

Voorstel Kernboodschappen Statenmededeling 'Sturen op duurzaam grondgebruik'

1. Voor het realiseren van wettelijke doelen voor KRW en N2000 gebieden is het nodig om meer te gaan sturen op verduurzaming van het **grondgebruik**.

Om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en natuurherstel in N2000-gebieden te behalen zijn aanvullende maatregelen en instrumenten nodig.

Tegelijkertijd autonome ontwikkeling intensivering van grondgebruik

Ook gezondheid noemen

2. Provincies, als ook gemeenten en waterschappen, hebben **bevoegdheden en** instrumenten om de verduurzaming van het grondgebruik in kwetsbare gebieden te **reguleren**.

Een korte beschrijving (samenvatting) van de mogelijkheden en beperkingen voor het sturen op grondgebruik en bijbehorende randvoorwaarden en consequenties, met verwijzing naar de bijlage.

3. **De komende periode werken we een aanpak uit op basis van een combinatie van doel- en middelvoorschriften.**

Doel- en middelvoorschriften

Mix van instrumenten (ook stimuleringsbeleid, ander grondinstrumentarium)

Met waterschap en gemeente samen verder uit werken

4. De definitieve keuzes ten aanzien van de inzet van (juridische) instrumenten vindt plaats bij de besluitvorming over het addendum RWP, de KRW-impuls Brabant en in de GGA/vervolg van BPLG (zoals overgangsgebieden), en werkt uiteindelijk door in de Omgevingsverordening **en/of** beleidsregels.

.....

5. De nieuwe voorschriften in kwetsbare gebieden zullen ook doorwerken op het grondgebruik bij deelnemers van de LBV en LBV+ regeling. Daarnaast blijven we ons inzetten voor vrijwillige grondverwerving.

.....

6. De veranderingen in het grondgebruik gaan we als volgt monitoren

Commented ^{5.1.2.0}: In de tekst onder de boodschap ook een link leggen naar perspectief landbouw en transitie landbouw (vanuit de gedachte dat sturen op grondgebruik ook de positie van met name extensieve(rende) bedrijven ondersteunt en dat ook nog eens ruimtelijk selectief (in grofweg overgangsgebieden). 5.2.1

5.2.1

Commented ^{5.1.2.0} 5.2.1

5.2.1

Commented ^{5.1.2.0}: Ik zou hier van maken: Komende periode (in tekst concretiseren) werken we een aanpak uit. Daar waar mogelijk krijgen doelvoorschriften daar een plaats in. (in de tekst dan het adagium Doelvoorschriften zodra en waar het kan, middelschriften zolang en waar het nodig is).

Sturingsmogelijkheden duurzaam grondgebruik (bijlage bij de Statenmededeling)

1. Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van de sturingsmogelijkheden van de provincie om te komen tot duurzaam grondgebruik.

De sturingsmogelijkheden zijn geordend naar:

- Voorschriften voor grondgebruik (middel- en doelvoorschriften)
- **Fysieke inrichting**
- Functiewijziging
- Grondverwerving

Hier benoemen dat we een samenvatting en verdere duiding hebben gegeven van de rapporten van Flo Legal en Gloudemans en deze rapporten ook meesturen?

2. Voorschriften voor grondgebruik (middel- en doelvoorschriften)

Wat kan er?

In de provinciale omgevingsverordening kan de provincie regels opnemen (algemene regels of instructieregels voor waterschappen of gemeenten) ten aanzien van het gebruik van gronden, als dat nodig is om provinciale belangen te behartigen. Dit kan via een instructieregel aan gemeenten, als het belang niet doelmatig en doeltreffend door de lagere overheid behartigd kan worden. In dat geval kan de provincie bijvoorbeeld de gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die doelbereik in de weg staan. De provincie kan ook zelf rechtstreeks regels stellen over grondgebruik in de omgevingsverordening, als zij dit nodig vindt en kan motiveren dat de provinciale belangen niet beschermd kunnen worden door het stellen van instructieregels of het geven van een instructie.

De mogelijkheden voor het opnemen van instructieregels of algemene regels in de provinciale omgevingsverordening worden hieronder per onderwerp verder toegelicht.

Daarbij is in alle gevallen een stevige onderbouwing en analyse nodig op basis van artikel 1 van het Europees Verdrag. Het gaat hierbij om (PM [5.1.2.e](#) ?):

- Proportionaliteit
- Noodzakelijkheid
- Wettelijk
- ... handhaafbaarheid ...?

En een analyse van de effecten, zowel op het agrarisch grondgebruik als op de bijdrage aan de doelen.

Gebruik van meststoffen

De regels ten aanzien van het gebruik van meststoffen zijn opgenomen in de landelijke meststoffenwet. Aanvullende provinciale regels in specifieke gebieden – bijvoorbeeld het aanscherpen van de gebruiksnormen - is mogelijk als er een specifiek provinciaal belang en taak aan de orde is. Dit kan aan de orde zijn rondom N2000, in beekdalen, uitspoelings-gevoelige gebieden (vanwege KRW-doelen) en in grondwaterbeschermingsgebieden, vanwege de provinciale taken op het gebied van natuur, waterkwaliteit en drinkwater. Een Brabantbrede aanscherping van mestregels

Commented [5.1.2.e](#) : Je hebt het nu alleen over dwingend sturen. Maar (zie discussie overgangengebieden met need-to-have en nice-to-have) stimulerend kunnen we ook veel doen. Onderscheid is grofweg dat als er vanuit doelrealisatie op een specifieke plek een specifiek beheer moet komen moet je dat via dwingend instrumentarium doen. Maar als het toereikend is om in een bepaald deelgebied een bepaald areaal extensief beheer (oid) te hebben kan het ook via stimuleringsbeleid. [5.2.1](#)

[5.2.1](#)

[5.2.1](#)

[5.2.1](#)

Commented [5.1.2.e](#) : De tekst richt zich nu op de provinciale mogelijkheden. In hoeverre willen we ook de mogelijkheden van waterschap en gemeenten benoemen?

Commented [5.1.2.e](#)]: ja

Commented [5.1.2.e](#)]: linkje

– boven op landelijke regels - kan naar verwachting niet vanuit een specifiek provinciaal belang worden gemotiveerd.

Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Toelating en gebruik van individuele gewasbeschermingsmiddelen is geregeld via de Wet gewasbescherming en biociden (Wgb) en Verordening (EU) 1107-2009 en is geen bevoegdheid van decentrale overheden. De provincie kan alleen een mogelijk totaalverbod op toepassing van alle gewasbeschermingsmiddelen in een gebied of spuitvrije zone opleggen (we kunnen dus geen onderscheid maken in de toelaatbaarheid van bijvoorbeeld chemische en biologische gewasbeschermingsmiddelen). Hiervoor moet sprake zijn van een provinciaal belang/taak, zoals natuur, waterkwaliteit (KRW) of drinkwater. De aanwijzing van gebieden moeten stevig onderbouwd worden. Met name de invloed/het beïnvloedingsgebied van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op natuurdoelen is nog onbekend.

Het belang van gezondheid ligt in eerste instantie bij het Rijk en gemeenten. Bovendien is onderbouwing van een verbod op gewasbeschermingsmiddelen uit oogpunt van gezondheid zeer moeilijk vanwege onduidelijkheid over de relatie tussen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en gezondheid.

Berekening

.... P.m. 5.1.2.e

Teelten

In principe heeft de provincie de bevoegdheid om via een instructieregel gemeenten te verplichten om in specifieke gebieden of zones teelten te verbieden. Het verbieden van bepaalde teelten is in zijn algemeenheid juridisch gezien ingewikkeld. Meestal is niet de teelt zelf milieubelastend maar de daarbij uitgevoerde activiteiten, zoals drainage, het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen of uitspoeling van bepaalde stoffen. Het is niet uitgesloten dat bepaalde teelten die als ongewenst worden gezien, op een bepaalde manier of op termijn toch zodanig uitgeoefend kunnen worden dat er geen ongewenste (milieu)effecten optreden voor de fysieke leefomgeving. Dit maakt het onderbouwen van teeltverboden vrijwel onhaalbaar.

Er zijn wel regels denkbaar die sturen op een bepaald (gewenst) grondgebruik. Zo zal een verbod op het scheuren van grasland het gebruik voor intensieve teelten onmogelijk maken. Ook de berekeningsmogelijkheden (zoals hiervoor beschreven) limiteren de teeltmogelijkheden.

Doelvoorschriften

In plaats van middelvoorschriften – voorschriften waarin een specifieke maatregel of techniek wordt voorgeschreven – is het ook mogelijk om doelvoorschriften op te nemen in een omgevingsverordening. Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. Voor het formuleren van normen zijn indicatoren nodig, bijvoorbeeld ammoniakemissie per hectare. In diverse projecten worden kritische prestatie indicatoren (KPI's) al gebruikt als stimuleringsaanpak, bijvoorbeeld in de biodiversiteitsmonitor. Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van KPI's, onder andere in het landelijke KPI-K project, zodat deze ook als doelvoorschrift/ norm kunnen worden gebruikt. De normen kunnen generiek zijn voor de hele provincie of gedifferentieerd naar bepaalde gebieden.

Het Nitraatresidu (de hoeveelheid nutriënten die aanwezig mag zijn na het groeiseizoen in sloot of bodem) is waarschijnlijk een geschikte indicator voor de emissies van nutriënten naar het grond- en

Commented [5.1.2.e]: 5.1.2.e in Flo Legal rapport (p20) staat dat het telen van gewassen in de openlucht in paragraaf 3.6.3. van het Bal is aangewezen als milieubelastende activiteit. Dat maakt deze passage wel iets kwetsbaarder?

Commented [5.1.2.e]: En als het gaat om teeltvrije zones?

Commented [5.1.2.e]: Dit is de reciproque van sturen op teelten....

Commented [5.1.2.e]: Wat is dan de motivatie om dit verbod op te leggen?

Commented [5.1.2.e]: Tegengaan uit- en afspoeling mest en BM'n.

Commented [5.1.2.e]: Doelsturing kan op basis van berekeningen (KPI's) en op basis van metingen. Waarschijnlijk straks in de praktijk combinaties van beide. 5.1.2.e even om hier de juiste tekst te krijgen (mede in relatie tot wat er in IP en LVVN-land gebeurt.

oppervlaktewater door de aanwending van mest. Voor gewasbeschermingsmiddelen is er een systeem van milieubelastingpunten en een milieu-indicator gewasbescherming (MIG) waarmee de milieu-impact van gewasbeschermingsmiddelen op de bodem, het water en biodiversiteit in beeld kan worden gebracht. Voor berekening?

Voor het werken met doelvoorschriften is verder uitwerking nodig van betrouwbare en geborgde datasystemen, governance, betekenis voor vergunningverlening, toezicht & handhaving.

Nadere overwegingen

- Bij het beperken van de gebruiksmogelijkheden voor grond gelden regels voor nadeelcompensatie. De omvang van de nadeelcompensatie is afhankelijk van de mate van de gebruiksbepalingen, de omvang van gebieden en de termijn waarop regelgeving van kracht wordt. In het algemeen zijn teelverboden sterker beperkend dan voorschriften voor de milieubelastende activiteit (middelvoorschriften) en zijn middelvoorschriften sterker beperkend dan doelvoorschriften. Als er sprake is van een tijdige aankondiging van nieuwe regels én er sprake is van een nieuwe activiteiten of eigenaar, kan er sprake zijn van voorzienbaarheid/ risico-aanvaarding waarmee nadeelcompensatie voor deze nieuwe activiteiten/eigenaar niet van toepassing is.
- Doelvoorschriften bieden meer ruimte aan agrarische ondernemers om met eigen kennis en kunde bedrijfsspecifieke maatregelen te bepalen om aan de norm te voldoen.
- De handhaafbaarheid neemt van teelverbod naar middelvoorschriften naar doelvoorschriften toe in complexiteit. Vanuit VHT wordt handhaving van doelvoorschriften op dit moment niet als haalbaar beschouwd.
- Het stellen van voorschriften aan grondgebruik heeft een (neerwaarts) effect op de economische waarde van de betreffende gronden. Dit geldt ook voor gronden in eigendom van de provincie. Bijvoorbeeld gronden die onderdeel zijn van een gebiedsproces of infrastructureel project, waardoor de uitruikbaarheid ingewikkelder wordt.
- Voorschriften voor grondgebruik kunnen niet voor individuele situaties worden geformuleerd. Deze sturingsmogelijkheid op grondgebruik is daarom niet specifiek toepasbaar voor deelnemers aan de LBV of LBV+ regelingen.
-

3. Functiewijziging

Wat kan er?

Gemeenten zorgen met regels in het omgevingsplan voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een taak die primair bij de gemeente ligt. De provincie kan de provinciale belangen via instructieregels laten doorwerken in het omgevingsplan van de gemeenten. Gedacht kan worden aan het wijzigen van de agrarische functie van een overgangsgebied naar 'natuur', met als doel de activiteiten in het gebied in lijn te brengen met de natuurdoelen. Voor het opnemen van instructieregels met betrekking tot functiewijzigingen gelden de dezelfde voorwaarden als genoemd bij de inleiding van de 'voorschriften aan grondgebruik': een provinciaal belang of taak en onderbouwing op basis van artikel 1 van het Europees verdrag. Op dit moment lijken functiewijzigingen rondom N2000, in grondwaterbeschermingsgebieden of vanwege KRW-doelen niet noodzakelijk voor doelbereik. Met (vergaand) aangepast agrarisch grondgebruik kunnen doelen ook gerealiseerd worden. Daarmee is het de vraag of aan de eis van 'proportionaliteit' kan worden voldaan.

Commented [5.1.2.e]: 5.1.2.e dit systeem zit tussen toelating van individuele middelen en een totaal verbod in. Is het kansrijk om dit als provinciale 'norm' voor gebieden (zoals overgangsgebieden of GWBG) vast te gaan leggen?

Commented [5.1.2.e]: Dit niet opschrijven als of we hier al voor gekozen hebben, maar als een mogelijk invulling. Ik zou er 2 of 3 noemen, waarvan >=1 KPI

Commented [5.1.2.e]: Sterker opschrijven: ons juridisch stelsel is hier nog onvoldoende op ingericht. Dit vergt nog een stevig ontwikkeltraject (met name door het Rijk)

Commented [5.1.2.e]: Dit is geen nadere overweging maar een apart hoofdstuk/paragraaf

Commented [5.1.2.e]: Dit nog verder uitschrijven t.a.v. passieve en actieve risico-aanvaarding en termijn enzo?

Commented [5.1.2.e]: NB: hiermee schrijf je in feite op dat je het NNB wilt uitbreiden, dat is tot nu toe een 'no go'. Dat wordt minder als je het koppelt aan bossenstrategie.

Nadere overwegingen

- Aan de agrariërs die door het beperken van het landbouwkundig gebruik en het wijzigen van de functie van de grond geraakt worden dient perspectief geboden te worden. De provincie kan hiervoor een financiële regeling (subsidieregeling) opstellen waardoor de agrariërs een compensatie kunnen krijgen voor het aanpassen van hun activiteiten. Als de provincie dit perspectief niet kan bieden en er voldoende noodzaak is (er een redelijke poging is gedaan tot minnelijke verwerving, het niet aannemelijk is dat overeenstemming binnen afzienbare tijd kan worden bereikt, de agrariër niet in staat en bereid is om de ontwikkeling te realiseren en er geen minder ingrijpend middel mogelijk is) dan zou er kunnen worden overgegaan tot onteigening. Het toedelen van een andere functie is vereist om de onteigeningstitel aan te koppelen. De vergoeding van de kosten die de gemeente maakt zou kunnen worden verhaald op de provincie op grond van artikel 13.3 van de Omgevingswet.
- Bij functiewijziging kunnen daarmee de beheerlasten bij de provincie komen te liggen.
-

Commented [5.1.2.e]: Nee als je de functie wijzigt heb je meteen nadeelcompensatie te pakken.

Commented [5.1.2.e]: Dat komen ze sowieso, via de nadeelcompensatie of als eigenaar

Fysieke inrichting

4. Grondverwerving

Wat kan er? (Bron: rapport Gloudemans)

Overheden kunnen om meerdere redenen grond verwerven en verkopen, bijvoorbeeld voor het realiseren van nieuwe natuur, de inzet van ruilgrond in een kavelruilproces, wettelijke herverkaveling of beekherstel. Ook kan verwerving van grond onderdeel zijn van een bredere afspraak met een stoppende of verplaatsende agrarisch ondernemer. Grondverwerving of -verkoop is dus geen doel of maatregel op zich, maar kan het implementeren van andere maatregelen vergemakkelijken. Bij minnelijke (ongedwongen) grondverwerving gaan de koper en de eigenaar in onderhandeling over de aankoop van de grond, veelal op basis van een taxatie door deskundigen. Dit resulteert meestal in een koopovereenkomst. Grond kan ook niet-minnelijk worden verworven via onteigening. Bij **verplichte** onteigening is het toedelen van een andere functie een vereiste.

Commented [5.1.2.e]: Ik mis hier nog het instrument van aankopen en doorverkopen/verpachten met een KV

Onteigening is de gedwongen overdracht van het eigendomsrecht van particulieren aan de overheid. Onteigening is mogelijk als een bepaalde functie niet in overeenstemming is met de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zoals aangegeven in het omgevingsplan, in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of door een projectbesluit. Onteigening kan afhankelijk van het aan de orde zijnde belang plaatsvinden door de gemeente, het waterschap, de provincie of het Rijk. Onteigening mag alleen ingezet worden als er geen andere oplossingen zijn en er een duidelijk verband bestaat dat kan worden aangetoond. De overheid moet eerst trachten de onroerende zaken op minnelijke wijze te verwerven en mogelijkheid tot zelfrealisatie benoemen (waarbij de huidige eigenaar een voorstel kan indienen om de gewenste ontwikkeling tegen vergoeding zelf tot stand te brengen). Bij onteigening van onroerende zaken wordt uitgegaan van volledige schadeloosstelling.

Nadere overwegingen

- ... pm iets over grondverwerving in relatie tot GGA
- Ook voor grondverwerving zijn financiële middelen nodig ...
- Voor wat betreft de Lbv en Lbv-plus worden door de zaakbegeleiders gesprekken gevoerd met alle agrariërs die om zaakbegeleiding hebben verzocht. Agrariërs die zich hebben

aangemeld bij het Rijk voor deelname aan de regelingen, maar niet hebben verzocht om zaakbegeleiding, zijn in verband met de privacywetgeving niet bekend bij de provinciale organisatie. In alle gesprekken die de zaakbegeleiders voeren, is 'grond' onderwerp van gesprek. Tot op heden hebben slechts enkele agrariërs interesse getoond in verkoop van hun gronden, er zijn nog geen agrarische gronden aangekocht. Na bedrijfsbeëindiging moeten agrariërs belasting afdragen over de winst van hun bedrijf. De verkoop van grond valt hier ook onder. Het is voor agrariërs meestal belastingtechnisch gunstiger hun bedrijf zonder veehouderij voort te zetten en de grond niet te verkopen. De grond levert meer op wanneer deze wordt ingezet voor akkerbouw of andere teelten dan gras.

-