, past dat niet zonder meer in dat regime. In de tweede plaats speelt dat een agrarisch bedrijf dat andere activiteiten opneemt niet alleen te maken heeft met agrarischrechtelijke regels, maar ook met andere regelcomplexen, waar de landbouwer voorheen niet mee te maken had. Als er bijvoorbeeld een ‘boertel’ wordt geopend, zal men te maken krijgen met (andere) brandvoorschriften, de Drank- en Horecawet, toeristenbelasting en dergelijke. Men kan de juridische context derhalve benaderen vanuit het agrarisch recht: wat betekent de multifunctionele landbouw voor de pacht, de geurhinder, de natuurwetgeving, de milieuvergunning, de ruimtelijke ordening? Men kan de zaak ook vanuit de activiteit benaderen: welke regels zijn van toepassing op zorgboerderijen, winkels, boerencampings enzovoorts. Van beide benaderingen volgen hier enkele voorbeelden.

PACHT

In artikel 7:312 BW staat een tamelijk strikte omschrijving van wat landbouw is: akkerbouw; weidebouw; veehouderij; pluimveehouderij; tuinbouw, daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen; de

teelt van griendhout en riet; elke andere tak van bodemcultuur, met uitzondering van de bosbouw. Het gebruik van grond of gebouwen voor kamperen, dagopvang, boerenwinkel, *bed&breakfast* etc. valt hier niet zonder meer onder. Toch kan wel gesteld worden dat multifunctionele landbouw onder de pacht mogelijk is, indien en voorzover de productielandbouw – volgens de definitie van art. 312 – overheerst en bedrijfsmatig van karakter is. Een pachter die andere dingen wil gaan doen stuit op art. 7:348 BW. Om bestemming, inrichting en gedaante van het gepachte te veranderen is toestemming van de verpachter nodig. In het algemeen zal van zo'n verandering wel sprake zijn. In de pachtovereenkomst zal immers meestal wel zijn aangegeven waarvoor de grond en/of het gebouw is verpacht. Brengt de pachter veranderingen aan zonder toestemming, dan riskeert hij een vordering wegens wanprestatie en kan de rechter de pachtovereenkomst ontbinden. Als de verpachter de toestemming weigert, kan de pachter een vervangende machtiging vragen aan de grondkamer. De grondkamer verleent de machtiging "indien veranderingen noodzakelijk zijn voor een doelmatig gebruik van het gepachte door de pachter en er geen zwaarwichtige bezwaren aan de zijde van de verpachter zich tegen het aanbrengen daarvan verzetten." Veel casuïstiek is er nog niet over dit onderwerp.

GEURHINDER

Een nieuwe activiteit kan een 'geurgevoelig object' opleveren in de zin van de Wet geurhinder en veehouderijen. Dat kan consequenties hebben voor het eigen bedrijf, maar ook voor een nabijgelegen ander agrarisch bedrijf. Wat het eigen bedrijf betreft is het zaak om de activiteit deel te laten uitmaken van de eigen 'inrichting' en niet tot een splitsing over te gaan. Een geurgevoelig object wordt namelijk niet beschermd tegen eigen geurhinder. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de eigen agrarische woning. Aangezien het geurgevoelig object deel uitmaakt van een agrarische inrichting gelden – voor een bedrijf in de buurt dat wil uitbreiden – niet de geurbelastingsnormen van art. 3, eerste lid, van de Wet geurhinder, maar de vaste afstanden van art. 3, tweede lid: 100 meter binnen de bebouwde kom en 50 meter buiten de bebouwde kom. Bij gemeentelijke geurverordening kunnen andere – ook kleinere – afstanden worden vastgesteld. Geurhinder hoeft dus geen grote belemmering te zijn voor de ontwikkeling van de multifunctionele landbouw.

GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

Veel boeren vragen zich af of zij nog wel 'landbouwer' zijn in de zin van de Europese regelingen als zij zich mede richten op andere takken van bedrijvigheid. Het begrip 'agrarisch bedrijf' of 'landbouw' kan in verschillende regelingen een verschillende inhoud krijgen. In de Europese regelgeving zijn soms ook verschillen te vinden. De meest gangbare definitie – bijvoorbeeld in de regelingen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (de GMO-verordening) – houdt in dat een landbouwer een bedrijf moet beheren en een landbouwactiviteit moet uitoefenen, dat wil zeggen:



“Een zorgboer zal, naast agrarische regelingen, rekening moeten houden met regels die gelden in de gezondheidszorg”

“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 milieuconditie houden.” Men moet dus productiemiddelen hebben (grond, gebouwen) en een landbouwactiviteit uitoefenen, dan is men landbouwer. Ook is nodig dat men is ingeschreven bij de Dienst Regelingen met een relatienummer. Dat men daarnaast nevenactiviteiten uitoefent, maakt niet uit. Als het om de toeslagrechten gaat zal men voldoende hectares moeten hebben. Grond waarop een camping wordt geëxploiteerd telt niet mee voor de berekening. In het algemeen zal het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dus geen belemmering vormen voor multifunctionele landbouw. Sterker nog: vanuit de tweede pijler van het Europese landbouwbeleid is vaak subsidie beschikbaar voor deze nevenactiviteiten, onder het motto 'plattelandontwikkeling'.

RUIMTELIJKE ORDENING

In bestemmingsplannen is altijd een speciale regeling voor de landbouw opgenomen. De bestemming en bijbehorende voorschriften zijn in het algemeen gericht op het landbouwbedrijf. De vraag is dan vervolgens of het verbouwen van



een schuur tot winkeltje, het doen plaatsvinden van boeren-golftoernooien, het organiseren van agrarische seminars daar onder valt en – als deze vraag niet zonder meer met ja kan worden beantwoord – hoe een bestemmingsregeling vorm kan worden gegeven zodat multifunctionele landbouw wel tot de mogelijkheden behoort. Vaak kan een activiteit met afwijkend gebruik wel onder de bestemming ‘agrarisch bedrijf’ worden gebracht, mits deze van ondergeschikte betekenis is. Voor (ver)bouwen wordt veelal een grens aangegeven, bijvoorbeeld in maximum-oppervlakte. Moet de bestemming worden gewijzigd, dan is dat in de eerste plaats een politieke beslissing. Als het groene licht komt wordt vaak gekozen voor nevenbestemmingen of dubbelbestemmingen, met een aangegeven maximale omvang voor de nevenactiviteit, uitgedrukt in meters of in tijd (bijvoorbeeld een aantal dagen per jaar, als het om evenementen gaat).

ZORGLANDBOUW

Een zorgboer zal, naast agrarische regelingen, rekening moeten houden met regels die gelden in de gezondheidszorg. Zonder volledig te willen zijn kunnen worden genoemd: de warenwetgeving (voedselkwaliteit), de Kwaliteitswet zorginstellingen (eisen aan de zorg zelf), de Wet marktordening gezondheidszorg (registratie en administratie), de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst (WGBO), Klachtwet Cliënten Zorgsector (KCZ), Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg (BIG), Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). De financiering wordt geregeld op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Algemene wet bijzondere ziektekosten, de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten of de Wet sociale

werkvoorziening. Ook de Arbeidsomstandighedenwet speelt een rol bij de inzet van personeel of de ontvangst van bezoekers. Gemeentelijke regels zoals de bouwverordening en de gebruiksverordening zijn ook belangrijke regelingen. Voor zorgboeren is er een speciale vereniging, de Verenigde Zorgboeren. Deze brancheorganisatie zorgt onder meer voor een landelijke klachtencommissie en een kwaliteitssysteem. Aan certificering wordt gewerkt. Al met al is men nog niet zomaar zorgboer.

VERKOOP PRODUCTEN

Bij de verkoop van producten heeft men te maken met uiteenlopende regelingen als de Warenwet (met hygiëncodes), Winkelsluitingswet, Drank- en Horecawet (als er alcohol wordt aangeboden) enzovoorts.

SLOT

Multifunctionele landbouw kan een goede bron van (neven) inkomsten vormen voor de boer. De omzetten nemen – volgens de Taskforce – ook toe, vooral bij bedrijven die zich er bewust, en niet uit nood, op toeleggen. Er zijn juridisch nogal wat horden te nemen, waarbij moet worden opgemerkt dat de juridische belemmeringen op het eerste gezicht vaak groter lijken dan zij in werkelijkheid zijn. Belangrijkste succesfactor lijkt toch wel te zijn of de betrokken ondernemer over kwaliteiten beschikt voor de door hem gekozen tak van bedrijvigheid, zowel in economische zin, als in sociale zin. Natuurlijk kan het gezin va de agrariër daar ook een belangrijke rol bij spelen. ■

Voetnoot

1 Prof. mr. Willem Bruil is directeur van het Instituut voor Agrarisch Recht