

Druk op landbouwgronden en –gebouwen: Actuele trends en drijvende krachten

Nota

November 2016



Deze nota kadert binnen de samenwerkingsovereenkomst tussen de Provincie Antwerpen, Dienst Landbouw- en Plattelandsbeleid (DLP) en het Instituut voor Landbouw- en Visserij Onderzoek (ILVO). Om de kennis en expertise van transitie en de innoverende kracht van de landbouwsector te verhogen, werden (2015-2016) verschillende studies uitgevoerd binnen een samenwerkingsovereenkomst tussen de Provincie Antwerpen, Dienst Landbouw- en Plattelandsbeleid (DLP) en het Instituut voor Landbouw- en Visserij Onderzoek (ILVO). Volgende 4 sectorstudies werden opgemaakt: Sectorstudie 1: Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie Antwerpen; Sectorstudie 2: Ruimtelijke verankering van het agrocomplex in de provincie Antwerpen; Sectorstudie 3: Inventaris serres in de macrozone Boechout-Ranst en Sectorstudie 4: Behoud van landbouwgebouwen en –gronden, met enerzijds **voorliggende nota "Druk op landbouwgronden en –gebouwen: Actuele trends en drijvende krachten"** en anderzijds het rapport "Instrumenten voor behoud landbouwgebouwen en landbouwgronden".

Auteurs

Van ILVO: Anna Verhoeve/ Eva Kerselaers



Anna.Verhoeve@ilvo.vlaanderen.be

Eva.Kerselaers@ilvo.vlaanderen.be

www.ilvo.vlaanderen.be

Van de Provincie Antwerpen: Christel Claes



Christel.Claes@provincieantwerpen.be

November 2016

Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
Trend 1 - Stopzetting en schaalvergroting van landbouwbedrijven leidt tot vrijkomende agrarische gebouwen.....	5
1.1 Drie dynamieken in vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB)	6
1.2 Bijkomende dynamieken – oneigenlijke valorisatiestrategieën	7
Trend 2 - Wijzigende landbouwpraktijken, strengere normen en economische logica leiden tot nieuwbouw en greenfieldontwikkeling binnen agrarisch gebied.....	9
2.1 Agrarische nieuwbouw of “greenfieldontwikkeling”.....	9
2.2 Bijkomend - Kapitaalsvermeerdering door oneigenlijke nieuwbouw	10
Trend 3 -Toenemend aantal claims op het agrarisch gebied en geplande bestemmingswijzigingen zetten landbouwruimte onder druk.....	10
3.1 Claims uit diverse sectoren beperken gebruiksmogelijkheden voor de professionele landbouw	10
3.2 Bestemmingswijzigingen verminderen beschikbare ruimte voor landbouw	11
Spanningsvelden tussen belangen van verschillende plattelandsactoren.....	12
Nood aan instrumenten ter vrijwaring van landbouwgronden – en gebouwen.....	13

Inleiding

Het Vlaamse platteland verandert ingrijpend, zowel in functie als in beeld. Niet alleen geplande woon-, infrastructuur- en industrieontwikkelingen zorgen voor een daling van de beschikbare ruimte voor landbouw¹. Ook binnen het agrarisch bestemde gebied duiken steeds meer nieuwe gebruiken en gebruikers op, waaronder wonen, natuur, bos, privétuinen, hobbypaarden en niet-agrarische ondernemingen. De voorbije jaren werden reeds verschillende onderzoeken gedaan naar plattelandsverandering alsook naar de drukfactoren voor professionele landbouw in agrarische gebieden².

Deze nota “Druk op landbouwgronden en –gebouwen: Actuele trends en drijvende krachten” biedt een antwoord op de onderzoeksvraag : “Welke trends en drijvende krachten kenmerken de veranderende druk op landbouwgronden en -gebouwen? ”.

De inzichten zijn gebaseerd op literatuurstudie, een brainstorm met sleutelfiguren uit de praktijk en wetenschappelijke expertise uit eerder onderzoek³.

De nota dient beschouwd te worden als achtergronddocument bij de overige sectorstudies opgemaakt binnen het bestek van de samenwerkingsovereenkomst tussen de Provincie Antwerpen, Dienst Landbouw- en Plattelandsbeleid (DLP) en het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO).

¹ Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., Claes, C., Hennebert, M., 2016. Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie
Dankaert, S., (2013) Bestemming en gebruik van landbouwgrond. Kwantitatief onderzoek naar landbouwgebruik en planologische landbouwbestemmingen. Afdeling Monitoring en Studie, Vlaamse Overheid, Beleidsdomein Landbouw & Visserij, Brussel, 80p.

Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., Claes, C., Hennebert, M., 2016. Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie

² Antea Group en KULeuven, Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties in opdracht van Ruimte Vlaanderen, RWO-RP/12/08

³ Kerselaers, E., Vanempten, E., Verhoeve, A. en Rogge E. 2016. Maatschappelijk rendement met landbouw-talent. Ruimte voor boeren en stedelingen. In: Vander Lecq, R. en Vanempten, E. (Eds), Verruimen. Ruimte maken met maatschappelijk talent, gebundelde papers en bijlagen van Plandag 2016.

Kerselaers, E., Van den Haute, F., Verhoeve, A. en Rogge, E., 2015. Loss of farmland: Analysis of spatial patterns and driving factors Conference: Agriculture in an Urbanising Society, At Rome (IT).

Trend 1 - Stopzetting en schaalvergroting van landbouwbedrijven leidt tot vrijkomende agrarische gebouwen

Het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen daalt jaar na jaar. De schaalvergroting van het landbouwkundig functioneren, alsook stopzetting van bedrijven, leiden duidelijk tot een daling van het aantal bedrijven. Deze daling is dus een belangrijke trend in de open (landbouw) ruimte. Waar Vlaanderen in 2000 nog ca. 41.000 bedrijven telde waren het er in 2013 nog ca. 25.000. Als de huidige trend zich voortzet, telt Vlaanderen in 2019 minder dan 20.000 landbouwbedrijven (LARA, 2014)⁴. Dat betekent dat elke dag minstens drie landbouwbedrijven stoppen of dat op een periode van 20 jaar op meer dan 20.000 landbouwbedrijfszetels de landbouwactiviteit wordt stopgezet. Deze vrijgekomen landbouwbedrijfszetels worden verder in deze nota, naar analogie met Nederlandse literatuur en beleidsdocumenten, aangeduid als Vrijgekomen Agrarische Bebouwing (VAB)⁵. We denken hierbij zowel aan stallen, schuren, serres als bedrijfswoningen.

Schaalvergroting is een belangrijke drijvende kracht voor structurele veranderingen in de Vlaamse land- en -tuinbouw⁶. Schaalvergroting is een proces dat voorkomt in alle deelsectoren van de Vlaamse land- en tuinbouw. Dit proces uit zich bijvoorbeeld in een stijgend aantal dieren of aantal hectare cultuurgrond per bedrijf, terwijl het aantal bedrijven daalt. Schaalvergroting is een gevolg van nieuwe mogelijkheden op het vlak van mechanisatie en automatisering, waardoor ondernemers meer grond kunnen bewerken of meer dieren kunnen verzorgen. Maar tegelijk is schaalvergroting voor de bedrijfsleiders ook een strategie om de kostprijzen te drukken en om hun inkomen te vergroten.

In algemene zin kan men over de laatste 20 jaar spreken van een gemiddelde schaalvergroting van om en bij de 4% per jaar gemiddeld. Over die periode is het aantal bedrijven meer dan gehalveerd en is de gemiddelde oppervlakte per bedrijf meer dan verdubbeld. Bij de gespecialiseerde dierhoudende bedrijven ligt het tempo van de schaalvergroting de laatste jaren nog iets hoger. Vooral de kleinere bedrijven stoppen, wat zorgt voor een voortdurende schaalvergroting.

Het thema schaalvergroting geniet heel wat belangstelling omdat het gekoppeld wordt aan de discussie rond "megastallen", waarbij meer specifiek wordt nagedacht over het al of niet stellen van grenzen aan de grootte van de dierhouderij op eenzelfde locatie. Maar schaalvergroting omvat veel meer dan de problematiek van megastallen. Het is ook een problematiek van stopzetting en vrijgekomen agrarische gebouwen. Op termijn verandert schaalvergroting en stopzetting niet alleen de structuur van de Vlaamse land- en tuinbouw, alsook die van de open (landbouw) ruimte.

⁴ Platteau J., Van Gijsegem D. & Van Bogaert T. (reds.) (2014) Landbouwrapport 2014, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.

⁵ Blommaert, M.F.; Maas, A. (2016) Vrijgekomen agrarische bebouwing in Zeeland tot 2030, Rekenkamer Zeeland ism Alterra, Wageningen University.

⁶ Vuytsteke A., Bergen D. & Demuyneck E. (2014) Schaalgrootte en schaalvergroting in de Vlaamse land- en tuinbouw, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

In de volgende paragrafen worden een aantal rechtstreekse en onrechtstreekse gevolgen/trends beschreven.

1.1 Drie dynamieken in vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB)

De dynamiek in Vrijgekomen Agrarische Bebouwing (VAB) is zeer divers. We onderscheiden leegstand, hergebruik en afbraak.

- **Leegstand van VAB.** De stopzetting van een landbouwactiviteit zorgt voor het functieloos worden van de bedrijfsgebouwen. (Delen van) een landbouwsite komen aldus leeg te staan en worden aangeboden op de vastgoedmarkt. De stopzetting van de landbouwactiviteit betekent echter niet noodzakelijk dat de gehele site meteen leeg komt te staan. De bedrijfswoning blijft in eerste instantie vaak bewoond door de oorspronkelijke landbouwers. Op de Vlaamse vastgoedmarkt worden aldus landbouwbedrijven als geheel of woning en bedrijfsgebouwen apart te koop of te huur aangeboden.
- **Hergebruik van VAB.** In een Vlaamse plattelandscontext met diverse en toenemende ruimteclaims en –behoefte worden VAB hergebruikt voor tal van functies⁷. Het belangrijkste onderscheid dat bij dit hergebruik kan gemaakt worden is of de gebouwen worden hergebruikt voor een andere agrarische of para-agrarische functie, dan wel of de gebouwen hergebruikt worden voor een niet-agrarische functie, zoals wonen en niet-agrarische bedrijvigheid. De huidige reconversie-reëlering van deze vrijgekomen agrarische gebouwen is dat deze zelden voor agrarisch gebruik hergebruikt worden, maar eerder voor residentieel gebruik en/of niet-agrarische bedrijvigheid. De wettelijke mogelijkheden (ruimtelijke ordening)⁸ voor tal van niet-agrarische gebouwen in deze VAB, werkt sturend richting niet-agrarisch hergebruik. Niet enkel de gebouwen krijgen een niet-agrarische invulling, ook de omliggende gronden verliezen geleidelijk hun agrarisch gebruik door de ingebruikname als tuin of weiland voor hobbydieren. De residentialisering zorgt bijgevolg op indirecte wijze voor een inname van landbouwareaal door vertuining en verpaarding. De ruime niet-agrarische mogelijkheden zorgen daarenboven niet alleen voor een groot aantal niet-agrarische geïnteresseerden, maar ook voor een stijging van de vastgoedprijs van deze gebouwen. Daardoor is een niet-agrarische valorisatie vaak ook financieel voordeliger voor de verkopende eigenaar en omgekeerd, te duur, vanuit het standpunt van landbouwers op zoek naar een geschikte landbouwbedrijfssite. Interesse in VAB is er door landbouwers die een

⁷ Van den Haute, F., Kerselaers, E., Verhoeve, A. & E. Rogge (2013) Ruimtelijk-economische analyse van de bedrijvigheid binnen het agrarisch gebied van de provincie Antwerpen. Onderzoeksrapport, ILVO, Eenheid Landbouw en Maatschapij, p.49.

Verhoeve, A. (2015). Revealing the use of farms and farmland by non-agricultural economic activities. The case of Flanders. PhD

⁸ CODEX - Zone vreemde basisrechten en toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen – Functiebesluit.

nieuw “alternatief” bedrijf willen starten zoals biologische landbouw of CSA (community supported agriculture) of ook door para-agrarische ondernemers (bv. loonwerkers) op zoek naar ruimte. Interesse in VAB kan ook ontstaan door een bedrijf dat twee opvolgers heeft, en waarvan één zoon/dochter het bedrijf overneemt en de andere op zoek gaat naar een nieuwe bedrijfssite. Ook echter vanuit een bedrijfsmodel van schaalvergroting is er interesse voor VAB, wanneer landbouwers ervoor opteren om aan verspreide schaalvergroting te doen. Daarbij doet een landbouwbedrijf aan schaalvergroting door zijn activiteiten te verspreiden over een toegenomen aantal verschillende exploitaties. Verspreide schaalvergroting ontstaat in de feitelijke enerzijds door aankoop van VAB, maar anderzijds ook doordat bijkomende landbouwgebouwen gehuurd worden van een voormalige landbouwer (verhuur van de gebouwen zonder de bedrijfswoning).

- **Afbraak van VAB.** Een laatste dynamiek van VAB is afbraak. Vrijgekomen agrarische gebouwen die niet meer bruikbaar zijn voor landbouwactiviteiten (bijvoorbeeld omdat de gebouwen niet geschikt zijn voor de huidige landbouwpraktijken) zouden in principe afgebroken kunnen worden. Afbraak van serres, loodsen en stallen komt echter zelden voor, ook al hebben deze géén gebruikswaarde meer voor het agrarisch functioneren en wordt een bestemming ook vanuit maatschappelijk belang niet wenselijk geacht. Vanuit individueel perspectief is het echter zeer logisch dat niet overgegaan wordt tot afbraak. Dit zou immers een kapitaalsvernietiging betekenen. Gebouwen zullen m.a.w. door deze financiële logica zelden zomaar uit de open ruimte verdwijnen. Een uitzondering geldt voor de serres. Afbraak van serres komt wel vrij vaak voor. Voor dit type VAB bestaat een tweedehandsmarkt waarop het glas verhandeld wordt, waardoor afbraak vanuit financieel oogpunt interessant is⁹.

1.2 Bijkomende dynamieken – oneigenlijke valorisatiestrategieën

Van de drie genoemde dynamieken – leegstand, herbruik en afbraak – is herbruik de meest voorkomende strategie. Dit herbruik is vaak niet-agrarisch. De huidige wetgeving laat immers een heel aantal niet-agrarische herbruikmogelijkheden toe. Eerder onderzoek toont echter aan dat het feitelijk hergebruik niet alleen bepaald wordt door de wettelijke mogelijkheden. Op heden is er ook heel wat niet-wettelijk herbruik en zijn er talrijke oneigenlijke (gedogen of moeilijk tegen te houden) gebruiken en strategieën voor valorisatie van bestaande gebouwen in het agrarisch gebied. Onderzoek toont aan dat van alle vastgestelde niet-agrarisch economische activiteiten in het agrarisch gebied ruim 85% een niet-vergunbaar is binnen de huidige ruimtelijke ordeningswetgeving¹⁰. In het

⁹ Verhoeve, A., Kerselaers, E., Baeyens, D. 2015. Stopgezette en leegstaande serres in de bloemenregio, Onderzoeksrapport in opdracht van de Provincie Oost-Vlaanderen,

¹⁰ Verhoeve, A. 2015. De inname van landbouwgebouwen en landbouwgrond door niet-agrarische economische activiteiten. De casus Vlaanderen. “Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities. The case of Flanders”) doctoraat Kuleuven - Ugent –ILVO

doctoraat van Verhoeve (2015) wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende oorzaken voor dit oneigenlijk hergebruik.

Vestigingsmotieven van niet-agrarische ondernemers in agrarisch gebied (uit: Verhoeve, A. 2015. *De inname van landbouwgebouwen en landbouwgrond door niet-agrarische economische activiteiten. De casus Vlaanderen. "Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities. The case of Flanders")* doctoraat Kuleuven - Ugent –ILVO)

7 motieven werden gedetecteerd waarom een niet-agrarische ondernemer kiest zijn/haar activiteit te ontplooien in agrarisch gebied.

1. **Boer verbreedt voor meer inkomenszekerheid.** Door hun landbouw activiteiten uit te breiden met een niet-landbouw activiteit trachten landbouwers hun inkomenszekerheid te vergroten.
2. **Familie lid maakt gebruik van beschikbare ruimte.** De boerenzoon of –dochter, die niet de ambitie hebben om het landbouwbedrijf verder te zetten zien de beschikbare ruimtes als om hun niet-agrarisch bedrijf te starten, bv schrijnwerkerij, metaalbewerker.
3. **Bedrijf evolueert gradueel van landbouw naar niet-landbouw activiteit.** Verschillende landbouw (verwante of verbrede) activiteiten evolueren geleidelijk naar niet-landbouwactiviteiten. Een gewijzigde vraag zorgt voor een verschuiving van de inzet van dezelfde machines en expertise, bv van het uitvoeren van mest naar rioolontstoppingsbedrijf, of aardappeltransport naar algemeen transport.
4. **Ondernemer woont en werkt op dezelfde plek.** Op zoek naar een plek om te wonen en te werken, kijken veel ondernemers uit naar een landelijke locatie. Een typisch voorbeeld hiervan zijn de aannemers, die wat ruimte nodig hebben om materiaal en machines te stockeren, maar evengoed meubelrestaurateurs, kinderdagverblijven of verschillende soorten kantoorfuncties (bv. architectenbureau).
5. **Startende ondernemer ondervindt te hoge drempel voor KMO-zone.** Ondernemers geven ook aan dat het beschikbare aanbod op bedrijventerreinen te groot of te duur is.
6. **Ondernemer gebruikt rurale idylle als onderdeel van bedrijfsvoering.** Voor een bepaalde groep van ondernemingen is het opzoeken van de plattelandsrust cruciaal, denk maar aan de wellnessboerderijen en yogacentra.
7. **Bepaald soort onderneming wordt systematisch geweigerd op bedrijventerrein.** Tot slot is er een groep van ondernemingen die aangeven dat ze ondanks herhaaldelijke aanvragen om een plek op een bedrijventerrein te kunnen verwerven, systematisch geen toewijzing krijgen. Met relatief lage tewerkstellingsgraad voor een grote oppervlakte zijn dit omwille van beperkte belastingsinkomsten niet de meest graag geziene ontwikkelingen.

Een belangrijke trend is ook het doelgericht optimaliseren van agrarische sites voor niet-agrarisch hergebruik. Een van de optimalisatie-strategieën is het opsplitsen van voormalige agrarische sites, waarbij bedrijfswoning en bedrijfsgebouwen afzonderlijk op de vastgoedmarkt worden aangeboden. Het opsplitsen van agrarische sites wordt naast bedrijfstechnische (bv groei bedrijf, twee opvolgers) en emotionele redenen (vertrouwd

blijven wonen door gepensioneerde boer naast verkoop bedrijfsgebouwen) soms ook gehanteerd door een individuele landbouwer om de mogelijkheden voor niet-agrarisch herbruik te verruimen en aldus een kapitaalsvermeerdering te realiseren van zijn patrimonium. Een tweede optimalisatiestrategie is om net voor stopzetting van een landbouwbedrijf doelgericht bij te bouwen in functie van het aanbieden van de site voor niet-agrarisch herbruik. Deze strategie wordt verder beschreven onder de volgende trend (2.2).

Trend 2 - Wijzigende landbouwpraktijken, strengere normen en economische logica leiden tot nieuwbouw en greenfieldontwikkeling binnen agrarisch gebied

Een tweede drijvende kracht achter de veranderende structuur van de landbouw en bij uitbreiding de open ruimte/platteland is gebaseerd op wijzigende normen inzake hygiëne en milieu¹¹. De door de maatschappij vooropgestelde strengere hygiëne- en milieunormen hebben er toe geleid dat bestaande landbouwgebouwen niet meer aangepast zijn alsook dat de locatie van bepaalde sites geen landbouwontwikkeling meer toestaan. Voorbeelden hierbij zijn de afstandsregels of de verstrengde vergunningverlening in het kader van PAS (programmatische aanpak stikstof).

2.1 Agrarische nieuwbouw of “greenfieldontwikkeling”

De actuele landbouwpraktijk heeft bijgevolg nood aan nieuwe, beter passende infrastructuur – zowel gebouwen alsook sites met toekomstperspectief. Om aan deze wijzigende noden te kunnen voldoen is in de ruimtelijke ordeningswetgeving voorzien dat landbouwers in agrarisch gebied nieuwe gebouwen kunnen bouwen. Een mogelijkheid die exclusief voorbehouden is aan professionele landbouwers en para-agrarische bedrijven. Aansluitend op bestaande bedrijfssites worden nieuwe agrarische gebouwen gerealiseerd. Daarnaast worden nieuwe agrarische gebouwen gerealiseerd op voorheen onbebouwde delen van het agrarisch gebied. Deze nieuwbouwdynamiek kan aangeduid worden als een greenfieldontwikkeling.

Deze greenfield nieuwbouwdynamiek wordt versterkt door een economische logica. Het is immers voor landbouwers veelal goedkoper om een nieuwbouw te realiseren op een niet aangesneden plek binnen het agrarisch bestemd gebied dan een reconversie te doen van een bestaand gebouw (zelfs al is het de eigen site in eigendom). Vanuit deze logica worden op het Vlaamse platteland nieuwe agrarische sites ontwikkeld ondanks het feit dat het aantal landbouwers en landbouwsites in landbouwgebruik in Vlaanderen dalend is. Dit zorgt voor een toename van verspreide bebouwing in het agrarisch gebied.

¹¹ Cfr. Atelier Romain i.o.v. Agentschap Onroerend erfgoed, 2016. 'Afwegingskader voor actieve landbouwbedrijven in beschermd erfgoed'.

2.2 Bijkomend - Kapitaalsvermeerdering door oneigenlijke nieuwbouw

Net zoals voor de dynamieken in VAB beschreven werd dat er strategieën worden gebruikt voor een oneigenlijke valorisatie van vrijkomende agrarische gebouwen, bestaat er ook “oneigenlijke nieuwbouw”. In deze strategie wordt de bouw van nieuwe agrarische gebouwen gemotiveerd vanuit het landbouwkundig functioneren, doch reeds met het oog op een niet-agrarisch gebruik of hergebruik. De talrijke wettelijke gebruiksmogelijkheden, en daarmee samenhangend hoge vastgoedwaarde, maakt het aantrekkelijk om onder het ‘mom’ van actieve landbouwbedrijfsvoering open ruimte aan te snijden. Het zetten van een nieuw gebouw in agrarisch gebied leidt immers tot een aanzienlijke waardevermeerdering voor de eigenaar in kwestie, door de omzetting van een stuk landbouwgrond naar grond met nagenoeg gelijke rechten als bouwgrond. Doordat men vanuit het beleid deze oneigenlijke nieuwbouw wil tegengaan, wordt ook “rechtmatige” nieuwbouw in het agrarisch gebied bemoeilijkt. Landbouwers moeten immers kunnen aantonen dat ze wel degelijk een landbouwbedrijf willen opstarten en dat hun doel niet ligt bij een niet-agrarisch gebruik of een kapitaalsvermeerdering.

Trend 3 - Toenemend aantal claims op het agrarisch gebied en geplande bestemmingswijzigingen zetten landbouwruimte onder druk.

Vandaag gebruiken landbouwers zo'n 45% van de Vlaamse oppervlakte. Het agrarisch bestemd gebied is de geëigende zone voor professionele landbouw. Echter ook binnen de geëigende bestemmingszone staat het agrarisch functioneren onder grote druk.

We onderscheiden enerzijds claims door een overdruk op het agrarisch bestemd gebied van wettelijke rechten door andere sectoren en anderzijds vermindering van de beschikbare ruimte voor landbouw door bestemmingswijzigingen van agrarische gebied naar een niet-agrarische bestemming.

3.1 Claims uit diverse sectoren beperken gebruiksmogelijkheden voor de professionele landbouw

Het streven naar een verbeterde landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit van de open ruimte volgt in het spoor van een vergrote maatschappelijke aandacht hiervoor. De open ruimte dient immers naast voedselproductie ook te voorzien in andere maatschappelijke behoeftes zoals recreatieruimte, biodiversiteit en klimaatbuffering. Op vandaag wordt het areaal bestemd voor agrarisch gebied ook gekenmerkt door wettelijke claims vanuit andere sectoren (bv Habitat, erfgoedlandschappen, ...).

De gebruiksmogelijkheden voor de professionele landbouw van het agrarisch bestemd gebied wordt onder meer beperkt door volgende claims:

- **Beperkingen en differentiatie vanuit Ruimtelijke ordeningswetgeving.** Functionele zoneringsvormt reeds sinds het ontstaan van de gewestplannen een belangrijk instrument voor het voeren van het ruimtelijk beleid. Op basis van typevoorschriften worden verschillende bestemmingen voor het grondgebied gedefinieerd. Zo wordt binnen het gewestplan een onderscheid gemaakt tussen agrarisch gebied zonder bijkomende bepalingen en agrarisch gebied dat bijkomend aangeduid wordt als “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” of als “agrarisch gebied met ecologisch belang”. Een meer recent typevoorschrift is dat van “Bouwvrij agrarisch gebied”¹². Bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaat de mogelijkheid om zones aan te duiden als bouwvrije agrarische gebieden en agrarische gebieden met overdruk natuurverweving. Deze planologische differentiatie heeft in het verleden nooit veel doorwerking gekend binnen het vergunningenbeleid. Recente uitspraken van de raad voor vergunningsbetwisting zorgen echter voor een toenemende doorwerking van deze planologische differentiatie binnen het vergunningenbeleid. Landschappelijke en ecologische waarden worden ingeroepen om een stedenbouwkundige aanvraag voor een agrarische ontwikkeling niet te vergunnen. Bijkomende druk wordt ook ervaren door de generieke wettelijke mogelijkheden inzake functiewijzigingen en bebossing binnen het agrarisch gebied (cfr trend 1.1) .
- **Beperkingen en differentiatie vanuit andere sectorale wetgeving.** De milieutechnische differentiatie van het agrarisch gebied volgt uit diverse sectorwetgevingen zoals milieuwetgeving, afstandsregels, geurkader, natuurwetgeving, PAS, beschermde landschappen en archeologische zones. De milieutechnische differentiatie van het agrarisch gebied heeft ertoe geleid dat bepaalde agrarische gebouwen en sites als niet langer duurzaam worden beschouwd.

3.2 Bestemmingswijzigingen verminderen beschikbare ruimte voor landbouw

Door bestemmingswijzigingen wordt bijkomende ruimte voorzien voor niet-agrarische landgebruiken ten nadele van de ruimte beschikbaar voor landbouw. Deze bestemmingswijzigingen vormen steeds onderdeel van planningsprocessen, vandaar dat deze ook aangeduid worden als geplande landgebruikontwikkelingen. Tegenover deze geplande landgebruikontwikkelingen staan dan de ongeplande of autonome landgebruikontwikkelingen zoals eerder beschreven in trend 1.

Deze bestemmingswijzigingen maken onderdeel uit van de ruimteboekhouding zoals geformuleerd in het RSV. Daarnaast zijn er ook nog steeds ad hoc bestemmingswijzigingen in functie van maatschappelijk belang, zoals de aanleg van infrastructuur. Daarbij blijkt het huidige statuut “agrarische bestemming” van landbouwgrond, zelfs van “herbevestigd

¹² <http://rwo.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=153&lang=NL-RUPForum>

agrarisch gebied” onvoldoende om landbouwgronden te vrijwaren van de eisen van de decretaal sterkere verankerde eisen van andere sectoren.

Ook geplande ontwikkelingen van nieuwe woon- en bedrijfsruimte zorgen voor een verdere afkalking van de ruimte voor landbouw, en rechtsonzekerheid voor de landbouwers.

Spanningsvelden tussen belangen van verschillende plattelandsactoren

Binnen de veranderende plattelandscontext kunnen verschillende spanningsvelden tussen plattelandsactoren gedetecteerd worden. Kennis van deze spanningsvelden laat toe een aantal impasses beter te begrijpen, alsook waarom oplossingen niet voor de hand liggend zijn. We onderscheiden volgende spanningsvelden:

- **Spanningsveld tussen belangen individuele landbouwer versus collectief belang van de landbouwsector.** Voor de individuele landbouwer primeert de korte termijn valorisatie van het eigen patrimonium (ook al betekent dit verkoop aan een niet-landbouwer), boven het lange termijn belang van de landbouwsector. Het is het verhaal van de pensioenboer versus de startende boer. Jonge landbouwers klagen dat ze uit de markt geconcurrereerd worden door het niet-agrarisch hergebruik van landbouwgebouwen en –gronden, gronden die door gepensioneerde boeren voor veel geld aan niet-landbouwers verkocht worden.
- **Spanningsveld tussen valorisatie via hergebruik en bewaken en beschermen van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit.** De nieuwe niet-agrarische functies leiden in sommige gevallen tot een landschappelijke degradatie en ruimtelijk kwaliteitsverlies. Andere activiteiten leiden echter soms tot een kwaliteitstoename¹³.
- **Spanningsveld tussen valorisatie via hergebruik en vermijden van bijkomende druk op landbouwkundig functioneren.** Niet-agrarisch hergebruik van gebouwen leidt in de praktijk ook vaak tot de inname van grond rond woningen door niet-agrarische landgebruiken zoals tuinen en hobbyweides en rond niet-agrarische economische activiteiten voor opslag van materialen. Het is een uitdaging om bij de valorisatie van het gebouwenpatrimonium te zorgen dat gebouwen met nog een gebruikswaarde voor landbouw in aanmerking kunnen komen voor een agrarische reconversie, alsook dat géén bijkomende druk om gronden gecreëerd wordt.
- **Spanningsveld tussen actieve boer en nieuwe plattelandsbewoner:** de nieuwe plattelandsbewoners bieden in toenemende mate weerstand tegen hedendaagse landbouwpraktijken en nieuwe landbouwgebouwen. Het verkrijgen van een vergunning voor landbouwgebouwen is bijgevolg steeds moeilijker.
- **Spanningsveld tussen geplande en spontane ontwikkelingen:** Er kan onderscheid gemaakt worden tussen planologische omzettingen van landbouwruimte die een maatschappelijke afweging ondergaan en autonome, spontane ontwikkelingen waar het beleid weinig vat op heeft. Vandaag bestaat het risico dat zulke

¹³ Verhoeve, A. en De Roo, 2008.

ontwikkelingen ten koste gaan van hoogwaardige landbouwgronden en van functionaliteit van professionele landbouwbedrijven. Deze extra druk op de landbouwruimte maakt het bovendien extra moeilijk om landbouwgronden in te zetten voor de planmatige, gewenste, gestuurde ontwikkelingen die wel onderhevig zijn aan een ruimtelijke afweging. Deze problematiek wordt vandaag duidelijk ervaren op het terrein.

- **Spanningsveld tussen planologische en feitelijke situatie.** Gegeven het aanzienlijke ruimtegebruik van de niet-agrarische landgebruiken van het agrarisch bestemd areaal, is het noodzakelijk om deze landgebruiken op te nemen in de landgebruiksmonitoring. Bij de monitoring van het feitelijk ruimtegebruik dient ook rekening gehouden te worden met dit 'verdoken' of ongeplande ruimtebeslag. Inzicht in het feitelijk landgebruik versus het bestemd landgebruik, geeft ook bijkomende inzichten op 'druk' op en 'multifunctioneel' gebruik van de open ruimte.

Nood aan instrumenten ter vrijwaring van landbouwgronden – en gebouwen.

De beschreven trends tonen dat er een grote druk is op zowel landbouwgebouwen als landbouwgronden. Wanneer men landbouwgronden en – gebouwen maximaal wil vrijwaren voor agrarisch gebruik moet er dus nagedacht worden welke instrumenten hiervoor beschikbaar zijn of ontwikkeld kunnen worden.

Bij de zoektocht naar instrumenten dient een onderscheid gemaakt te worden tussen instrumenten die enerzijds een impact hebben op landbouwgebouwen en anderzijds op landbouwgronden. Het is echter van belang de link tussen de verschillende instrumenten voor ogen te blijven houden. Het behoud van landbouwgronden voor agrarisch gebruik is immers rechtstreeks gelinkt met het behoud van landbouwgebouwen voor agrarisch gebruik. Wanneer men landbouwgronden wil vrijwaren voor agrarische activiteiten is dat immers voor een groot deel gelinkt aan het vrijwaren van landbouwgebouwen voor agrarische activiteiten. Je zou het vrijwaren van landbouwgronden dan ook als een tweede orde gevolg kunnen zien van het vrijwaren van landbouwgebouwen. Echter, dit is slechts deels correct. De inname van landbouwgronden voor niet-agrarische activiteiten is niet enkel het gevolg van inname van landbouwgebouwen door niet-agrarische activiteiten. In Vlaanderen zijn de verschillende bestemmingszones (wonen, industrie, natuur, agrarisch gebied) dermate dicht bij en door elkaar gelegen dat ook vanuit woonzones of industriezones een druk op het agrarisch gebied kan ontstaan. Concrete voorbeelden zijn de diepliggende tuinen achter een woonlint die tot in het agrarisch gebied reiken en ook particuliere paardenweides, die doorgaans niet te ver van de woning van de paardeneigenaar liggen, zullen nog in agrarisch gebied gezocht worden wanneer de woonzone dicht bij agrarisch gebied gelegen is.

Het vrijwaren van landbouwgebouwen –en gronden vergt dus zowel (1) instrumenten die rechtstreeks inspelen op het behoud van landbouwgronden als (2) instrumenten die leiden tot een verminderde druk op landbouwgebouwen.