



Juridische Aspecten van Weidegang

Aanleiding

Dat weidegang voor melkvee goed is voor mens, boer, milieu, natuur en het landschap verrijkt, is in de ogen van N&M inmiddels voldoende aangetoond. Ook blijkt uit onderzoek van de NZO dat meer dan 95 procent van de Nederlanders van mening is dat (melk)koeien buiten in de wei horen te grazen. Over de juridische aspecten van weidegang lijkt er echter minder duidelijkheid te zijn. Daarom heeft N&M prof. Willem Bruil opdracht gegeven deze notitie op te stellen.

Conclusie N&M

Het is uitstekend mogelijk weidegang juridisch te verplichten. Er zijn geen grote juridische belemmering om melkveehouders wettelijk te verplichten hun koeien voor een bepaalde periode buiten in de wei te laten grazen. N&M pleit er dan ook voor om de weidegang te regelen bij:

- 1) de korting op fosfaatrechten na toekenning – melkveebedrijven met weidegang worden minder gekort dan bedrijven zonder, zoals nu ook met de grondgebonden bedrijven;
- 2) bij overdracht van fosfaatrechten – alleen melkveebedrijven met weidegang kunnen fosfaatrechten ontvangen;
- 3) alsmede in of op basis van de Wet dieren.

En hierbij de heldere definitie van Friesland Campina aan te houden:

het gedurende ten minste honderdtwintig (120) dagen per kalenderjaar, gedurende ten minste zes (6) uur per dag weiden van alle melkgevende koeien op een bedrijf, met uitzondering van de zieke melkgevende koeien van dat bedrijf.

Juridische toelichting

Willem Bruil, Instituut voor Agrarisch Recht

Juni 2016

1. Inleiding

Op allerlei niveaus en binnen allerlei organisaties en bedrijven staat het streven naar weidegang voor rundvee hoog op de agenda. In deze korte notitie, geschreven in opdracht van Natuur & Milieu, komen twee onderwerpen aan de orde. In de eerste plaats: wat kan worden verstaan onder “weidegang”? Daarbij zullen verschillende definities de revue passeren. In de tweede plaats: welke vorm van regulering – binnen welke juridische clusters – zou het streven naar weidegang een juridische basis kunnen krijgen?

2. Definities

In ruimtelijke plannen is weidegang soms onderwerp van regelgeving. Meestal komt weidegang dan aan de orde bij het onderscheid tussen intensieve en grondgebonden bedrijven. Van ‘grondgebondenheid’ bestaan vele definities; in sommige daarvan speelt ‘weidegang’ een rol. Soms is dat impliciet en bijvoorbeeld uit de toelichting af te leiden,¹ soms ook expliciet.

In een bestemmingsplan van Groesbeek was de volgende definitie opgenomen:

grondgebonden veehouderij: een agrarisch bedrijf dat gericht is op het houden van dieren en op de huiskavel en in de directe omgeving voldoende areaal grond ter beschikking heeft voor de ruwvoederproductie en/of weidegang, waarbij de grondgebondenheid van het bedrijf door de ondernemer dient te worden onderbouwd.

Deze definitie vond de Raad van State niet rechts onzeker en deze kon dus door de beugel.²

Bestemmingsplan Sint Anthonis:

grondgebonden melkrundveehouderij: een grondgebonden bedrijf in de vorm van een melkrundveehouderij die op de huiskavel en de directe omgeving voldoende areaal grond ter beschikking heeft voor ruwvoederproductie en/of weidegang.³

In Sluis-Aardenburg is weidegang het enige criterium:

grondgebonden veeteelt: het houden van melkvee en/of overig vee waarvoor in de bedrijfsvoering weidegang essentieel is.

Ook het omgekeerde komt voor. In de Verordening ruimte van Zuid-Holland is als definitie van ‘intensieve veehouderij’ opgenomen:

intensieve veehouderij: bedrijf waar slacht-, fok-, leg-, of pelsdieren in gebouwen (bijna) zonder weidegang wordt gehouden, onafhankelijk van agrarische grond als productiemiddel;⁴

In dit geval geeft ‘weidegang’ mede invulling aan het begrip ‘grondgebondenheid’. In het bestemmingsplan Rijnsburg is weidegang het enige criterium:

bedrijf voor intensieve veeteelt: een onderneming waarin slacht-, fok-, leg- of pelsdieren worden geteeld zonder of nagenoeg zonder weidegang;⁵

Zo ook in Middelharnis:

¹ ABRS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4037.

² ABRS 15-04-2014, ECLI:NL:RVS:2015:1197.

³ ABRS 04-02-2015, ECLI:NL:RVS:2015:249.

⁴ Zie voor een casus met kippen: ABRS 12-08-2015, ECLI:NL:RVS:2015:2603. Voorts: ABRS 25-03-2015, ECLI:NL:RVS:2015:913; ABRS 09-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2487; Rechtbank Oost-Brabant 17-03-2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195..e.v.a.

⁵ ABRS 20-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4237

niet-grondgebonden veehouderij: een agrarische bedrijvigheid gericht op het houden, fokken of mesten van vee, zonder of nagenoeg zonder weidegang, in gebouwen met een benodigde bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 100 m².

In de rechtspraak komen we het begrip ‘weidegang’ overigens ook in allerlei casus tegen, bijvoorbeeld bij geschillen over paarden.⁶

In het Reglement Weidegang van Friesland Campina is de volgende definitie daarvan opgenomen:

het gedurende ten minste honderdtwintig (120) dagen per kalenderjaar, gedurende ten minste zes (6) uur per dag weiden van alle melkgevende koeien op een bedrijf, met uitzondering van de zieke melkgevende koeien van dat bedrijf.

In een procedure bleek deze definitie nog tot onduidelijkheid te kunnen leiden: “het geschil spitst zich toe op de vraag hoe de definitie van weidegang in het van toepassing zijnde reglement moet worden uitgelegd: [eiseres] is van mening dat aan die definitie is voldaan als elke individuele melkgevende koe op een bedrijf gedurende ten minste 120 dagen per kalenderjaar gedurende ten minste 6 uur per dag is geweid, Friesland Campina is van mening dat pas aan de definitie is voldaan als alle melkgevende koeien op een bedrijf gedurende ten minste 120 dagen per kalenderjaar gedurende ten minste 6 uur per weidegangdag zijn geweid (de uitzondering van zieke koeien daargelaten). Bij de eerste interpretatie zou [eiseres] aan de vereisten voor weidegang kunnen hebben voldaan, bij de tweede staat vast dat zij daaraan niet heeft voldaan.” De interpretatie van Friesland Campina wordt door de rechter gevolgd, mede omdat dat gemakkelijker te controleren is. Bij deze coöperatie komt trouwens ook nog het begrip ‘deelweidegang’ voor.

Opvallend is dat de definities van ‘weidegang’ in de ruimtelijke ordening – voor zover al expliciet gemaakt en niet onderdeel zijn van de invulling van grondgebondenheid – betrekkelijk vaag zijn. Door de bestuursrechter worden zij evenwel wel geaccepteerd. Veel duidelijker en kwantitatief ingevuld is de definitie van Friesland Campina (hoewel daar ook nog discussie over ontstond). Het verdient wellicht de voorkeur om een definitie zo scherp mogelijk te formuleren om discussie te vermijden. Aan de andere kant biedt een vagere definitie ruimte voor maatwerk, hetgeen ook voordelen kan bieden. Zo kan de definitie ‘een bedrijfsvoering waarbij weidegang essentieel is’ toch weer in beeld komen.

Grote vraag bij dat alles is wel de handhaving. Men kan uiteraard op een bepaald moment – bijvoorbeeld ter gelegenheid van een ruimtelijk besluit - de bedrijfsvoering beoordelen en de conclusie trekken dat aan een eis van ‘weidegang’ is voldaan. Maar de controle zal ook daarna betrekkelijk intensief moeten zijn om te kunnen beoordelen of daar ook blijvend aan is voldaan. En dan nog: een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld strekkende tot het mogen bouwen van een nieuwe stal, kan niet zomaar worden ingetrokken.

3. Waar te regelen?

⁶ Zie bijvoorbeeld Hof Den Bosch 18-10-2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AA8077. De term ‘weidegang’ levert 85 treffers op op www.rechtspraak.nl (22 juni 2016).

Uit de inventarisatie van definities blijkt al dat weidegang op verschillende manieren kan worden geregeld:

- Via het privaatrecht, door middel van afspraken tussen de melkveehouder en de melkfabriek, zoals bij Friesland Campina. Melkveehouders die weidegang toepassen ontvangen meer melkgeld.
- Via het publiekrecht, door bepalingen in de verordeningen ruimte van de provincies en in bestemmingsplannen op te nemen. Uiteraard zou een en ander ook in de Amvb Ruimte op rijksniveau geregeld kunnen worden. Ik wijs er wel op dat de weidegang in ruimtelijke besluiten niet verplicht is gesteld, maar dat het onderscheid tussen intensieve en grondgebonden bedrijven (mede) bepaalt. Aangezien grondgebonden bedrijven vaak meer ruimtelijke mogelijkheden krijgen dan niet-grondgebonden bedrijven is het onderscheid natuurlijk wel van belang.

De vraag van Natuur en Milieu komt vooral op in de discussie rond de in te voeren fosfaatrechten. Een eventueel te introduceren eis van 'weidegang' kan op vier manieren:

- Bij de eerste toekenning van de rechten; deze optie ligt minder voor de hand omdat de eerste toekenning, blijkens de plannen, gebaseerd zal zijn op de melkveestapel van 2 juli 2015.
- Bij de korting op deze rechten; in het plan van de regering wordt al voorzien in een kleinere korting voor grondgebonden bedrijven; dat wil zeggen: bedrijven die op de referentiedatum geen fosfaatoverschot hadden.⁷ Als op dat punt onderscheid wordt gemaakt, kan dat ook voor bedrijven met of zonder weidegang.
- Bij de overdracht van rechten. De regering heeft in genoemde brief gesteld dat aan die overdracht geen extra eisen zullen worden gesteld, bijvoorbeeld voor wat betreft grondgebondenheid. De AMvB grondgebondenheid borgt deze grondgebondenheid volgens de staatssecretaris al voldoende. Dat moge zo zijn, maar het kan natuurlijk wel.⁸ Bovendien zou genoemde regeling dan misschien overbodig worden.
- Bij de toekenning van extra rechten uit de fosfaatbank. Deze optie ligt vooral voor de hand omdat het toch al de bedoeling is om aan deze rechten allerlei eisen te stellen. Weidegang zou daar onderdeel van kunnen uitmaken.

Tenslotte valt nog te denken aan een regeling in of op basis van de Wet dieren. Immers: weidegang is ook vanuit welzijnsoogpunt goed te onderbouwen.

4. Keuze

De keuze van een regeling zal vooral worden bepaald door de vraag of de verplichting tot weidegang voor alle bedrijven moet gelden of alleen voor de bedrijven die uitbreiden. Valt de keuze op *alle* bedrijven dan ligt een regeling in (op basis van) de Wet dieren voor de hand. Wel zal dan rekening moeten worden gehouden met een ruim overgangsrecht aangezien er nu bedrijven zijn die om technische redenen - dat wil zeggen; niet wegens gebrek aan grond - geen weidegang toepassen en die dan zullen moeten investeren in een andere bedrijfsvoering. Als het alleen om de uitbreiders zou gaan komt een regeling in de ruimtelijke ordening in beeld (waarbij dan de vraag op komt of dat aan provincies en gemeenten kan worden overgelaten of dat het Rijk dat zal moeten regelen). Uitbreiders kunnen ook worden aangesproken ter gelegenheid van de korting op en de overdracht van fosfaatrechten en a fortiori bij de uitgifte van die rechten uit de voorziene fosfaatbank. Natuurlijk is ook een combinatie mogelijk: uitbreiders moeten direct weidegang toepassen, stilzitters pas op termijn.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108. Zie daarover J.M.M. Kroon - Contouren fosfaatrechten melkveehouderij steeds duidelijker, Agrarisch Recht, april 2016, blz. 189 e.v.

⁸ Bij overdracht van suikerquotum was duurzaam voldoende grond bij de verkrijger lange tijd een eis die aan overdrachten werden gesteld. Ook bij de overdracht van melkquotum werd in het verleden aan hectares gekoppeld.