



Vlaams
Parlement

ingediend op **806** (2020-2021) – Nr. 1
18 mei 2021 (2020-2021)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Steven Coenegrachts, Gwenny De Vroe, Bart Van Hulle,
Emmily Talpe, Bart Tommelein en Tom Ongena

over de aanpassing
van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
met het oog op de 'pax naturae'

Inleiding

Vlaanderen is een dichtbevolkte regio. De komende decennia zal niet alleen een demografische groei, maar ook een fenomeen als gezinsverdunding het beschikbare woonpatrimonium beïnvloeden. De bouwshift zal dus vooral ook moeten zorgen voor een versnelde uitrol van kwaliteitsvolle verdichtingsprojecten opdat gezinnen en huishoudens ook in de toekomst in een leefbare en betaalbare omgeving kunnen wonen, werken en leven. Dat betekent een ware shift in onze centra en kernen op het vlak van groen, waterbeheer, mobiliteit en energie, en voornamelijk ook een aangepast woonaanbod om de sterk stijgende vastgoedprijzen daar tegen te gaan. Elke inwoner heeft ruimte nodig om te wonen, te werken, te recreëren, zich te voorzien van voedsel of zich te verplaatsen. Daarvoor wordt dikwijls ruimte ingenomen of verhard. Tegelijk staat de open ruimte onder druk. De dynamiek die uitgaat van verspreide bebouwing en verstedelijking, versnipperd ook het landbouwareaal in de praktijk en verhoogt de grondprijzen voor landbouwgrond. Die versnippering en gronddruk zorgen ervoor dat alle partijen zichzelf vandaag als verliezers beschouwen: de landbouwers door de hoge grondprijzen en de potentiële aantasting van het bestaande landbouwareaal, en brede lagen van de bevolking door de landschapsvershraling, de achteruitgang van de algemene milieukwaliteit, inclusief het feit dat de biodiversiteit onder druk staat én groene bestemmingen onvoldoende gerealiseerd worden.¹ Lokale besturen en heel wat burgers zien lijdzaam toe op die ruimtelijke impasse die nu al decennialang aanhoudt.

Klimaatverandering en mondiale vraagstukken op het vlak van voedsel-, water-, energie- en materialenvoorziening zetten het herstelvermogen van de ruimte nog meer onder druk. Als symptoom van de klimaatopwarming werd Vlaanderen de laatste jaren steeds vaker ook geconfronteerd met extreme droogte. In de landbouw dook een nieuw fenomeen op: verbrande gewassen ten gevolge van de hitte. Hoorzittingen in het Vlaams Parlement daarover leerden dat een structurele aanpak daarvan dringend nodig is. Er moet meer aandacht gaan naar de open ruimte, zodat die de noodzakelijke grondstoffen, veerkracht en ecosysteemdiensten kan blijven leveren.

Het ruimtelijk beleid moet garanderen dat ruimtelijke ontwikkelingen het vermogen van de ruimte om natuurlijke regulerende diensten te leveren, in stand houden en versterken. Dat is nodig om de gevolgen van klimaatverandering voor de waterhuishouding, voedselproductie of biodiversiteit te milderen. Het stikstofdossier toonde aan dat die problematiek actueler is dan ooit. Verschillende activiteiten zorgen voor de uitstoot van stikstof, waaronder de industrie, het verkeer en ook de landbouw. Concreet gaat het om ammoniak en stikstofoxides die worden uitgestoten in de lucht. Die stikstofverbindingen kunnen weer neerslaan en op die manier een negatieve invloed hebben op nabije natuurontwikkeling. In geval van ammoniak, dat vooral in de veehouderij wordt uitgestoten, gebeurt de depositie veeleer dicht bij de bron van uitstoot. In geval van stikstofoxides, die vooral door de industrie, het verkeer en via verbrandingsprocessen worden uitgestoten, gebeurt de depositie vaak verder van de bron van emissie. De kritische depositiewaarde (KDW) verschilt per natuurgebied en is afhankelijk van doelsoorten in dat gebied. De impact van stikstof is een oud zeer. Daarom is stikstofuitstoot een element dat wordt beoordeeld in vergunningsaanvragen, via de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), die een inschatting maakt van de geplande activiteit. Dat toegepaste significantiekader ligt nu onder vuur na het arrest van de Raad voor

¹ Voor een grondig overzicht met de meest recente feiten en cijfers voor het beleid werd een beroep gedaan op het Natuurrapport 2020. Dat rapport beantwoordt vragen als: hoe is het gesteld met de biodiversiteit in Vlaanderen? Wat zijn de belangrijkste drukfactoren? Heeft Vlaanderen de regionale en Europese beleidsdoelen voor 2020 behaald? En welke aanbevelingen reikt het Natuurrapport zelf aan? (<https://www.vlaanderen.be/publicaties/natuurrapport-2020>).

Vergunningsbetwistingen. De Vlaamse Regering zal nu een nieuwe PAS moeten opstellen om voldoende zekerheid te garanderen dat stikstofuitstoot geen negatief effect heeft op de speciale beschermingszones (SBZ's). Kortom, er zijn grotere en beter aaneengesloten openruimtegebieden nodig waarin landbouw, natuur en bos meer in symbiose moeten kunnen functioneren.

Het gewestplan en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vormen vandaag nog steeds de basis voor het ruimtelijk beleid van het Vlaamse Gewest. Parallel aan de verdere uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bereidt de Vlaamse Regering een nieuw ruimtelijk beleidsplan voor. Daarvoor werd een groenboek² opgesteld in 2011, een witboek³ in 2016 en een strategische visie⁴ in 2018 die de strategische krachtlijnen schetst voor de ruimtelijke ontwikkeling in de volgende decennia. De vorige Vlaamse Regering heeft daarmee een beleidslijn uitgezet die een vernieuwde filosofie en aanpak in het ruimtelijk beleid wil inzetten. De ambitie is in ieder geval duidelijk: voortaan zal meer rendement moeten worden gehaald uit de al ingenomen ruimte, waardoor het aansnijden van open ruimte de uitzondering wordt. Versnipperd ruimtegebruik heeft er in de afgelopen jaren voor gezorgd dat mensen verspreid zijn gaan leven, wonen en werken. Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) wil die problematiek aanpakken. Om de ambities kracht bij te zetten, formuleert de strategische visie het doel om gemiddeld bijkomend (netto)ruimtebeslag terug te dringen van de huidige zes hectare per dag naar drie hectare per dag in 2025. De netto-inname van nieuwe open ruimte moet tegen 2040 volledig gestopt zijn. Als einddoel wordt vooropgesteld om vanaf 2050 nergens meer bijkomend te verharderen zonder ergens te ontharden. Er zal dus volop anders moeten worden gebouwd en er zal in de toekomst meer moeten worden verdicht, door bijvoorbeeld extra woningen te plaatsen op de al bebouwde percelen, door woningen te groeperen en voor hetzelfde aantal woongelegenheden minder ruimte in te nemen.

Om uitvoering te geven aan die visie is het nog even wachten op de opmaak van de ontwerpbeleidskaders. De strategische visie van het BRV heeft immers nog niet de status van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan. Het biedt vandaag louter een basis voor regeringsbeslissingen ter realisatie van de visie. Het is niet de doelstelling van de indieners van deze conceptnota om hier een voorstel van beleidskaders te presenteren. Het doel van deze conceptnota is om bij de Vlaamse Regering enkele beleidsaanbevelingen te doen die het bereiken van de doelstellingen van de strategische visie BRV kunnen vergemakkelijken.

Ruimteboekhouding

Met het Ruimtelijk Structuurplan legde Vlaanderen in 1997 een belangrijk fundament om de gewenste toekomstige ruimtelijke structuur vast te leggen. Omdat de ruimte schaars en eindig is, wou Vlaanderen ervoor zorgen dat er zorgvuldig met de ruimte werd omgesprongen, dat er werd geïnvesteerd in de steden en dat wat nog rest aan groen en open ruimte, zo veel mogelijk bewaard kon worden. De opeenvolgende regeringen hebben de uitvoering van het plan onderschreven en in de tweede herziening werd de begroting van de ruimte vastgelegd in kwantitatieve streefcijfers. De ruimteboekhouding (RBH) of ruimtebalans was geboren.

De streefcijfers van de ruimteboekhouding houden de toe- en afnamen bij van de oppervlakten van de verschillende bestemmingscategorieën.⁵ Er wordt naar

² <https://www.vlaanderen.be/publicaties/groenboek-vlaanderen-in-2050-mensenmaat-in-een-metropool-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

⁴ <https://omgeving.vlaanderen.be/node/970#40155940-3487-452c-a702-c54717afc79b>

⁵ In het RSV werden niet voor elke RBH-categorie streefcijfers vastgelegd. Er waren vooral kwantitatieve taakstellingen voor wonen, recreatie, industrie, natuur, bos, en landbouw. De andere bestemmingen werden aan twee categorieën met 'overige bestemmingen' toegewezen, louter om de boekhouding sluitend te maken, maar dus zonder beleidsmatige meerwaarde.

gestreefd om die bestemmingswijzigingen proportioneel in evenwicht te houden, rekening houdend met de nog te realiseren taakstellingen voor de verschillende bestemmingscategorieën. Een verrekening in de ruimteboekhouding gebeurt pas na de definitieve goedkeuring van een plan. De ruimteboekhouding RSV is dus het monitoringinstrument waarmee de Vlaamse overheid de streefcijfers volgt.⁶ Let wel: het gaat om de monitoring van het geplande landgebruik, waardoor die in feite geen informatie weergeeft over het feitelijke ruimtegebruik.

Bestemming	Toestand 2015	Begrote toestand RSV ²²
bestemmingen gedomineerd door ruimtebeslag²³	373.600	378.500
Wonen	227.600	227.500
Industrie	62.600	66.000
Recreatie	20.500	21.000
Andere bestemmingen ²⁴	62.900	64.000

bestemmingen niet gedomineerd door ruimtebeslag	986.000	981.000
Landbouw	786.200	750.000
Natuur	127.100	150.000
Bos	45.400	53.000
Andere bestemmingen	27.300	28.000

Bron: Strategische visie, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen van het Departement Omgeving

Hoeveel natuur is er in Vlaanderen? Hoeveel komt er jaar na jaar bij of verdwijnt er? Het zijn eenvoudige vragen, die via de ruimteboekhouding niet zo eenvoudig te beantwoorden zijn. Volgens de indieners van deze conceptnota schiet de ruimteboekhouding vandaag dan ook op het terrein haar doel voorbij. Het oorspronkelijke doel was een opvolging van het begrote ruimtegebruik in Vlaanderen: hoeveel ruimte was er in 1994 (de nulmeting) beschikbaar voor elk van de verschillende functies (wonen, werken, natuur, landbouw), en wat was de wenselijke evolutie tegen 2007, na de eerste versie van het RSV. Maar door een gebrekkig kwantitatief inzicht in het werkelijke ruimtegebruik en de planinstrumenten die beschikbaar waren, werden die doelstellingen vertaald naar de bestemmingscategorieën op de bestaande en de nieuwe bestemmingsplannen. Die theoretische oefening heeft weinig te maken met het reële ruimtegebruik.

De confrontatie van het landgebruik met de bestemmingscategorie levert soms hallucinante cijfers op. Als de bestemmingscategorie 'bosgebied' wordt vergeleken met het landgebruik, dan geeft dat als resultaat een totale oppervlakte van 14.550 hectare waar vandaag geen bomen staan.⁷ Als dat bekeken wordt in het totale geheel, dan betekent dit dat volgens die data op 32,1 procent van de totale oppervlakte aan bestemd bosgebied in Vlaanderen geen werkelijk bos aanwezig is. Uiteraard liggen de mogelijkheden daar voor het grijpen om de geplande bosuitbreiding waar te maken. Dezelfde oefening werd de voorbije jaren ook gemaakt bij het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), die het feitelijke landbouwgebruik becijferde op basis van de officiële aangifte (ALV-landbouwgebruikspercelen).

⁶ <https://omgeving.vlaanderen.be/ruimteboekhouding-rsv>

⁷ *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 53 van 12 oktober 2020 van Steven Coenegrachts aan Zuhail Demir: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1619050>.

Daaruit blijkt dat 685.000 hectare van de 788.000 hectare (ruimteboekhouding) daadwerkelijk geregistreerd staat als landbouwgebruik.⁸ De gegevens waarover het Departement Omgeving beschikt, wijken in beperkte mate (0,3 procent) van dat cijfer af. Die cijfers tonen aan dat in Vlaanderen gemiddeld 15 procent van het gebied dat voor landbouw bestemd is, in beslag genomen wordt door niet-agrarisch landgebruik. Een deel van die ruimte blijkt dus alleen 'virtueel' en niet reëel te bestaan en wordt in onderzoekstaal ook wel eens 'virtueel landbouwland' genoemd.⁹ Tegelijk bevindt 6 procent van het werkelijk landbouwgebruik zich binnen een 'groene' bestemming, 3 procent in een woonbestemming en 1 procent in een industriële bestemming. Die verhoudingen zijn de voorbije jaren amper gewijzigd.

De indieners vragen zich dus af of het element van de ruimteboekhouding vandaag nog zinvol is als beleidsdoel. Zeker als blijkt dat gronden in de praktijk anders gebruikt worden, wat op zich logisch is omdat bestemmingen niet afdwingbaar zijn ten aanzien van de burger. Ze hebben louter kracht van wet in het vergunningenbeleid. De huidige strategieën voor het behoud van open ruimte en/of landbouwruimte slagen er duidelijk niet in om die open ruimte in de praktijk ook te vrijwaren van andere activiteiten. Het feit dat die sectoren de competitie als grote druk ervaren, opent perspectieven om allianties te smeden en samen te zoeken naar instrumenten en oplossingen om een ruimtelijk evenwicht te vinden. Twee mogelijke pistes dienen zich dan ook aan: ofwel mogelijkheden zoeken om het systeem van de ruimteboekhouding stringenter te handhaven, ofwel zoeken naar mogelijkheden om de overbodige tegenstelling te overstijgen. De indieners van deze conceptnota merken alvast tot hun tevredenheid op dat bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen de Vlaamse Regering ervoor geopteerd heeft om de principes van de ruimtebalans alvast niet als bindend referentiekader (met doelstellingen) mee te nemen in haar nieuwe ruimtelijke visie. De ruimteboekhouding monitort, maar legt er niet langer richtinggevende bepalingen voor op.

Ruimtelijke strijd

Landbouw is een belangrijke speler in het landschap. In Vlaanderen neemt de sector zo'n 46 procent van de landoppervlakte in. Landbouwers kunnen ook in de toekomst, naast hun rol als producent van duurzaam, kwalitatief en veilig voedsel, een essentiële rol blijven vervullen in het landschapsbeheer. Met een businessmodel dat boeren dwingt om meer te produceren voor alsmaar lagere prijzen, worden zowel de boeren zelf als de kwaliteit van de open ruimte onvermijdelijk onder druk gezet. Het tempo waarmee landbouwbedrijven op de vastgoedmarkt komen, zorgt er bovendien voor dat het behoud van landbouwgrond steeds problematischer wordt. De gemiddelde leeftijd van landbouwbedrijfsleiders is 52 jaar, en in de komende tien jaar zal allicht een groot aantal van hen zijn bedrijf overlaten. Dat maakt dat de discussies rond residentialisering, vertuining en verpaarding de volgende jaren bij ongewijzigd beleid meer dan ooit tevoren de kop zullen opsteken. De huidige generatie is getuige van het verdwijnen van kleine boerderijen in alle regio's van Europa en van de toenemende concentratie van land dat in handen is van een kleiner aantal productie-eenheden. Doordat een toenemend aantal boerenbedrijven uit het Europese landschap is verdwenen of is opgegaan in grotere bedrijven, namen de werkgelegenheidskansen op het platteland aanzienlijk af. Tussen 2005 en 2017 is het aantal arbeidskrachten in de landbouw op Europees niveau met 25 procent gedaald, en tussen 2017 en 2030 zal dat aantal naar verwachting nog

⁸ Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., Claes, C., Hennebert, M., 2016. Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie Antwerpen. Eindrapport binnen de samenwerkingsovereenkomst tussen de Provincie Antwerpen, Dienst Landbouw- en Plattelandsbeleid (DLP) en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO). https://www.provincieantwerpen.be/content/dam/provant/dese/dienst-landbouw-en-plattelandsbeleid/documenten/landbouw/NietAgrarischeLandgebruiken_AgrarischGebied_Eindrapport.pdf

⁹ ILVO, Virtueel Landbouwland, Het harde verschil tussen feiten en cijfers. <https://www.vrp.be/static/virtueel-landbouwland-2-pdf-61e353f6d65d976a876ec105f5c2f801.pdf>

eens met 28 procent dalen.¹⁰ Vlaanderen vormt geen uitzondering in die dalende trend, maar de grootorde ervan is wel opmerkelijk: in Vlaanderen bleef de trend het afgelopen decennium immers beperkt tot 3 procent.¹¹

Het centrale element blijft echter: grond. Hoe kan een stijgende wereldbevolking worden gevoed met minder middelen: minder grond, efficiëntere landbouw¹², minder emissies, én dat alles ecologisch, economisch én sociaal duurzamer?

Vlaanderen vormt dus geen uitzondering in de dalende trend van het aantal boeren in vergelijking met andere Europese landen. Maar net als de afname van het aantal boeren is ook de afname van de biodiversiteit de voorbije decennia moeilijk te stoppen. De biologische waarderingskaart (BWK), die gedetailleerd de natuurwaarde in Vlaanderen weergeeft, toont aan dat ongeveer 21 procent van Vlaanderen of ruim 280.000 hectare uit biologisch waardevol gebied bestaat. Opmerkelijk: 95.000 hectare daarvan valt vandaag onder 'effectief' natuurbeheer en 99.000 hectare daarvan of 35 procent is 'zonevreemd'.¹³ Het gaat dus om waardevolle stukken natuur die planologisch niet beschermd zijn: onder meer bos, moerasjes, verlaten hooilanden, ruigtes en vijvers die voornamelijk in landbouwgebied liggen. Een andere vraag is hoeveel natuur er zou moeten zijn in Vlaanderen. Dat blijft een moeilijke berekening aangezien heel wat van de ingekleurde gebieden op het terrein nog niet gerealiseerd of verdwenen zijn. En wat er wel is, is in sommige gevallen niet in goede staat volgens de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) van de Europese regelgeving. Die richtlijn is mee het resultaat van een Europese reactie om de verdere achteruitgang en het verlies van kwetsbare wilde fauna en flora en van waardevolle natuurlijke habitats tegen te gaan en om te buigen naar herstel. In 1979 kwam er als eerste een Vogelrichtlijn en in 1992 volgde de Habitatrichtlijn. Samen vormen ze de hoekstenen van het Europese biodiversiteitsbeleid. Beide richtlijnen verplichten de lidstaten om maatregelen te nemen om alle inheemse vogelsoorten, en de habitats en soorten van de Habitatrichtlijn binnen het natuurlijke verspreidingsareaal op hun grondgebied in een gunstige 'staat van instandhouding' of toestand te houden of te krijgen, via behoud of herstel. De Vogelrichtlijn omvat ook bepalingen voor de bescherming van enkele zeldzame en bedreigde soorten, en voor de trekvogels door de meest geschikte gebieden op hun grondgebied als speciale beschermingszones te selecteren. Ook de Habitatrichtlijn bouwt verder op die richtlijn. Binnen de 62 SBZ's die Vlaanderen rijk is, moet alles in het werk gesteld worden om de habitats en soorten van Europees belang die er voorkomen, in een gunstige staat te houden of te brengen.¹⁴ Voor elke SBZ moeten er daarom instandhoudingsdoelen worden geformuleerd. De verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zijn in Vlaanderen omgezet in het Natuurdecreet en verder uitgewerkt in verschillende uitvoeringsbesluiten. Voor de periode 2016-2020 zijn de doelen en acties uitgeschreven in het Vlaams Natura 2000-programma. Het Natuurrapport 2020 leert alvast dat de Vlaamse beleidsdoelen voor 2020 niet werden gehaald en dat de vooruitgang onvoldoende is. Bijna een derde van de soorten in Vlaanderen staan op een rode lijst van soorten

¹⁰ Europese Commissie, EU-landbouwvooruitzichten: De Europese landbouwarbeid en het totale inkomen zullen naar verwachting tegen 2030 dalen (2017). https://ec.europa.eu/info/news/eu-agricultural-outlook-european-agricultural-labour-and-total-income-expected-to-decrease-by-2030_en.

¹¹ Met de publicatie Kerncijfers landbouw 2020 biedt Statbel, het Belgische statistiekbureau, een overzicht van de huidige situatie en de recentste evoluties in de landbouw in ruime zin, inclusief visserij, met alle fysische, demografische en economische aspecten ervan. https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/landbouw/NL_kerncijfers_landbouw_2020_v11_met_cover_voor_web.pdf.

¹² Over de vraag wat precies efficiëntere landbouw is, valt heel wat te discussiëren. De indieners van deze conceptnota stellen uitgangspunten zoals die van bijvoorbeeld prof. Marjolein Visser van de ULB ter discussie. Volgens die uitgangspunten vormt de energie-input tegenover de output (uitgedrukt in kJoule) de basis om een beter zicht te krijgen op de reële efficiëntie van de intensieve landbouw. Dat zou betekenen dat landbouw zonder machines, bestrijdingsmiddelen en kunstmest de meest efficiënte is. Dat klopt volgens de indieners niet want daarvoor zou wereldwijd minstens 40 procent areaal extra nodig zijn om dezelfde productie te realiseren. Efficiënte landbouw betekent volgens de indieners dat er moet worden geprobeerd om hetzelfde te produceren op een gelijk of kleiner areaal, met zo weinig mogelijk externe input.

¹³ <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/oppervlakte-met-effectief-natuurbeheer>

¹⁴ In totaal gaat het om 163.500 hectare of ongeveer 12 procent van het Vlaamse grondgebied.

die de afgelopen decennia rake klappen hebben gekregen, die kwetsbaar zijn of met uitsterven bedreigd worden.¹⁵

Conclusie: er is in Vlaanderen minder natuur dan er (allang) had moeten zijn, en tegelijk is er een aanzienlijke oppervlakte biologisch waardevol gebied dat weinig bescherming krijgt. De indieners van deze conceptnota erkennen het belang van het behalen van de Europese natuurdoelstellingen. De vraag hoe die het best kunnen worden verwezenlijkt, is uiteraard essentieel. Deze conceptnota probeert alvast oplossingen aan te reiken die momenteel ten onrechte onderbelicht worden. Landbouw en natuur, ze zitten in hetzelfde schuitje. De aanbevelingen zijn bekend: nood aan meer beschermde natuur en natuurherstel, waaronder de oproep voor kandidaat-nationale parken en kandidaat-landschapsparken, terwijl landbouwers moeten zoeken naar schaalverandering door een leefbaar businessmodel op maat te ontwikkelen. Landbouw en natuur zijn beide van essentieel belang voor elke Vlaming. De sleutel ligt ten dele bij een goede ruimtelijke ordening, die moet zorgen voor een 'pax naturae', een beleid dat landbouw en natuur met elkaar in evenwicht kan helpen brengen.

'Pax naturae'

Om het evenwicht te herstellen tussen de verzuchtingen van de landbouw, de natuur en het brede publiek stellen de indieners van deze conceptnota voor om de traditionele en statische ruimtelijke politiek van toestemming en verbod te verlaten. Tot vandaag geeft de overheid in bestemmingsplannen aan welke specifieke bestemmingen op een bepaald terrein al dan niet toelaatbaar zijn. De bovenstaande voorbeelden hebben ruimschoots aangetoond dat het huidige ruimtelijk instrumentarium onvoldoende in staat is om de nodige veranderingen afdoende te begeleiden. De indieners van deze conceptnota pleiten met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het BRV voor een sterke vereenvoudiging van de regelgeving. Zo willen ze de open ruimte verdelen in drie compartimenten:

- 1° natuurgebied;
- 2° een buffer met natuurvriendelijke landbouw rond dat natuurgebied;
- 3° intensieve landbouw, die ook blijft inzetten op verduurzaming en die verder afligt van kwetsbare natuur.

Dat vereist weliswaar dat er een grote ruil van gronden plaatsvindt, dat in een aantal situaties beperkingen aan de vrije keuze van teelten wordt opgelegd, en dus dat er ontzettend veel overleg wordt gepleegd op alle niveaus, niet het minst met de betrokken landbouwsector en natuurorganisaties.

De indieners van deze conceptnota inspireren zich voor die beleidskeuze op de omzendbrief RO 2017/01 betreffende een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden. In die omzendbrief werd vertrokken vanuit een andere dynamiek, namelijk een tweedeling tussen bebouwde en onbebouwde gebieden. De redenering was dat bebouwde gebieden nog veel meer dan vandaag hun groeipotentieel moeten kunnen benutten. Er wordt geprobeerd om dat ruimtelijke rendement zo kwalitatief mogelijk na te streven ter bevordering van een duurzame ontwikkeling. Belangrijker in het licht van deze conceptnota was de invulling van de onbebouwde gebieden. Net die gebieden zijn belangrijk voor biodiversiteit, waterbeheer, groenwaarden, voedselproductie, recreatie, het opvangen van de gevolgen van de klimaatverandering en het winnen van energie. De omzendbrief gaf een interpretatief karakter aan de bestaande regelgeving en had een beleidssturend karakter. Maar de omzendbrief stelde uitdrukkelijk dat verdere regelgevende initiatieven wenselijk waren om de bovenvermelde doelstellingen verder te verfijnen en te operationaliseren.

¹⁵ Natuurrapport 2020, p. 13.

Om de omzendbrief te verfijnen hebben de indieners van deze conceptnota verder inspiratie gezocht bij het beleidsdocument van het Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) van het Verenigd Koninkrijk.¹⁶ Naast heel wat negatieve gevolgen bood het vertrek uit de Europese Unie het Verenigd Koninkrijk weliswaar een unieke opportuniteit om het landbouwbeleid (en grondbeleid) grondig te gaan hervormen. Daarvoor wil het uitgaan van een volledig nieuwe denkwijze om ervoor te zorgen dat niet alleen de natuur maximaal beschermd wordt, maar dat ook voedsel op de uitgelezen plaatsen daarvoor maximaal kan renderen.

De basis voor de 'pax naturae' is een grondendeal, waarbij de volgende strategische doelstellingen centraal staan:

- 1° er wordt voor gezorgd dat de natuur- en bosgebieden systematisch vergroten in oppervlakte en dat ze zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande natuurgebieden. Gebieden waarvoor de ecologische return on investment het grootst is, krijgen prioriteit;
- 2° er wordt voor gezorgd dat de ecologische uitdagingen die momenteel de landbouw bedreigen (bijvoorbeeld het stikstofdossier), zo veel mogelijk opgelost worden bij de uitwerking van de grondendeal, op een zo kort mogelijke termijn.

Voor de uitwerking van de grondendeal hebben de indieners een systeem van drie zones uitgewerkt, elk met hun eigen specifieke doelstellingen en ecologische prioriteiten. Dat systeem zorgt volgens de indieners voor flexibiliteit en biedt de mogelijkheid om op maat van de verschillende noden en behoeften te werken. De indieners zijn zich ervan bewust dat een dergelijk model een grotere kans van slagen heeft als er een draagvlak voor gevonden kan worden en als het maximaal bottom-up gerealiseerd kan worden. Hieronder is beschreven hoe die drie gebieden het best kunnen worden begrepen.

A. Zone 1: de natuur- en bosgebieden

De strategische doelstelling voor de natuur- en bosgebieden bestaat erin om ze te verdubbelen in oppervlakte. Er wordt naar gestreefd om die doelstelling maximaal te realiseren. Waar dat mogelijk is, wordt geprobeerd om bestaande natuurgebieden vandaag al te vergroten en te verbinden. De verdubbeling van het Nationaal Park Hoge Kempen is daar een uitstekend voorbeeld van. Daarvoor zal de Vlaamse overheid een structurele financiële inspanning leveren om voor een optimale inrichting van de bos- en natuurgebieden te zorgen. Wegen die de natuurgebieden doorkruisen, zullen veilig moeten zijn voor mens en dier, bijvoorbeeld door de bouw van ecoducten of ecotunnels. Binnen de natuurgebieden moeten er wel kansen gecreëerd worden voor landbouw, maar dat kan alleen als die volledig ten dienste staat van biodiversiteitsbehoud. Concreet houdt dat in dat er in deze zone volledig gestopt zal worden met het bemesten en het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

In overleg met natuurorganisaties kan verder ook bekeken worden welke overige mogelijkheden er nog zijn voor boeren die willen bijdragen tot verduurzaming. In heel wat natuurgebieden die door het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) of Natuurpunt worden beheerd, wordt vandaag immers aan vormen van landbouw gedaan, maar dan volledig voor het realiseren van de natuurdoelen. Extensieve landbouwtechnieken vormen er een middel en geen doel. Het gaat om landbouwers die op het terrein aan natuurbeheer doen. Regelmatig wordt dan gekozen voor het houden van zeldzamere rundvee- of paardenrassen, bijvoorbeeld omdat die beter gedijen op vochtigere weilanden. De Vlaamse Regering heeft in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 (*Parl. St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) voor haar natuurambities concrete becijferde doelen naar voren geschoven: tijdens de huidige zittingsperiode zou er 20.000 hectare natuur onder effectief natuurbeheer gebracht

¹⁶ Department for Environment, Food & Rural Affairs, Environmental Land Management, 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/959727/elm-policy-discussion-document-analysis-responses.pdf.

worden en zou er 10.000 hectare extra bos worden gerealiseerd tegen 2030. Daarvan zouden er in de huidige zittingsperiode 4000 hectare bos en minimaal vier nationale parken bijkomen. Voor de duidelijkheid is het de ambitie van de indieners om het nulpunt te plaatsen bij de start van de huidige regeerperiode. In 2019 had 94.129 hectare in Vlaanderen een goedgekeurd (natuur)beheersplan of uitgebreid bosbeheerplan dat de criteria van duurzaam bosbeheer volgt.¹⁷ Dat blijft een serieuze ambitieverhoging en betekent dus geen voortzetting van het geplande beleid. Deze beleidsvoorstellen zullen uiteraard een positief effect hebben op het realiseren van de Natura 2000-zones, eventueel aangevuld met waardevolle gebieden (die zijn opgenomen in de biologische waarderingskaart). Door de uiteindelijke versmelting van de 'groene' bestemmingen zal er op maat gewerkt kunnen worden en kunnen niet-beboste gebieden met de bestemming van bos desgewenst als natuurgebied blijven bestaan, en vice versa.

B. Zone 2: de gordel rond de natuurgebieden

De gordel rond de natuurgebieden wordt voorbehouden voor vormen van landbouw die een beperkte impact hebben op de omgeving (bijvoorbeeld het inpassen van agro-ecologische landbouwprocessen in de bedrijfsvoering en bio-landbouw) en waarvoor het rendement per hectare – lees: het aantal eenheden geproduceerd voedsel per hectare – niet het belangrijkste uitgangspunt is.¹⁸ Agro-ecologie wordt vaak gehanteerd als mirakeloplossing, terwijl het kort gedefinieerd kan worden als de ecologie van voedselsystemen.¹⁹ Belangrijk is dat agro-ecologie de landbouw alleen als een schakel ziet in het totale voedselsysteem van de mens. In de gordel of bufferzone kan in belangrijke mate werk gemaakt worden van agroforestry (dat overigens ook in reguliere landbouw ten stelligste wordt aanbevolen).²⁰ Het systeem van agroforestry of boslandbouw is uitstekend geschikt voor de Vlaamse context waar de oppervlakte landbouwgrond beperkt is en er steeds gezocht wordt naar alternatieven voor een productief landbouwsysteem op lange termijn. De indieners van deze conceptnota willen het concept agroforestry breder interpreteren dan het huidige concept, dat focust op het aanplanten van een aantal bomen in weiden of velden. Zo willen ze ook voedselbossen, het aanplanten van voedselstruiken voor dieren of het mee integreren van hagen in aanmerking laten komen. Een belangrijke voorwaarde voor het toepassen van agroforestry bestaat erin dat landbouwers de rechtszekerheid krijgen dat ze aangeplante bomen, zodra de tijd rijp is, mogen rooien. Agroforestry is immers niet hetzelfde als bebossing: het gaat om de integratie van beplantingen in een landbouwconcept. Door agroforestry toe te staan in die gebieden willen de indieners stimulansen bieden voor de ecologische intensivering van de landbouw. Binnen deze tweede zone kunnen ook de GLB-maatregelen van pijler 2 worden geconcentreerd.²¹ Met die maatregelen wil de Europese Unie immers plattlandsgebieden ondersteunen zodat ze het hoofd kunnen bieden aan diverse uitdagingen op het gebied van economie, milieu en maatschappij in de 21e eeuw. Daaronder vallen bijvoorbeeld beheersovereenkomsten en 'agri-environment-climate measures'. Ook de nieuwe ecoschema's van pijler 1 zouden in deze zone geconcentreerd kunnen worden. Ze vormen allemaal financiële incentives om mogelijke opbrengstderiving te compenseren en om landbouwers te stimuleren maatschappelijke diensten te leveren.

¹⁷ Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), Natuurrapport 2020.

¹⁸ Vandaag zijn er al in een aantal streken waaronder Haspengouw een aantal gebieden van terreinbeherende natuurverenigingen waarbij samengewerkt wordt met boeren. Eigenlijk voeren de boeren in dat geval volgens bepaalde afgesproken voorwaarden het natuurbeheer uit voor die natuurverenigingen en kunnen die boeren daaruit ook hun winst halen. Uiteraard moet dat goed gedefinieerd worden, zodat de natuur in die gebieden wel degelijk vooropstaat.

¹⁹ Francis, C. 2003. 'Agroecology: The Ecology of Food Systems', Sustainable Agriculture 22, p. 99-118.

²⁰ Agroforestry of boslandbouw is een landgebruikssysteem waarbij het telen van landbouwgewassen of veehouderij gecombineerd wordt met de productie van houtige gewassen op hetzelfde perceel.

²¹ De tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is het beleid van de EU inzake plattlandsontwikkeling op plattlandsgebieden binnen de EU te ondersteunen.

In deze gordel of bufferzone dringt een multifunctionele benadering zich ook op. Dat geldt ook voor de aanwezige landbouwbedrijven, die optimaal gebruik kunnen maken van taakdiversificatie, zoals educatieve projecten, het verlenen van ecosystemendiensten, zorg, hoevertoerisme enzovoort. Een multifunctionele inrichting van de open ruimte zorgt voor de realisatie van de doelstellingen van het integraal waterbeheer, het behoud van landschappelijke kwaliteiten, het versterken van ecologische infrastructuur en een toeristisch-recreatief medegebruik op maat van de draagkracht van de ruimte. In deze gordel is het aantoonbaar dat sommige van de gebieden weinig of geen toekomstwaarde hebben voor de eenzijdig op voedselproductie gerichte beroepslandbouw. De indieners van deze conceptnota stellen voor dat de Vlaamse Regering, samen met het Departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Natuur en Bos, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedselonderzoek en de provincies, een indicatieve informatieve kaart opstelt. Die kaart bevat een selectie van gebieden die vanuit landbouwkundig oogpunt als structureel aangetaste agrarische gebieden met weinig of geen toekomstwaarde voor eenzijdig op voedselproductie gerichte beroepslandbouw beschouwd kunnen worden, en die op lokaal niveau een gemengde openruimteontwikkeling kunnen krijgen en hun functie als gordel of bufferzone kunnen opnemen. Vanuit landbouwoogpunt is een differentiatie van gebieden van de agrarische structuur voor teelten in principe niet nodig of nuttig. Door middel van moderne land- en tuinbouwtechnieken kunnen gewassen immers op bodems met de meest uiteenlopende kwaliteit en geschiktheid worden geproduceerd, zodat er vanuit landbouwkundig oogpunt geen behoefte is om bepaalde bodems voor bepaalde teelten te reserveren. De indieners van deze conceptnota hechten echter belang aan de kwetsbaarheid van bodem- en watersystemen en de gevaren van droogte voor de droge zandgronden in Vlaanderen. Niet alle bodems zullen dus in de toekomst optimaal blijven. Vanuit de kenmerken van het fysisch systeem en de ecosystemen kan het in deze bufferzone dus wel noodzakelijk zijn om de vrijheid van teeltkeuze in bepaalde gebieden te reduceren en af te stemmen op de kwetsbaarheid van het bodem- en watersysteem.

C. Zone 3: gronden die voorbehouden blijven voor intensievere (hoog-productieve) landbouwactiviteiten

Omdat Vlaanderen een dichtbevolkte, verstedelijkte regio is, heeft de landbouw zich ontwikkeld tot een hooggespecialiseerde, intensieve sector. Het uitgangspunt daarbij is duidelijk: zo veel mogelijk produceren op een zo klein mogelijke oppervlakte. Dat heeft ertoe geleid dat Vlaanderen zich heeft gefocust op de ontwikkeling van niet-grondgebonden landbouwactiviteiten zoals tuinbouw onder glas, intensieve dierhouderij of fruitteelt. Dat beleid vertaalt zich in een hoge toegevoegde waarde en een positief saldo op de handelsbalans van zowat 6 miljard euro per jaar. In het kielzog van de landbouw ontwikkelde zich een voedingsindustrie die goed is voor een jaarlijkse omzet van 62 miljard euro en inmiddels uitgegroeid is tot de grootste werkgever met een kleine 150.000 jobs.²² De indieners van deze conceptnota willen in deze gebieden voldoende ruimte geven voor intensievere landbouwactiviteiten. Dat betekent dat natuurverenigingen en andere actoren in deze gebieden ook stoppen met het opkopen van landbouwgrond en de overheid geen bebossing zal stimuleren in deze gebieden. Kortom: in deze gebieden zal de overheid de landbouwactiviteiten ten volle beschermen. Daarbij willen de indieners wel nog opmerken dat de tendens naar schaalvergroting en intensivering niet de enige mogelijkheid is. Boeren denken vandaag dikwijls dat schaalvergroting het enige antwoord is om een economisch leefbaar bedrijf te verkrijgen. Dat is een denkfout want het klopt allang niet meer. Moderne boeren moeten op zoek gaan naar een bedrijfseconomisch businessmodel op hun eigen maat. Voor de ene boer kan dat inderdaad schaalvergroting en intensivering betekenen, wat volgens het voorstel in deze conceptnota ook nog altijd mogelijk is. Voor andere boeren kan dat net een klein, sterk gespecialiseerd bedrijf zijn. Verduurzaming zal ook binnen deze derde

²² <https://lv.vlaanderen.be/nl/voorlichting-info/publicaties-cijfers/landbouwcijfers>

zone aan belang winnen. Agro-ecologische principes die ook voor de tweede zone werden aangehaald, zullen ook voor deze zone steeds meer worden toegepast, zij het dat een belangrijke voorwaarde is dat die principes niet tot een productiedaling mogen leiden. In deze zone kunnen bijvoorbeeld akkerranden ingezaaid worden met bloemenmengsels, zolang die een positieve bijdrage leveren aan de opbrengst door bestuiving en plaagbestrijding, of er op zijn minst geen negatieve impact op hebben. Landbouw in de derde zone moet uiteraard voldoen aan de EU-cross-compliance (inkomenssteun verbonden aan pijler 1).

Belangrijke voorwaarden

Vanuit het perspectief van de boeren zijn er vier zeer belangrijke voorwaarden:

- 1° boeren moeten zowel in de gordel of bufferzone (zone 2) als in de zone die voorbehouden is voor intensieve landbouw (zone 3) tegelijk actief kunnen zijn;
- 2° boeren moeten vanuit het beleid dat gericht wordt op schaalverandering in de Vlaamse land- en tuinbouw de nodige tools in handen krijgen om economisch leefbare businessmodellen op maat uit te bouwen. Dat economische aspect is, naast het ecologische en sociale aspect, een noodzakelijk onderdeel van verduurzaming;
- 3° de modernisering van de Pachtwet is dringend nodig. Daarbij moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen de rechten en plichten van grondeigenaars enerzijds, en die van pachters-boeren anderzijds. De huidige Pachtwet is achterhaald en ontmoedigt grondeigenaars om hun gronden aan boeren te verpachten. Tegelijk is er een grote rush op landbouwgrond door allerhande actoren, vaak met investeringsmotieven, waardoor de grondprijzen de pan uit swingen en zeker jonge en startende boeren onvoldoende gronden kunnen verwerven. De indieners van deze conceptnota vragen dus ook om dat evenwicht te herstellen aan de hand van de basisprincipes die in het Vlaamse regeerakkoord zijn opgenomen;
- 4° boeren die landbouwgrond bewerken, moeten maximaal verzekerd worden van teeltvrijheid in zone 3 en moeten de keuzevrijheid krijgen om het type landbouw te bedrijven dat ze nodig achten. Zo is het niet wenselijk dat grondeigenaars het recht krijgen om te bepalen dat een boer bijvoorbeeld alleen maar een grond kan pachten op voorwaarde dat op die grond biologische landbouw wordt bedreven. De overheid kan boeren weliswaar wel stimuleren om bijvoorbeeld grasstroken op erosiegevoelige percelen aan te leggen. In dat geval kunnen de boeren zelf oordelen hoe ze met die incentives omgaan. Op die regel kan, zoals hierboven al is aangehaald, alleen een uitzondering gelden als een landbouwgebied bijvoorbeeld in de onmiddellijke nabijheid van ecologisch waardevol of kwetsbaar gebied ligt, bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied. Dat wordt dan weliswaar door de overheid bepaald en niet door de grondeigenaar, en past bijgevolg in het kader van deze conceptnota.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)

In de omzendbrief RO 2017/01 betreffende een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden stond uitdrukkelijk dat verdere regelgevende initiatieven wenselijk waren om het transformatiebeleid in de praktijk om te zetten. In deze conceptnota formuleren de indieners een voorstel om de onbebouwde gebieden meer vorm te geven. De indieners vonden daarvoor handvatten in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, waarin de volgende passages zijn opgenomen:

- “Met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het BRV gaan we voor een sterke vereenvoudiging van de regelgeving, de bestemmingscategorieën en de eraan gekoppelde voorschriften.”;
- “Om de strategische visie beter te kunnen realiseren, onderzoeken we welke verdere stappen genomen kunnen worden om het bestaande instrumentarium nog te verbeteren.”

Het voorgestelde instrument van de grondendeal wijzigt de doelstelling en de begrippen van definities in de VCRO en wijzigt bestemmingen die via het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen werden vastgesteld. In die plannen werd in de jaren 70 voor het volledige Belgische grondgebied de bodembestemming van elke vierkante meter grond juridisch bindend vastgelegd. Gewestelijke en lokale besturen hebben die plannen de voorbije jaren verder ingekleurd via gewestelijke, provinciale en gemeentelijke uitvoeringsplannen. Besturen die de gebieden definitief een andere invulling willen geven, moeten in principe een plannings-initiatief nemen voor een herbestemming naar een andere functie door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Maar die planlast opleggen aan alle besturen is niet aantrekkelijk. De opmaak van dergelijke plannen is immers complex en tijdrovend.

Binnen de hervorming van de categorie 'zachte bestemmingen' in het gewestplan valt, behalve natuur en bos, ook landbouw. Naast een zachte dimensie heeft landbouw weliswaar ook een uitdrukkelijke economische dimensie. Die hervorming binnen het gewestplan mag dan wel vrij gewaagd klinken, er zijn precedentes in de plangeschiedenis waarnaar Tom Coppens, Guy Vloebergh, Pascal De Decker en Hans Leinfelder in hun recente onderzoek over de afschaffing van het gewestplan ook verwijzen.²³ Zo besliste de Britse overheid in 1947 om alle ontwikkelingsrechten te nationaliseren en wordt in Nederland in bepaalde krimpregio's aan overtollige plancapaciteit een andere invulling gegeven. En ook in België is er met het Duinendecreet van 14 juli 1993 een belangrijk precedent, waarmee een bouwverbod werd afgekondigd in de duingebieden, ongeacht het juridisch statuut van die gronden.²⁴

De indieners van deze conceptnota stellen voor om het integrale gewestplan te behouden, maar alle 'zachte bestemmingen' tijdelijk om te zetten naar een blanco bestemming, waardoor de bescherming minstens gegarandeerd blijft. Gezien de impact van dit voorstel stellen de indieners voor om te werken met drie fases: in eerste instantie kan worden gewerkt met proefprojecten waarbinnen geëxperimenteerd kan worden met de drie zones. Tijdens die periode kunnen heel wat ervaringen opgedaan worden voor de tweede en derde fase. Succesvolle proefprojecten kunnen een belangrijke incentive zijn om een draagvlak bij zowel landbouw- als natuuractoren te vinden. Een tweede fase zou een overgangsfase zijn waarbinnen alle bestuursniveaus het engagement aangaan om grondendeals te verwezenlijken, waarbij de uitgangspunten van de 'pax naturae' centraal komen te staan. De indieners wijzen op het belang van bottom-upinitiatieven. Het meest eenvoudige scenario is dan ook het geval waarin een landbouwer op korte termijn met pensioen zal gaan. Dan kunnen de bevoegde departementen van de Vlaamse overheid de locatie van het landbouwbedrijf onder de loep nemen en kijken of een grondendeal daarvoor gewenst is. Binnen die overgangsperiode wordt rechtszekerheid geboden aan alle actoren die in die bestemmingen liggen: zowel boeren als natuurverenigingen kunnen dus hun beroep uitoefenen. Welk middel er ook gekozen wordt voor de grondendeal, rechtszekerheid tijdens een mogelijke overgangsfase is een cruciale basisvoorwaarde voor de indieners van deze conceptnota. Tijdens de voorgestelde overgangsregeling zullen alle bestuursniveaus zich moeten inzetten om grondendeals te verwezenlijken. Alle huidige niet-agrarische activiteiten in agrarisch gebied komen in aanmerking om opgenomen te worden als natuurgebied of als bufferzone rond de natuurgebieden. Na verloop van tijd zal de indeling van de 'zachte bestemmingen' volledig vervangen worden door de nieuwe indeling en wordt de derde fase of de gewenste driedeling geleidelijk aan een feit. In tegenstelling tot de ruimteboekhouding is

²³ T. Coppens, G. Vloebergh, P. De Decker en H. Leinfelder: 'Hoe kunnen we het Gewestplan afschaffen?', in *Ruimte* (47) 2020, p. 24-29.

²⁴ Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, *Belgisch Staatsblad*, 31 augustus 1993 (het Duinendecreet).

de 'pax naturae' echter geen statisch gegeven en kunnen zowel de bufferzone als de natuurgebieden nog in aantal groeien. De omgekeerde beweging naar het ontsnipperen van het intensieve landbouwgebruik ligt minder voor de hand.

Eigenaars die na de overgangstermijn geen geschikte grond hebben gevonden, hebben recht op een volwaardige gebruikers- of planschadevergoeding volgens de nieuwe regeling in het Instrumentendecreet. Op het einde van de overgangperiode worden alle 'zachte bestemmingen' ingedeeld in drie verschillende zones: natuurgebieden, bufferzones rond natuurgebieden, of landbouwgebieden. De doelstelling moet zijn om de natuurgebieden te verdubbelen op het einde van de overgangperiode, volop in te zetten op multifunctionele open ruimte in de bufferzones rond natuurgebieden, en in te zetten op hogere productie in de beperktere ruimte voor intensieve landbouw.

Dat betekent ook dat de ruimteboekhouding uiteindelijk losgelaten zal worden en vervangen zal worden door een monitoringinstrument van de Vlaamse overheid, dat exact op elk tijdstip zal kunnen weergeven wat het correcte ruimtegebruik is. De indieners van deze conceptnota zijn zich ervan bewust dat er ook vandaag al heel wat instrumenten voorhanden zijn. Een voorbeeld daarvan is het juridische kader dat vandaag bestaat om gronden mobiel te maken en op private gronden maatschappelijke doelen te realiseren dankzij het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, of het systeem van verwevingsgebieden.²⁵ Het is echter de impressie van de indieners dat, hoewel die mogelijkheden voorhanden zijn, er nog geen fundamentele shift heeft plaatsgevonden op het terrein.

Besluit

2021 is zonder meer een scharnierjaar, waarin een diepgaande maatschappelijke transformatie wordt ervaren. De crisis snijdt diep en zet fundamentele veranderingen op gang, op bijna alle maatschappelijke domeinen. Met de strategische visie BRV heeft de Vlaamse overheid al werk gemaakt van een langetermijnvisie. De voorbije jaren werd echter duidelijk dat de regelgeving de snelheid van die veranderingen niet kan bijhouden. Zo heeft het huidige ruimtelijk beleid te kampen met enkele fundamentele problemen van structurele aard. De voorbije decennia hebben voldoende aangetoond dat kleine decreetwijzigingen hoe dan ook niet voldoende zullen zijn. Een volledige schrapping van de gewestplannen is evenwel zeker niet evident. Daarom zijn de indieners van deze conceptnota voor nieuwe regelgeving op zoek gegaan naar een alternatief dat de Vlaamse Regering kan meenemen in de verdere uitwerking van de beleidskaders BRV.

Uit de conceptnota blijkt dat een verder onderzoek naar de haalbaarheid en de wenselijkheid van het scenario van de grondendeal aangewezen is. Voornamelijk het vastleggen van een correcte overgangperiode en de mogelijk negatieve effecten zijn momenteel moeilijk in te schatten. Over het criterium van de billijkheid, dat moet weergeven in welke mate de lasten en lusten van de grondendeal verdeeld zijn, valt een eensgezind antwoord moeilijk te geven. De indieners van deze conceptnota stellen voor om de concrete realiseerbaarheid van de grondendeal verder uit te klaren via hoorzittingen.

²⁵ Een natuurverwevingsgebied is een aaneengesloten gebied waar de functies landbouw, bosbouw en natuur nevens geschikt zijn en andere functies ondergeschikt zijn, waar ook voor de toekomst voor verweving wordt gekozen en waar een duurzame instandhouding van specifieke ecotopen kan worden gegarandeerd door het opleggen van randvoorwaarden aan de functies in het gebied. Elke functie kan worden behouden zonder dat ze andere functies verdringt of door andere functies wordt verdrongen. Het beleid in die natuurverwevingsgebieden is gericht op de ruimtelijke ondersteuning van de verweving tussen de functies (ruimtelijke randvoorwaarden voor behoud, herstel en ontwikkeling van ecotopen, ruimtelijke ondersteuning van verzoenbare land- en bosbouwactiviteiten).

Het is het prerogatief van de Vlaamse Regering om de vaststelling te doen van gewestplanwijzigingen of gewestelijke uitvoeringsplannen. De indieners van deze conceptnota hebben de contouren vastgelegd van hoe een grootschalige grondendeal op termijn praktisch uitgevoerd kan worden. Verder onderzoek naar de concrete uitwerking ervan is zeker aangewezen. De indieners vragen hier ook om maximaal rekening te houden met de rechtszekerheid. De conceptnota is dus geen pleidooi tegen planning, maar een beleidsaanbeveling om via een heruitgevonden planning de onbebouwde gebieden in Vlaanderen op een andere manier te benaderen.

Steven COENEGRACHTS
Gweny DE VROE
Bart VAN HULLE
Emily TALPE
Bart TOMMELEIN
Tom ONGENA