

ingediend op **1999** (2023-2024) – Nr. 1
6 februari 2024 (2023-2024)

Voorstel van resolutie

van Chris Steenwegen, Mieke Schauvliege,
Jeremie Vaneeckhout en Elisabeth Meuleman

over een landbouwgrondenbeleid in Vlaanderen

TOELICHTING

Inleiding

De open ruimte in Vlaanderen is in een hoog tempo aan het krimpen. Jaarlijks gaan enkele duizenden hectaren verloren, een trend die al decennia aan de gang is. De open ruimte in Vlaanderen is een mengelmoes van landschappen, lange linten, trage wegen, beboste fragmenten en bewerkte akkers waar zonevreemd gebruik schering en inslag is. De rijke variatie en diversiteit van het platteland biedt niet alleen mogelijkheden, maar ook uitdagingen voor de landbouwsector, waarvoor voldoende landbouwgrond vitaal is.

Het Vlaamse voedselsysteem is hoogproductief, maar toont grote afhankelijkheden waardoor het ook kwetsbaar is. Er is een beleidskader nodig dat een toekomstgerichte landbouw steunt. Die toekomstgerichte landbouw zal sterk verschillen van de huidige. Hij is voornamelijk gericht op lokale en regionale voedselvoorziening (binnen een open Europese markt), is in evenwicht met de omringende leefomgeving en geeft dus een kwaliteitsvolle invulling aan de open ruimte waarin wordt gewerkt. Opdat de landbouw zijn bredere maatschappelijke rol van zorgdrager voor de open ruimte, het landschap en de biodiversiteit binnen het landbouwgebied kan opnemen, moet die daar voldoende ruimte voor krijgen. 49 procent van de oppervlakte in Vlaanderen is bestemd voor landbouw. Toch is de moeilijke toegang tot landbouwgrond voor (jonge) landbouwers een belangrijk obstakel voor de noodzakelijke transitie naar een meer agro-ecologische landbouw.

Met dit voorstel van resolutie willen de indieners een aanzet geven om maatregelen uit te werken die tot een gedegen landbouwgrondenbeleid leiden. Ze doen dat binnen een context van grote ruimtelijke versnippering, totaal verouderde (gewest)plannen, ruimtelijke planningen die maar geen uitvoering krijgen, zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) enzovoort. Naast de concrete voorstellen in dit voorstel van resolutie lanceren de indieners ook een oproep om de diverse actieplannen, regels en afwijkingen die impact hebben op landbouwgrond, meer op elkaar af te stemmen. Een landbouwgrondenbeleid kan pas slagen als ook de totale ruimtelijke ordening eindelijk grondig wordt aangepakt. Maar dat gaat ver buiten de scope van dit voorstel van resolutie.

Probleemstelling

Een landbouwer heeft economische zekerheid, rechtszekerheid en perspectief op lange termijn nodig. Toegang tot landbouwgrond speelt een cruciale rol bij elk van die elementen. Opdat Vlaanderen in de toekomst nog over een landbouweconomie zou beschikken moet er niet alleen voor gezorgd worden dat er voldoende (jonge) landbouwers zijn, maar ook dat die landbouwers kunnen beschikken over voldoende toegankelijke landbouwgrond.

Er gaat te veel open ruimte verloren

De open ruimte is nog altijd in een hoog tempo aan het krimpen. Elk jaar verdwijnt meer dan 2000 hectare open ruimte onder asfalt en beton. Dat is voornamelijk landbouwgrond, maar ook natuur en bos. Op de gewestplannen hebben 783.500 hectare een planologische landbouwbestemming, maar die stemt in veel gevallen niet overeen met het werkelijke gebruik. In realiteit ligt de netto-oppervlakte die gebruikt wordt voor voedselproductie een pak lager: 46 procent van de totale Vlaamse grondoppervlakte (ongeveer 625.000 ha) wordt aangemeld als grond in professioneel landbouwgebruik. Dat cijfer blijft het laatste decennium trouwens ongewijzigd. De noodzakelijke infrastructuur die dat mogelijk moet maken (woningen, stallingen, wegen enzovoort) maakt ongeveer 45.000 hectare uit van het planologische landbouwgebied.

Landbouwgronden worden ingenomen voor andere bestemmingen

Het areaal voor landbouw neemt niet alleen af; heel wat landbouwgrond wordt voor andere doeleinden ingenomen. Naar schatting 22 procent van de landbouwgrond is in zonevreemd gebruik. De zogenaamde vertuining en verpaarding van Vlaanderen spelen daarbij een steeds grotere rol.

Volgens cijfers van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) wordt 3,6 procent van de agrarische ruimte in de provincie Antwerpen ingenomen door hobbyweides, 1,3 procent door bebouwing en 0,9 procent door niet-agrarische ondernemingen. Al blijft het moeilijk om concrete en correcte cijfers te verkrijgen over die fenomenen die vaak onder de radar blijven van officiële statistieken.

Vrijgekomen hoeves met aanpalend enkele tientallen are tot enkele hectare grond zijn gegeerd bij gezinnen die willen genieten van de troeven van het platteland: de zogenaamde vertuining. Uit onderzoek van meer dan duizend cases uit Oost-Vlaanderen bij stoppende landbouwbedrijven bleek dat een op de drie een residentiële invulling kreeg en maar een op de tien agrarisch bleef. Een aanzienlijk deel bleef leeg.

Maar ook heel wat bedrijven die niet thuishoren in agrarisch gebied, vinden er een manier om zich te vestigen. 64 procent van alle ondernemingen in het agrarisch gebied zijn niet-agrarisch. Het gaat bijvoorbeeld om kantoorgebouwen, auto-garages, kinderdagverblijven enzovoort. Bovendien is amper 15 procent van de niet-agrarische ondernemingen in landbouwgebied vergunbaar.

Tot slot: er worden soms beperkingen opgelegd over wat al of niet is toegestaan in landbouwgebied. Die beperkingen kunnen nadelig zijn voor de toegang tot grond vanuit de optiek van voedselproductie of het halen van rendement, maar ze passen wel in het kader van milieu-, biodiversiteits- of landschappelijke doelen.

Gronden die niet productief worden ingezet, zoals in het geval van bufferstroken of de GLB-conditionaliteit (GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid), hebben een belangrijke plaats in de toekomstige landbouwexploitatie, maar dan moet er wel voor een vergoeding of een verdienmodel gezorgd worden. Bij de verkoop van een hoeve wordt gemiddeld 4 à 5 hectare grond mee verkocht. De paardenhouderij bloeit en neemt ondertussen al 33 procent van alle weilanden in beslag (105.000 hectare). Doordat er officieel geen bestemmings- of functiewijziging plaatsheeft, is er sprake van een verdoken fenomeen dat de druk op landbouwgrond vergroot. Dat fenomeen staat bekend onder de naam 'death by a thousand cuts': vele individueel aangestuurde kleine veranderingen in het landschap die op het eerste gezicht weinig schade aanrichten, kunnen allemaal samen wel een grote impact hebben op de beschikbare landbouwgronden.

Strijd voor grond

Een derde van de gronden in landbouwgebruik hebben de landbouwers in eigendom en twee derde moeten ze pachten. Dat zijn tenminste de ramingen die circuleren, want er is niemand die over precieze cijfers beschikt. Wat de pacht betreft, heeft het Vlaams Parlement op 4 oktober 2023 het Vlaamse Pachtdecreet aangenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1475/1-10), dat de oude Pachtwet vervangt. In dat decreet worden enkele heikele punten aangepakt, zoals het fenomeen van de zogenaamde pensioenboeren die er mee voor zorgden dat gronden niet vrijkwamen voor actieve of jonge boeren.

De meeste landbouwgronden die worden verkocht, worden nog altijd gekocht door landbouwers die hun bedrijfsgronden willen behouden of willen uitbreiden. Daarnaast valt echter op dat ook bedrijven uit andere delen van de voedselketen

zich opwerpen als grondeigenaars en op grote schaal gronden opkopen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aardappel- en groenteverwerkende industrie en over retailbedrijven. Dan bestaat snel het risico dat ze worden beheerd om er op korte termijn winstmaximalisatie uit te halen. Dat gaat ten koste van het landbouwpotentieel op langere termijn en de bodemkwaliteit. Ook kunnen vragen rijzen over de machtsverhouding tussen een groot verwerkend bedrijf of een grote retailer en een individuele landbouwer die de gronden bewerkt. In het beste geval hebben de landbouwers dan wel grond ter beschikking, maar moeten ze werken met kortlopende contracten en hebben ze geen vrije teeltkeuze meer. Een aardappelverwerker wil immers aardappelen, geen mais.

De grondenmarkt is ook weinig transparant: er is geen aankondigingsverplichting bij de verkoop van landbouwgronden. Instappers zijn daardoor vaak niet op de hoogte van een verkoop, wat zorgt voor een ongelijke strijd. Dat maakt dat ze het moeilijker hebben om hun eerste gronden te verwerven.

Sterk stijgende grondprijzen

De grondbeschikbaarheid is beperkt en tegelijkertijd is er veel concurrentie van andere actoren. Door het potentieel van niet-landbouwgebruik van landbouwgrond zijn niet alleen landbouwactoren geïnteresseerd in landbouwgrond, ook investeerders, bedrijven, verenigingen en privépersonen jagen op landbouwgrond om diverse redenen. Landbouwgrondprijzen zijn mede daardoor in de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld. In Vlaanderen ligt de prijs gemiddeld op 66.288 euro per hectare. Toch is er heel veel variatie. In West-Vlaanderen bedraagt de gemiddelde prijs al 75.300 euro per hectare, terwijl die in Limburg 53.747 euro per hectare bedraagt. Ook zijn lokale uitschieters boven de 100.000 euro per hectare steeds minder een uitzondering. Als gevolg van alle hierboven geschetste ontwikkelingen wordt het steeds moeilijker voor landbouwers om grond te verwerven. De prijs van landbouwgrond wordt allang niet meer bepaald door de landbouwkundige waarde ervan.

De kwaliteit van het landbouwgebied

Gezien de uitdagingen op het vlak van milieu en klimaat in de landbouwsector volstaat een kwantitatieve benadering niet. Het is niet genoeg om te voorzien in voldoende landbouwgrond. De landbouwruimte verdient ook een kwalitatieve invulling, met niet alleen meer ruimte voor biodiversiteit en maatschappelijke waarden, maar ook door het gebruik van aangepaste teeltmethoden die meer rekening houden met de kwaliteit van de bodem (een gezonder bodemleven, een hoger koolstofgehalte, een minder gecompacteerde bodem) en met de omringende leefomgeving. Om landbouwers te stimuleren om daarop in te zetten moeten er ondersteuningsmechanismen worden opgezet, zodat die transitie niet ten koste gaat van het inkomen van de (jonge) landbouwers. Dat moet met andere woorden deel uitmaken van nieuwe verdienmodellen of aangepaste steun.

Land- en tuinbouwers gebruiken hun grond normaal gezien voor een langere periode. Daarmee plukken ze zelf ook de voordelen van een goed gebruik van hun gronden. Dat moet landbouwers stimuleren om duurzaam met hun gronden om te gaan. Toch blijkt dat er zich op het vlak van de grondkwaliteit (erosie, grondwater, hoeveelheid organische stoffen enzovoort) veeleer een dalende trend manifesteert. Het fenomeen van opeenvolgende seizoenspachten en industriële bedrijven die landbouwgrond intensief op veeleer korte termijn beheren in een oneerlijke samenwerking met boeren, werkt een dalende grondkwaliteit in de hand. Bij die vormen van landbouw krijgt kortetermijnmaximalisatie voorrang op het duurzaam beheren van de grond.

Landbouwers kunnen, meer dan nu het geval is, cruciale partners zijn in het beheer en de bescherming van de open ruimte. Het boerenland is de drager van het landschap en de ruimtelijke kwaliteit, en bepaalt mee de identiteit van een regio. Dat veronderstelt wel dat de landbouwsector bereid is om landbouwgrond in een ruimtelijke structuur te gieten waarbij keuzes worden gemaakt over waar welk type en welke schaalgrootte van landbouw kan. Die bereidheid was er tot nu toe niet, met als gevolg dat de sector al jaren in de achtervolgingsmodus en in de reactieve modus gedwongen wordt. In dit voorstel van resolutie pleiten de indieners ervoor om, in het kader van een toekomstvisie voor de Vlaamse landbouw, ook zo'n visie op te stellen voor de kwaliteitsvolle invulling van de landbouwruimte. De landbouwgrond in landbouwhanden houden volstaat niet. Alle actoren moeten er samen voor zorgen dat de landbouwgrond, afhankelijk van de plek, een kwalitatief hoogstaande invulling krijgt, die rekening houdt met de leefomgeving, kansen voor natuur, landschappelijke waarde enzovoort.

(On)bestaand beleidskader

Ter uitvoering van het RSV heeft de Vlaamse overheid tussen 2004 en 2009 voor dertien buitengebiedregio's een gebiedsgerichte ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos opgesteld, in overleg met de lokale besturen en middenveldorganisaties. Op basis van die ruimtelijke visies herbevestigde de Vlaamse Regering de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen voor ongeveer 538.000 hectare agrarisch gebied. Een aanduiding als herbevestigd agrarisch gebied (HAG) geeft wel geen extra juridische bescherming. Bovendien zijn herbevestigde agrarische gebieden ook niet echt nauwkeurig aangeduid. Ze kunnen in die zin ook moeilijk als basis dienen om landbouwgebruik te betonen. De overige gebieden van de agrarische structuur worden sindsdien vastgelegd in samenhang met de resterende taakstelling met betrekking tot bijkomende natuur- en bosgebieden, het zogenaamde AGNAS-proces (AGNAS: afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur). Maar dat proces loopt erg langzaam. Sinds het begin zijn nog maar zo'n 18.000 hectare landbouwgronden herbevestigd. Voor natuur is de balans nog veel negatiever. De invulling van de open ruimte wordt dus grotendeels bepaald door de individuele vergunningverlening.

Landbouwgronden worden verkocht aan de meestbiedende, ongeacht of het gaat om actieve landbouwers, particulieren of burgers, of bedrijven uit een andere sector, en ongeacht hun bedoeling met de grond. Er staat dus geen enkele rem op de prijs van landbouwgrond.

Op dit moment is er dus geen breder landbouwgrondenbeleid. Er is een gebrek aan sturende beleidsinstrumenten die ervoor kunnen zorgen dat gronden met de bestemming landbouw ook effectief hun landbouwgebruik behouden.

Uitgangspunten voor een goed landbouwgrondenbeleid

Een specifiek beleidskader voor de open ruimte kan ervoor zorgen dat de voedselruimte optimaal wordt beschermd en benut. Uitgangspunten daarvoor zijn:

- de open ruimte wordt zowel kwantitatief als kwalitatief veiliggesteld;
- het ruimtebeslag in die open ruimte neemt niet verder toe;
- de sluipende inname van landbouwgrond door niet-agrarische openruimte-spelers stopt;
- niet-landbouwgebonden bebouwing wordt gerealiseerd op de beschikbare reserve van goedgelegen woon- en industriegebieden;
- de doelstellingen voor meer effectief beheerde natuur- en bosgebieden en groen-blauwe netwerken worden gerealiseerd;
- hoeves blijven in boerenhanden of worden afgebroken;
- in het vergunningenbeleid wordt de verdere 'verrommeling' van het platteland tegengegaan.

Maar heel belangrijk is ook te weten dat een landbouwgrondenbeleid niet doeltreffend kan zijn zonder een duidelijke coherente toekomstvisie op landbouw en voedsel in Vlaanderen. Momenteel wordt ongeveer 75 procent van alle landbouwgrond die in professioneel gebruik is, ingezet voor het telen van veevoeder en dienen weilanden ook voor begrazing en ruwvoer. Een duidelijke toekomstvisie voor de landbouw in Vlaanderen zal ook een antwoord moeten geven op de vraag waarvoor die landbouwgronden prioritair moeten worden gebruikt. Een actief grondenbeleid kan dan ook bijdragen aan de transitie in de landbouw. Rekening houdend met de Vlaamse eiwitshift kan bekeken worden hoe die gronden optimaal gebruikt kunnen worden voor de eiwitproductie. Een kwaliteitsvolle invulling van landbouwgrond staat daarbij steeds voorop.

Ook de landbouw van de toekomst heeft grond nodig

Landbouw in Vlaanderen heeft een toekomst. Die landbouw van de toekomst zal er wel anders gaan uitzien. Het bestaande voedsel- en landbouwsysteem staat voor een fundamentele verandering. Om het hoofd te kunnen bieden aan uitdagingen zoals klimaat, biodiversiteitsverlies, waterkwaliteit enzovoort, zal de veehouderij veel meer circulair en dus grondgebonden moeten worden. Een grondgebonden landbouw is van nature meer circulair, steunt niet op import van soja en zorgt voor een evenwichtige veestapel, wat direct een positieve impact heeft op de druk van de veestapel op de natuur in Vlaanderen.

Door de beperkte oppervlakte van Vlaanderen en de hoge verstedelijkingsgraad zal er altijd een bepaalde druk op de open ruimte zijn. Inzetten op verweving van functies kan dan ook meer ademruimte en opportuniteiten bieden. Zo heeft de Vlaamse landbouwer altijd wel een consument in de buurt wonen, wat opportuniteiten voor de korte keten oplevert. Maar ook fundamenteeler kan een verwevingsmodel kansen bieden. Waarom zou een waterberging niet kunnen samengaan met landbouwactiviteiten? Of waarom zou agrarisch natuurgebied niet kunnen worden gecombineerd met recreatie? De toekomstige landbouw kan extra inzetten op de kansen die door verweving ontstaan.

Een verwevenheid met natuur is daarbij cruciaal. Nog al te vaak worden landbouw en natuur als doodsvijanden voorgesteld, terwijl het juist bondgenoten zijn in de strijd voor het behoud van open groene ruimte. De boer van de toekomst werkt samen met de natuur om voedsel te produceren. Landbouwers kunnen ook landschapsbouwers zijn. Voor een gezonde voedselproductie is er een gezonde natuur nodig en daarbij zijn bijvoorbeeld pesticiden zoals die vandaag gebruikt worden, problematisch. Boeren kunnen zorgen voor een beter bodembeheer en bodemherstel op het vlak van koolstofopslag, waterinfiltratie en waterzuivering, klimaatbuffering en het beschermen van het bodemleven. Ze sluiten de nutriëntenkringloop zo dicht mogelijk bij hun bedrijf en gebruiken dierlijke mest en compost om te komen tot een vruchtbare bodem.

De landbouwer van de toekomst krijgt een eerlijke vergoeding voor de kwaliteitsproducten die hij levert en voor de ecosysteemdiensten die hij verricht in het belang van iedereen. Daarvoor beschikt hij over voldoende grond om grondgebonden te werk te gaan en zijn rol als landschapsbouwer te vervullen.

Het op poten zetten van een landbouwgrondenbeleid

Een gericht grondenbeleid op Vlaams niveau moet ervoor zorgen dat landbouwgrond optimaal gebruikt kan worden voor de landbouw van de toekomst. Daarvoor zijn een aantal zaken nodig die hieronder worden toegelicht:

- 1° monitoring van het landbouwgebruik binnen landbouwgebied;
- 2° transparantie van de grondenmarkt;
- 3° een Vlaamse grondenbank;

- 4° inzet van publieke gronden;
- 5° hergebruik van hoevegebouwen;
- 6° een aangepast vergunningenbeleid.

1. Monitoring van het landbouwgebruik binnen landbouwgebied

Vandaag worden de functionele veranderingen van landbouwgrond en -gebouwen niet of onvoldoende in kaart gebracht. Ruimtelijke en economische databanken zijn ook niet gekoppeld. Een eerste voorwaarde om tot een beleid te komen is het genereren van meer en nauwkeurigere data over wat de functionele verschuivingen in het landbouwgebied zijn. Een goed inzicht in die data is een noodzakelijke voorwaarde om een langetermijnvisie op het platteland te kunnen uitwerken en een duidelijk kader op te stellen.

Het zou nuttig zijn om de gegevens over de ruimtelijke bestemmingscategorieën te koppelen aan de data over het effectieve functiegebruik van bepaalde gronden. Zo kan er een inventaris gemaakt worden van alle niet-agrarische activiteiten die gevestigd zijn in planologisch landbouwgebied. Op basis van die kaart kan vervolgens sturend beleid uitgerold worden met het oog op het realiseren van de principes in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

2. Transparantie van de grondenmarkt

In het algemeen is er een gebrek aan informatie: er is geen aankondigings- of bekendmakingsverplichting bij de verkoop van landbouwgronden. Instappers zijn daardoor vaak niet op de hoogte over een verkoop. Ook als de pacht vrijkomt, wordt dat niet openbaar gemaakt.

Bovendien ontbreken er officiële en recente gegevens over de prijs en de beschikbaarheid van landbouwgrond. Er is geen enkel overzicht van de toestand en de wijzigingen van bijvoorbeeld het eigenaarschap en de prijzen in landbouwgebied. De Landbouwbarometer van de Federatie van het Notariaat over de prijs van landbouwgronden was een eerste stap, maar biedt niet de nodige informatie om een accuraat grondenbeleid te kunnen voeren. Verhalen doen ook de ronde dat de maximumpachtprijzen vaak informeel worden overstegen. Het is echter gissen naar wat de juiste cijfers zijn.

Naar Waals voorbeeld kan een grondenbank worden opgericht om de verkoop en aankoop van landbouwgrond te monitoren, de nodige informatie te verzamelen en die informatie te analyseren. Al die informatie zou dan publiekelijk toegankelijk moeten zijn. De oprichting van het Vlaams pachtobservatorium, vermeld in hoofdstuk 13 van het nieuwe Vlaamse Pachtdecreet, is een eerste aanzet, maar toch vooral een gemiste kans. Verder in dit voorstel van resolutie, in punt 3, wordt daar dieper op ingegaan.

3. Creatie van een echte Vlaamse grondenbank via voorkeurrecht bij aankopen

In het nieuwe Vlaamse Pachtdecreet werd beslist om een pachtobservatorium op te richten. Met dat observatorium worden de mogelijkheden om informatie te verzamelen en een toekomstgericht grondbeheer te voeren onvoldoende benut.

In de huidige context waarin grond aangekocht wordt door de meestbiedende, zijn het vooral de meest kapitaalkrachtigen die grond kunnen verwerven. Als die gronden daarna ingezet worden voor landbouw, bijvoorbeeld via langetermijnverpachting, is dat geen probleem. Boeren moeten hun financiële middelen niet noodzakelijk in grond steken. Wel moet zo veel mogelijk vermeden worden dat de landbouwfunctie van die gronden verdwijnt of dat gronden verhuurd worden

via kortetermijncontracten die onvoldoende bedrijfszekerheid bieden aan de landbouwers. Daarnaast moet er ook gezocht worden naar manieren om de prijs van landbouwgrond onder controle te houden.

Vandaag bestaat al het voorkeurrecht van de pachter bij de verkoop van de gepachte grond. Maar dat wil nog altijd zeggen dat hij de grond voor dezelfde, vaak veel te hoge, prijs moet kopen als de meestbiedende.

In Frankrijk is de grondenmarkt relatief sterk gereguleerd door de overheid, meer bepaald door de Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Die instantie heeft de missie om de vastgoedmarkt te observeren, in te staan voor het sturen van de vastgoedmarkt vanuit een visie op leefbare landbouw, het mediëren van de vastgoedmarkt, het verwerven en verhuren van vastgoed en het uitvoeren van landinrichtingsprojecten. Zo heeft Safer een voorkeurrecht om grond te kopen of toe te wijzen met de bedoeling om landbouwgronden veilig te stellen en jonge of startende landbouwers de kans te geven om gronden te verwerven. Doordat de overheid ingrijpt als marktspeler, kan ze mee de prijs van landbouwgronden sturen. De prijsevoluties in Frankrijk laten zien dat het systeem werkt: de grondprijzen zijn relatief lager en de prijzen stijgen minder snel dan in de andere buurlanden.

Een gebieddekkende Vlaamse grondenbank met voorkeurrecht kan er in Vlaanderen voor zorgen dat landbouwgrond, waar dat past binnen de toekomstvisie van de landbouw, ook in de toekomst landbouwgrond blijft. Zo'n Vlaamse grondenbank kan uitgebouwd worden als een bemiddelend instrument om de verworven gronden dan via een grondenfonds beschikbaar te stellen aan (startende) boeren. Dat kan door de gronden te verkopen of ze ter beschikking te stellen. Een Vlaamse grondenbank wordt beheerd als een rollend fonds. Door gronden opnieuw door te verkopen aan landbouwers die erin geïnteresseerd zijn, kunnen de vrijgekomen budgetten worden gebruikt om nieuwe gronden te verwerven.

Zo'n grondenbank biedt de kans aan landbouwers om gericht gronden te verwerven zonder mee te worden getrokken in een opbod aan prijzen.

Een grondenbank biedt ook de mogelijkheid om een strategisch en gebiedsgericht beleid te voeren. Dat er breder moet worden nagedacht over het beheer van landbouwgrond, kwam ook duidelijk naar voren in het doctoraal onderzoek van Hans Vandermaelen. Een van de conclusies was dat er nu te onbedachtzaam publieke landbouwgrond wordt verkocht aan de hoogstbiedende, terwijl die gronden een strategisch en beleidsmatig nut kunnen hebben. Een grondenbank biedt de mogelijkheid om landbouwgrond een strategische toekomst te geven. Daarbij is het belangrijk dat er voldoende grond toegankelijk is voor landbouwers die hun beroep willen uitoefenen in overeenstemming met de Vlaamse landbouwvisie. Een grondenbank kan dan helpen om ervoor te zorgen dat er betaalbare grond beschikbaar is voor de landbouwer van de toekomst.

Lokale overheden vinden in een grondenbank ook een instrument om hun lokale voedselstrategie vorm te geven. Een op de vier lokale overheden heeft een lokale voedselstrategie opgesteld. Die steden en gemeenten doen dat grotendeels op eigen kracht met de lokale landbouwers die zelf ook – dikwijls nog individueel – aan het zoeken zijn naar manieren om hun met zorg geteelde producten op de markt te brengen voor verdeling, verwerking en consumptie. Bij veel lokale besturen betekent het opmaken van een lokale voedselstrategie jammer genoeg veeleer het eindpunt van een traject in plaats van de start. Als de strategie eenmaal op papier staat, slagen ze er niet in om echt tot een omslag in het voedselsysteem te komen. Het ontbreekt vaak aan voldoende budget, gedragenheid en een instrumentarium om die strategie echt uit te voeren en erin te volharden. Een Vlaamse grondenbank die de toegang tot grond faciliteert voor de landbouwers, is een extra instrument om een lokale voedselstrategie vorm te geven.

Die grondenbank heeft dan het voorkeurrecht bij verkoop van landbouwgronden voor startende boeren. Vrijgekomen landbouwgrond wordt daarbij in eerste instantie aangeboden aan boeren of grondencoöperatieven zoals De Landgenoten, met een voorkeur voor boeren die een transitie inzetten richting agro-ecologie. Het recent opgerichte pachtobservatorium kan omgevormd worden tot een Vlaamse grondenbank.

4. Beschikbare gronden van overheden gericht inzetten

Diverse overheden bezitten heel wat gronden. Veel van die gronden zijn verpacht en dus in landbouwgebruik; andere hebben een ander gebruik. Vaak hebben de betrokken overheden onvoldoende zicht op het effectieve gebruik van die gronden of zorgt te strikte regelgeving ervoor dat gronden on(der)benut worden. De laatste jaren is er een beweging aan de gang waarbij heel wat OCMW's hun gronden te koop aanbieden. De redenering was dat ze de middelen uit de verkoop willen aanwenden voor hun corebusiness, namelijk het ondersteunen van mensen die dat nodig hebben. Tientallen tot honderden hectaren werden zo op de markt gebracht en komen terecht bij de meestbiedende. Het is belangrijk dat overheden niet meegaan in de uitverkoop van goede landbouwgronden aan privépersonen. Publieke gronden kunnen worden gebruikt om de strategische rol die duurzame landbouw op het vlak van voedselvoorziening en landschapsbeheer kan spelen, ook effectief te vervullen. Publieke gronden zijn de gronden bij uitstek waarop de duurzame landbouw van de toekomst vorm kan krijgen en in de praktijk kan worden gebracht.

Het valt aan te bevelen dat een integrale inventaris wordt gemaakt van alle gronden in eigendom van overheidsinstellingen (op alle bestuurlijke niveaus: gewest, provincies, steden en gemeenten, intercommunales, polders en wateringen, kerkfabrieken, OCMW's, Infrabel, NMBS, Fluxys enzovoort). Lokale besturen zouden zo'n 55.000 hectare grond in bezit hebben, maar echt sluitende concrete cijfers ontbreken. Op basis van die inventarisatie kan met het oog op de langetermijnbeleidsperspectieven onderzocht worden wat de meest ideale gebruiksfunctie is. Het valt te verwachten dat een deel van die gronden in aanmerking kan komen voor de ontwikkeling van natuur, bos of landbouwgrond voor lokale voedselproductie. Zo nodig kan de bestemming van die gronden in die richting gewijzigd worden. Er moet dus steeds gezocht worden naar het meest optimale gebruik van de desbetreffende grond. Is dat agrarisch gebruik, dan moet die grond prioritair voor landbouwdoeleinden gebruikt worden door actieve landbouwers voor een regionale afzet.

De stad Gent heeft beslist om een moratorium in te stellen op de verkoop van zijn landbouwgronden. Gent wil die gronden inzetten voor de realisatie van zijn landbouwvisie en lokale voedselstrategie. Op Vlaams niveau werd een tijdelijk moratorium op de verkoop van publieke gronden ook al door de administrateur-generaal van het ILVO bepleit.

5. Stimuleren van het hergebruik van bestaande hoevegebouwen

Er is weinig verbeeldingskracht nodig om in te zien dat er moet worden nagedacht over bebouwde landbouwpercelen, zeker omdat meer dan de helft van die bebouwde landbouwpercelen de komende decennia uit de actieve landbouw durven te vallen. Als landbouwbedrijven niet langer in actief gebruik zijn, zal ervoor moeten worden gezorgd dat ze niet in handen komen van bedrijven die zich om opportuniteitsredenen in het landbouwgebied willen vestigen. Zo wordt vermeden dat de gebouwen en de daarbij behorende gronden (minstens tijdelijk) verloren zijn voor de landbouw.

Om die doelstelling te realiseren zal ingezet moeten worden op drie sporen:

- 1° zonevremde mogelijkheden beperken:
 - a) gebouwen moeten bij voorkeur opnieuw een landbouwfunctie krijgen;
 - b) zonevremd gebruik van bestaande constructies kan alleen nog als het bijdraagt tot de bouwshift, de onthardingsdoelstelling en als de nieuwe activiteiten functioneel inpasbaar zijn in de landbouwomgeving;
 - c) het afbouwen van rechten voor zonevremde functies in het landbouwgebied, dat beschreven wordt in het voorstel van resolutie van Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneekhout, Chris Steenwegen, Staf Aerts en Johan Danen over het schrappen van zonevremde functiewijzigingen in agrarisch gebied (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1024/1). De afwijkingsregelgeving moet dan worden teruggeschroefd om bijkomende zonevremde uitbreidingen onmogelijk te maken in de toekomst;
- 2° agrarische herontwikkeling stimuleren: yellowfieldconvenanten;
- 3° inzetten op sloop.

In dat reconversievraagstuk moet rekening worden gehouden met de volgende twee soorten waarden:

- 1° landbouwwaarden;
- 2° bredere maatschappelijke waarden.

Die waarden moeten tegenover elkaar afgewogen worden als agrarische gebouwen en gronden verkocht worden. Om landbouwers te stimuleren om te kiezen voor reconversie kan inspiratie worden opgedaan in het woonbeleid. Het woonbeleid bevat bijvoorbeeld een maatregel om stadsverloedering tegen te gaan, waarbij de btw op sloop en hernieuwbouw wordt verlaagd van 21 naar 6 procent.

Als blijkt dat het terugschroeven van de zonevremde mogelijkheden onvoldoende effect heeft op de prijzen van het agrarisch vastgoed, wordt een voorkooprecht voor opvolgende landbouwers overwogen. Om de oude landbouwgebouwen om te vormen tot infrastructuur die voldoet aan moderne landbouwnoden, komen er yellowfieldconvenanten, zoals de brownfieldconvenanten, zodat de vele landbouwzetels die vrijkomen en leegstaan, worden gesaneerd en met financiële stimulansen worden herontwikkeld voor landbouwactiviteiten.

Er moet dus een kader worden uitgewerkt waarbij het moeilijker wordt om een hoeve en de gronden bij een overdracht of verkoop te splitsen. Als de hoeve geen dienst meer kan doen voor landbouwactiviteiten, dan ligt de focus op het behouden van het landbouwgebruik van de omliggende gronden en het verhinderen van extra verharding. Het afbreken van de hoeve is dan vaak een betere optie dan die niet-agrarisch te laten gebruiken. Voor gebouwen die een hoge maatschappelijke waarde hebben, maar geen of een lage landbouwwaarde, kan het best worden gezocht naar een manier om die maatschappelijke waarde te valoriseren zonder dat dit de druk op landbouwgrond verhoogt. Ook worden er yellowfieldconvenanten uitwerkt.

Instrumenten zoals het landbouwkompas bieden ook een interessante inzage in het potentieel van een landbouwbedrijf voor verdere ontwikkeling. Die tool verder ontwikkelen en verfijnen kan nuttig zijn om slim met de bestaande landbouwinfrastructuur om te gaan en zonevremde functies op cruciale plaatsen te weren.

De vrijgekomen agrarische gebouwen krijgen, zoals hierboven al werd vermeld, vaak andere functies. Bij die reconversie vindt er amper ontharding van de agrarische site plaats. Vaak is er bij de functiewijziging een bestemming van de aanwezige verharding.

Als een landbouwer, als vergunningsgerechtigde aanvrager, binnen het huidige wettelijke en economische kader wil bouwen, is het vaak makkelijker een onbebouwde locatie te gebruiken en de gewijzigde bouweisen via de nieuwbouw te

realiseren dan een leegstaande landbouwsite te herontwikkelen. Die logica leidt dus tot extra verharding van open ruimte en leegstand van bestaande agrarische infrastructuur. De doelstelling om vrijgekomen landbouwsites te hergebruiken en aantrekkelijk te maken gaat op die manier hand in hand met de doelstelling om Vlaanderen te ontharden.

Als in detail wordt gekeken naar de verharding op landbouwgronden, dan blijkt dat 71 procent van die verharding een andere oorsprong en functie heeft dan landbouw. Concreet betekent dit dat meer dan 28.000 hectare verhard is in agrarisch gebied zonder een agrarische functie te hebben. Het gaat mogelijk ook om grond die bij ontharding weer een agrarische functie kan krijgen of grond kan zijn waarop natuur of bodem- en klimaatdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het ontharden binnen agrarisch gebied biedt dan een waardecreatie die niet alleen op een directe manier ruimte creëert voor voedselproductie, maar ook onrechtstreeks als er realisatie plaatsvindt van andere maatschappelijke doelstellingen die nu soms druk durven te zetten op agrarische gronden of als de functie van die ontharde grond de kwaliteit van de omringende landbouwgrond verbetert.

Bij de stopzetting van een landbouwbedrijf zonder opvolging waarvoor een zonevreemde functie niet gewenst is, kunnen verouderde gebouwen die niet langer geschikt zijn voor landbouw, beter gesloopt worden. Concreet kan een slooppremie aan landbouwers die tot sloop en ontharding van de site overgaan, een welkome stimulans zijn. Om die maatregel te financieren is het een optie om de mogelijkheid die gemeenten sinds 2019 hebben om binnen hun grondgebied de opcentiemen op de onroerende voorheffing te laten variëren, te gaan benutten. Een relevant criterium kan dan zijn om zonevreemde woningen en bedrijfsgebouwen hoger te belasten. Daarvoor is wel een wijziging in de federale wetgeving nodig. Die opcentiemen kunnen ook als voordeel opleveren dat de vraag naar agrarische sites voor niet-agrarisch gebruik zal afnemen. Ook vanuit de Blue Deal zijn er financieringsmogelijkheden om via sloop en ontharding de waterinfiltratie van vrijkomende agrarische sites te bevorderen. Een laatste optie is om het Gemeentefonds meer sturend in te zetten. Momenteel bestaat het Openruimtefonds uit ongeveer 6 procent van het Gemeentefonds en wordt het verdeeld op basis van het aantal hectaren open ruimte. Ook onthardingsdoelstellingen zouden kunnen worden opgenomen als criterium om gemeenten te stimuleren.

6. Een aangepast vergunningenbeleid

Een uitdoofbeleid voor ruimtelijk niet-aanvaardbare, niet-agrarische functies in landbouwbestemmingen is dringend nodig. Dat uitdoofbeleid is cruciaal voor het realiseren van de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Bovendien is het ook vanuit billijkheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen te verkiezen. Wie dat niet doet, krijgt op lange termijn een omkering van het principe van de vervuiler betaalt, namelijk: de betaler vervuult. Wie het zich kan permitteren, kan het oneigenlijke gebruik van landbouwgronden afkopen.

Algemeen wordt een groot deel van de zonevreemde activiteiten op landbouwgrond gefaciliteerd door de huidige regels. Er bestaan een heleboel ontwikkelingsmogelijkheden voor zonevreemde functies in landbouwgebied en heel wat stedenbouwkundige handelingen zijn vergunbaar, los van de bestemming. Ook zijn verschillende handelingen vrijgesteld van vergunning of is er alleen een meldingsplicht. Die versoepelingsregelingen moeten eruit zodat landbouwgebied voor landbouwactiviteiten kan worden gevrijwaard.

Uit onderzoek blijkt dat de individuele landbouwers bij de verkoop van hun landbouwbedrijf wel gebruikmaken van de soepele regels met betrekking tot zonevreemdheid, maar dat die landbouwers wel vragende partij zijn voor strengere vergunningsregels. In het eindrapport 'Boer ruimt veld' staat het volgende te lezen: "Als de overheid zoveel zonevreemde activiteiten mogelijk maakt, ben ik niet heiliger dan de paus en maak ik hier gebruik van. Hoezeer ik hier ook tegen ben, in het belang van de landbouw."

Chris STEENWEGEN
Mieke SCHAUVLIEGE
Jeremie VANEECKHOUT
Elisabeth MEULEMAN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 127/1), waarin de problematiek van de toegang tot grond wordt besproken;
 - 2° de resolutie van het Vlaams Parlement van 2 juni 2021 over het versterken van de positie van de Vlaamse landbouwers door de ondersteuning van leefbare businessmodellen op maat, in het bijzonder de ondersteuning van de korte keten (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 773/3), waarin staat dat de positie van de landbouwer versterkt moet worden;
 - 3° het eindrapport 'Boer ruimt veld';
 - 4° het eindrapport van de Taskforce Bouwshift;
 - 5° het doctoraal onderzoek van Hans Vandermaelen naar publiek grondbezit, publieke grondtransacties en landbouwkundig gebruik;
- overwegende dat:
 - 1° tijdens de hoorzitting van 14 juni 2023 over het voorstel van decreet van Bart Dochy, Cathy Coudyser, Steven Coenegrachts, Sofie Joosen, Joke Schauvliege en Arnout Coel tot bepaling van de specifieke regels over de pacht verschillende sprekers hebben gepleit voor een breder grondenbeleid voor landbouwgrond in Vlaanderen (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1475/5);
 - 2° 49 procent van de Vlaamse oppervlakte gebruikt wordt door landbouwers en een landbouwgrondenbeleid dus direct een grote impact heeft;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° te zorgen voor een betere coördinatie van de diverse plannen en regels voor voeding, energie, water, klimaat, plattelandsbeleid, zodat er geen inconsistentie optreedt of perverse effecten worden gecreëerd;
 - 2° de gegevens over de ruimtelijke bestemmingscategorieën te koppelen aan de data over het effectieve functiegebruik van bepaalde gronden en beleid te voeren op basis van die data;
 - 3° het recent opgerichte pachtobservatorium om te vormen tot een volwaardige Vlaamse grondenbank;
 - 4° een onmiddellijk en tijdelijk moratorium op de verkoop van publieke gronden in te stellen;
 - 5° een globale inventaris op te maken van alle percelen die overheidsinstellingen in eigendom of beheer hebben;
 - 6° een kader uit te werken waarbij het moeilijker wordt om hoeves en gronden bij een overdracht of verkoop te splitsen;
 - 7° yellowfieldconvenanten uit te werken;
 - 8° een slooppremie aan te bieden aan landbouwers die tot sloop en ontharding van de site overgaan;
 - 9° het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen te wijzigen, zodat een strikter vergunningenbeleid kan worden gevoerd, met minder vrijgestelde werken;
 - 10° meer in te zetten op de handhaving van ongeoorloofde functies in de open ruimte.

Chris STEENWEGEN
Mieke SCHAUVLIEGE
Jeremie VANEECKHOUT
Elisabeth MEULEMAN