

RUIMTE VOOR BIOLOGISCHE LANDBOUW

Onderzoek naar stimulerende beleidsinstrumenten in r.o.



 CO
LAND

Interprovinciaal Overleg 

Ruimte voor biologische landbouw

Onderzoek naar stimulerende beleidsinstrumenten in r.o.

Land & Co, H. Wieringa en M. van Boxtel

In opdracht van het IPO, landelijk gebied en milieu, vakberaad biologische landbouw
contactpersonen M. Gerretsen en M. van Steenis

Wageningen, juni 2004

Dit rapport is opgesteld door:

Ir. Helmer Wieringa
Ir. Maria van Boxtel

Land & Co
Postbus 179
6700 AD Wageningen
www.landco.nl

fotografie cover:
Bronsweg: Stichting Biologische Landbouw Flevoland
Overige foto's: Land & Co

INHOUD

SAMENVATTING

1.	INLEIDING	5
2.	WAT IS BIOLOGISCHE LANDBOUW	7
3.	WETTELIJKE MOGELIJKHEDEN VOOR BEVORDEREN VAN BIOLOGISCHE LANDBOUW	11
4.	MOGELIJKHEDEN IN STREEKPLAN EN BESTEMMINGSPAN	15
5.	MOGELIJKHEDEN IN KWETSBARE GEBIEDEN	29
6.	ANDERE EN EVENTUEEL NIEUWE INSTRUMENTEN	37
7.	AANBEVELINGEN	39
	LITERATUUR	40

BIJLAGE 1 DENKVOER; NIEUWE LEIDENDE PRINCIPES IN R.O.

BIJLAGE 2 GENTECH VRIJE REGIO'S IN EUROPA

SAMENVATTING

Doel van voorliggend onderzoek is na te gaan welke positief werkende instrumenten er zijn om biologische landbouw te stimuleren, met nadruk op de ruimtelijke ordening (in brede zin). Negatief werkende instrumenten en knelpunten in regelgeving komen slechts zijdelings aan bod.

Biologische landbouw is als systeem voor de productie van gewassen en dieren en het gebruik van gronden (het productiesysteem) wettelijk vastgelegd. Het systeem is via een licentie en een keurmerk beschermd. De term biologische landbouw is beschermd. Deze wettelijke vastlegging biedt kansen tot afzonderlijke regelingen (hoofdstuk 2). Richtlijnen en normen voor landbouw, verwerking en handel zijn op basis van de wettelijke vastlegging uitgewerkt en worden nog steeds verder verfijnd.

Nagegaan is wat de wettelijke mogelijkheden in het algemeen zijn om biologische landbouw te stimuleren. Goede mogelijkheden zijn gevonden in pachtovereenkomsten, gemeentelijke gronduitgifte en in enkele bestemmingsplannen. Daarnaast worden onderdelen van de landbouw gestuurd die soms biologische landbouw stimuleren, zoals regels rond grondgebonden landbouw. In enkele gebieden met bepaalde gebiedskwaliteiten (grondwater, natuur) wordt biologische landbouw gestimuleerd maar zelden 'opgelegd'. Er zijn enkele gemeenten met inspirerende voorbeeldbeleid rond gronduitgifte en stadsboerderijen (hoofdstuk 3).

De mogelijkheden in bestemmingsplan en streekplan zijn in het bijzonder nagegaan (hoofdstuk 4). Het bestemmingsplan biedt verschillende mogelijkheden waarbij de ruimtelijke motivatie of relevantie bepalend is voor de onderbouwing van een voorschrift. Die onderbouwing is cruciaal voor een juridisch haalbare regeling. Juridische mogelijkheden liggen in de voorschriften rond grondgebruik, bouwmogelijkheden uitsluitend voor het biologische bedrijf en wijzigingsbepalingen uitsluitend voor het biologische bedrijf. Het gemeentelijk beleid kan in een aparte visienota of in het bestemmingsplan (toelichting, Beschrijving in Hoofdpijnen) meer zeggen over de wenselijkheid van biologische landbouw dan in voorbeelden is aangetroffen. Regelingen rond het stimuleren van grondgebonden landbouw – indirect gunstig voor biologische landbouw – zijn in veel gemeenten aangetroffen. Op de wijze van juridische vormgeving hiervan kan worden voortgebouwd om biologische bedrijfsvoering extra te stimuleren.

In streekplannen zijn de mogelijkheden sterk onderbenut, vooral in de aansporing om de mogelijkheden in bestemmingsplannen te benutten (streekplan in betekenis als toetsingskader onbenut), ook voor beleid van zogenoemde kwetsbare gebieden.

Nagegaan is hoe biologische landbouw ingezet kan worden bij het gebiedenbeleid van zogenoemde kwetsbare gebieden (hoofdstuk 5). Biologische landbouw blijkt op diverse beleidsthema's van schone bodem, dierenwelzijn, natuurbeheer en integrale bedrijfssystemen een gids- of voorbeeldfunctie te vervullen. In hoofdstuk 5 zijn vele bedrijfsvoorbeelden opgenomen welke in het bijzonder één of meerdere beleidsthema's hebben opgepakt. Opvallend is dat er minder voorbeelden zijn van regionale schaal (samenwerking). Hier liggen nog onbenutte kansen voor de biologische landbouw. De problematiek van geventureerde zones is urgent en slechts aangestipt in dit rapport.

Nagegaan is of er nog nieuwe instrumenten zijn gevonden die van belang zijn om biologische landbouw te stimuleren (hoofdstuk 6). Er zijn vele nieuwe initiatieven gevonden. De kracht van biologische landbouw is de systeembenadering en de systeembescherming (licentie of keurmerk). Dit biedt kansen voor nieuwe instrumenten waarin duurzaamheid wordt gestimuleerd of voorgeschreven.

Het onderzoek eindigt met de aanbeveling aandacht te besteden aan verspreiding van deze kennis om ruimtelijke ordening in brede zin meer te benutten. Willen beleidsregels werken en positief stimuleren, dan is wellicht een nieuwe ingang op het denken over beleidsregels nodig; de bijlage geeft hiervoor denkvoer mee.

Tot slot is onderstaand overzicht te raadplegen.

Overzicht

Pachtwet: mogelijkheid tot stellen van voorwaarden voor bedrijfsvoering (hoofdstuk 3)

Ammoniakwetgeving: mogelijkheid tot uitzondering en grotere zones rond biologische bedrijven (hoofdstuk 3)

Streekplan of provinciaal omgevingsplan (beleidsplan; geeft richting aan bestemmingsplan, hoofdstuk 4): biedt mogelijkheid tot regelen van

- voorkeur voor biologische landbouw in kwetsbare gebieden,
- meer flexibiliteit voor biologische bedrijven in die gebieden (bijvoorbeeld in bouw),
- bijdrage aan natuurdoelstellingen,
- meer flexibiliteit voor biologische bedrijven in agrarisch bestemde gebieden,
- behoud van grondgebondenheid.

Bestemmingsplan (bindend gemeentelijk plan, hoofdstuk 4): geeft drie ingangen

- door koppeling aan de per wet geregelde bescherming (keurmerk) van het bedrijfssysteem biologische landbouw,
- door sturing van onderdelen van het agrarisch bedrijfssysteem met name de relatie grond-gebouwen of de relatie dier-mest-voer,
- door aanwijzingen voor het grondgebruik in voor de natuur kwetsbare gebieden.

Gemeenten kunnen ook zonder opname in bestemmingsplannen een op duurzaamheid gerichte landbouw stimuleren: een buitengebied visie gericht op duurzaamheid legt hiervoor de basis (hoofdstuk 4).

Kwetsbare gebieden: biologische landbouw kan bijdragen aan de gebiedsdoelstellingen (hoofdstuk 5).

Nieuwe maatregelen: De kracht van biologische landbouw is de systeembenadering en de systeembescherming (keurmerk). Dit biedt kansen voor nieuwe beleidsregels richting duurzaamheid (hoofdstuk 6).

1 INLEIDING

Vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO) is het initiatief genomen tot het project 'Inventarisatie mogelijkheden bevorderen biologische landbouw via RO-instrumentarium'.

In het projectvoorstel wordt geconstateerd dat het beleid rond biologische landbouw zich vooral richt op het stimuleren van omschakeling. Het RO-spoor (breed uitgelegd) wordt voor het bevorderen van biologische landbouw door dit gericht in te zetten bij het halen van milieudoelen in gebiedsgerichte projecten en kwetsbare gebieden nog in geringe mate gevolgd. De indruk bestaat dat dit komt omdat de mogelijkheden onduidelijk zijn. In het symposium van LNV directie NoordWest van oktober 2002 is de vraagstelling en de noodzaak daartoe onderstreept.

Als doel van het project is geformuleerd:

Inzicht krijgen in de mogelijkheden die de RO-lijn (RO-lijn wel breed geïnterpreteerd, niet alleen de wet op de RO) biedt om biologische landbouw te bevorderen.

Nadrukkelijk is bedoeld de weg van stimulerende regelgeving en niet de weg van opleggen en afdwingen. Voor het onderzoek zijn vier vragen geformuleerd:

1. wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor het bevorderen van de biologische landbouw?
2. wat zijn de mogelijkheden voor het bevorderen van de biologische landbouw op het niveau van streekplan en bestemmingsplan?
3. wat zijn de mogelijkheden voor het bevorderen van biologische landbouw in kwetsbare gebieden zoals grondwaterbeschermingsgebieden, bufferzones rond natuurgebieden en andere kwetsbare gebieden?
4. welke andere en eventueel nieuwe instrumenten kunnen gevonden worden om de biologische landbouw te stimuleren?

Aan Land & Co werd op 20 januari 2004 opdracht gegeven dit uit te werken. H. Wieringa en M. van Boxtel voerden het onderzoek uit. Het onderzoek werd gecoördineerd door M. Gerretsen (provincie Utrecht) en M. van Steenis (provincie Groningen) namens de opdrachtgever IPO. Het onderzoek werd begeleid door P.J.P. Ruber (provincie Noord-Holland), J.W. Straatsma (LTO) en A. Bakker (LNV). Daarnaast werden de provinciale coördinatoren via e-mail geraadpleegd. Het onderzoek is verricht op basis van onderzoek in het netwerk van provinciale medewerkers, internet en de advieskennis van Land & Co.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 beschrijft licentiesysteem en kenmerken biologische landbouw.
- Hoofdstuk 3 gaat over vraag 1 en biedt een kort overzicht.
- Hoofdstuk 4 gaat over vraag 2 en geeft stappen hoe biologische en duurzame landbouw in bestemmingsplannen en streekplannen kan worden opgenomen.
- Hoofdstuk 5 gaat over vraag 3 en verbindt biologische landbouw met beleidsthema's en geeft tevens vele (bedrijfs)voorbeelden.
- Hoofdstuk 6 gaat over vraag 4 en verzamelt nieuwe instrumenten.
- Hoofdstuk 7 vermeldt enkele aanbevelingen
- Bijlage 1 biedt denkvoer voor nieuwe gidsprincipes in ro

2 WAT IS BIOLOGISCHE LANDBOUW

In het kader van dit onderzoek zijn twee hoofdlijnen van belang:

- biologische landbouw is een omschreven bedrijfs- en productsysteem dat enerzijds helder is omschreven in normen en anderzijds zich voortdurend ontwikkeld.
- biologische landbouw is wettelijk als afzonderlijk agrarisch bedrijfs- en productsysteem verankerd met keurmerk, licentie- en controlesysteem. Het is daarmee helder te onderscheiden van niet vastgelegde termen als duurzame landbouw of geïntegreerde landbouw.

Het feit dat het systeem biologische landbouw wettelijk is verankerd en is omschreven, is bepalend voor de gedachtelijn om biologische landbouw ook via andere instrumenten dan omschakeling te stimuleren, of om biologische landbouw een specifieke positie te geven in beleid en regelgeving.

Biologische landbouw is als bedrijfssysteem juridisch verankerd, in tegenstelling tot andere milieugerichte controlesystemen. Andere controlesystemen, zoals bijvoorbeeld Milieukeur, gaan over producten en niet over het hele productiesysteem.

Verwarrend is dat het woord biologisch ook gebruikt wordt bij biologische bestrijdingsmethoden in de tuinbouw (natuurlijke bestrijding); het tuinbouwbedrijf is dan niet zonder meer een biologisch tuinbouwbedrijf met EKO-keurmerk.

Voor de volledigheid vermelden wij dat er vele gangbare boeren zijn die met groot respect voor natuur en hun omgeving boeren, terwijl er aan de andere kant biologische boeren zijn die om puur economische redenen zijn omgeschakeld zonder binding met het 'verhaal'. Het biologische landbouwsysteem dwingt tot een heldere keuze voor het hele bedrijfssysteem. Vanwege deze dwingende keuze zijn er ook boeren die hun productievrijheid of sociale binding hoger achten dan verbinding met het licentiesysteem, en bijvoorbeeld biologisch produceren voor een vaste groep klanten zonder een EKO licentie.

Uitgangspunt biologische landbouw

De biologische landbouw hanteert als uitgangspunt de verbondenheid van bodem, plant en dier en gaat uit van respect en verantwoordelijkheid voor mens, dier en natuur. De productie en verwerking van biologische producten (zowel food als non-food; o.a. katoen) is vastgelegd in een stelsel van richtlijnen en normen. Biologische landbouw is daarmee een herkenbare, goed gecontroleerde en concreet uitgewerkte vorm van duurzame landbouw.

Biologische landbouw: de richtlijnen

De biologische landbouw kent een stelsel van richtlijnen waarin aspecten van de bedrijfsvoering zijn vastgelegd. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op de "Basic standards for organic production and processing" van de International Federation of Organic Movements (www.ifoam.org).

De richtlijnen van het IFOAM hebben betrekking op:

- grondgebonden productie en ruime vruchtwisseling,
- de vruchtbare en levende bodem als basis,
- bemesting door gebruik van organische mest en natuurlijke hulpstoffen,
- ziekte- en plagen-preventie in de plantaardige sectoren door een ruime vruchtwisseling,
- goede bodemvruchtbaarheid en het gebruik van resistente gewassen,
- gewasbescherming: gebruik van chemisch-synthetische middelen verboden,
- dierenwelzijn: ruime, lichte en luchtige huisvesting en voedingseisen,
- ziektenpreventie in de dierlijke sectoren en minimalisering van antibiotica-gebruik,
- veevoeding: soort-eigen voedingsmiddelen en beperkt krachtvoergebruik.

Biologische landbouw: de normen

De richtlijnen die de intenties van de biologische landbouw weergeven zijn verder uitgewerkt in concrete productie- en verwerkingsnormen. Biologische landbouw is een gecontroleerde productiewijze met gecertificeerde producten. In EU-verband zijn de normen voor biologische landbouw vastgelegd in twee EU-verordeningen:

- EU verordening nr. 2092/91 voor de plantaardige biologische productie,
- EU verordening nr. 1804/99 voor de dierlijke biologische productie.

Deze EU normen zijn in Nederland vastgelegd in het Landbouwkwaliteitsbesluit.

Controle op de naleving van de wettelijke regels gebeurt in Nederland door de onafhankelijke controle-organisatie Skal (www.skal.nl). Skal is door de Nederlandse overheid aangewezen om de controle en certificering van Nederlandse biologische bedrijven uit te voeren. Skal wordt op haar beurt weer gecontroleerd door de Raad voor Accreditatie.

Controle van de biologische productie door Skal vindt plaats door een tweejaarlijkse controle van alle aangesloten agrarische bedrijven en verwerkers, controle van administratie en boekhouding en steekproefsgewijze grond- en productanalyse. Door Skal gecertificeerde producten dragen het eko-keurmerk. Bedrijven gaan een licentieovereenkomst aan met Skal en betalen voor de controle en het voeren van het EKO-keurmerk.



Het EKO-keurmerk.

Zowel het EKO-keurmerk als het woord 'biologisch' vallen onder de EU verordeningen voor biologische productie. Alleen bedrijven die door Skal zijn gecontroleerd en gecertificeerd, mogen het keurmerk of de toevoeging 'biologisch' gebruiken.

Het normenstelsel voor biologische productie wordt stapsgewijs verscherpt. De aanscherpingen van de normen worden opgenomen in de EU-verordeningen en in het Landbouwkwaliteitsbesluit, en zijn daarmee wettelijk vastgesteld.

Biologisch-dynamische landbouw: de normen

De richtlijnen die de intenties van de biologisch-dynamische landbouw weergeven zijn verder uitgewerkt in concrete productie- en verwerkingsnormen. Deze normen zijn scherper dan de normen voor biologische landbouw (bijvoorbeeld: koeien mogen op biologisch-dynamische bedrijven niet onthoord worden, op biologische bedrijven door de dierenarts nog wel). Biologisch-dynamische landbouw is een gecontroleerde productiewijze met gecertificeerde producten onder de merknaam Demeter. De merknaam Demeter is wereldwijd eigendom van Demeter Internationaal. Demeter is gedeponereerd bij de World International Property Organisation in Zwitserland onder nummer:

- 30159067 (Demeter merk),
- 30158146.0/31 (Demeter logo).

De licentie-overeenkomst voor het voeren van het Demeter merk wordt door de boeren, verwerkers en handelaren afgesloten met de Vereniging voor Biologisch-Dynamische landbouw en voeding te Driebergen (voor Nederland aangesloten bij Demeter Internationaal). Controle van het Demeter merk is in Nederland uitbesteed aan Skal (zie hierboven bij het EKO-keurmerk).



Producten uit de biologisch-dynamische landbouw onderscheiden zich extra met het internationale Demeter merk. Alleen bedrijven die door Skal worden gecontroleerd en een licentie-overeenkomst hebben met de Vereniging voor Biologisch-Dynamische landbouw mogen het Demeter merk of de toevoeging 'biologisch-dynamisch' voeren.

Nederlandse biologisch-dynamische bedrijven sluiten een licentie-overeenkomst af met Skal voor de biologische productie (basis: voeren van het EKO-keurmerk) en een licentie-overeenkomst met de BD-vereniging voor biologisch-dynamische productie (extra: voeren van het Demeter merk). Het Demeter merk is een internationaal privaatrechtelijk stelsel van normen en niet wettelijk vastgelegd, zoals het EKO-keurmerk. Doordat Nederlandse biologisch-dynamische bedrijven echter ook het EKO-keurmerk voeren, is hun productiewijze daarmee wettelijk in Nederland ingekaderd.

Opmerking

De biologische landbouw is een beweging en kent als zodanig verschillende soorten ondernemers en werkwijzen (Louis Bolk Instituut, 2002):

- de geen-chemie benadering, gericht op het vervangen van chemische-synthetische stoffen door natuurlijke stoffen,
- de agro-ecologie benadering, gericht op de versterking van natuurlijke (ecologische) processen,
- de integriteit benadering, gericht op het respecteren van de eigen aard van plant, dier, mens, product etc.

3 WETTELIJKE MOGELIJKHEDEN VOOR BEVORDEREN VAN BIOLOGISCHE LANDBOUW

De agrarische bedrijfsvoering wordt direct en indirect door wet- en regelgeving gestuurd. Onderstaand is een overzicht gemaakt van wet- en regelgeving die direct ingrijpt op het niveau van het bedrijfssysteem en het niveau van de agrarische structuur. Hierbij is het accent gelegd op ruimtelijk werkende wet- en regelgeving. Fiscale regelgeving (zoals groen beleggen), afzetsubsidies en specifieke gewas- en dierregelgeving (zoals HACCP en veterinaire voorschriften) zijn in het kader van dit onderzoek niet vermeld.

Tabel: Overzicht relevante wet- en regelgeving biologische landbouw (biola)

Wet- en regelgeving	Betekenis landbouwsturing	Betekenis sturing biologische landbouw (+) positief (-) belemmerend (=) neutraal	Positief werkend voorbeeld biola en duurzaamheid
Pachtwet Relatie verpachter – pachter	Continuïteit opvolging; veiligstelling gebruik door landbouw; sturing prijs	(+) Specifieke uitgifte aan biologische landbouw en aan agrarisch natuurbeheer mogelijk (-) Verpachter kan nieuwe ontwikkelingen niet inzetten door continuatieright	*Ede-uitgifte Kernhem *Gilze en Rijen; Boxmeer, Reusel-De Mierden: gronduitgifte *Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, landgoedeigenaren – uitgifte- en pachtbeleid (div. voorbeelden; lg Marienwaard) *projectontwikkeling zoals Lelystad: Bronsweg; *stadsboerderijen: Amsterdamse bos, Ridammerhoeve Stadsboerderij Almere; Eindhoven, Gennep Hoeve
Wet op de ruimtelijke ordening (in herziening bij Tweede Kamer) (de hier genoemde voorbeelden worden uitgewerkt in hoofdstuk 4)	Streekplan; toetsingskader ontwikkelingen bestemmingsplan zoals reconstructie, glas Structuurplan (gemeente): toekomstvisie, richtinggevend beleidsdocument Bestemmingsplan: gebruik gebouwen en gronden; bouwvergunning; aanlegvergunning	(=) Streekplan: mogelijk toetsingskader (+) Bestemmingsplan: beperkt en specifiek in te zetten (is onderwerp van hoofdstuk 4)	*Lelystad-gebied Bronsweg; nieuwvestigingsgebied biola in bestplan *Houten-agr gebied met natuurwaarde met criteria biola *Ede – landgoed Kernhem: als beleidsdoel biola *Sluis-regeling 'koe in de wei' *Middelharnis-relatie grondgebondenheid *Boxtel, structuurvisie: economisch duurzaamheidsprofiel *Alkemade: convenant aanlegvergunning

			*Tholen: milieubeleidsplan 15% biola
Wet milieubeheer Relatie inrichting (als term voor het gebouw) - gebruik Wet Ammoniak en Veehouderij	Voorkomen negatieve effecten op milieu AmvB voor melding ipv vergunning Richtlijn stankhinder Ammoniak: 250 m zone rond verzuringsgevoelige natuurgebieden	(-) Onderdeel-gericht denken frustreert integrale aanpak biologische landbouw en duurzaamheid (=) stankhinder (+) uitbreiding specifiek voor biologische bedrijven in deze zones	*wetsregel is voorbeeld van benutting specifieke positie biola door licentiesysteem
Water en bodem -grondwaterwet -wet op de bodembescherming	-winning grondwater met plicht deze gronden aan te kopen in wingebied en afspraken te maken voor schoon water -benoemen waardevolle bodemgebieden (prov)	(=) extra pressie te komen tot duurzaamheid (=) extra nadruk te komen tot zorgvuldige landbouw; geen regelgeving	*Rapport Vewin *Gebied Ande Niedijk (Dr)
<i>Onderstaande zijn voor volledigheid genoemd maar komen in onderzoek verder niet aan bod</i>			
Flora- en faunawet Natuurbeschermingswet Programma Beheer	Bescherming soorten en biotopen Habitat- en Vogelrichtlijn Beheervergoedingen	(+) beheerplannen tbv biotoopbescherming (+) inzet natuurbeheer	*Onderzoek biola in Wijk en Wouden
Natuurschoonwet	Bescherming soorten Fiscale sturing behoud gebieden	(+) behoud landgoederen (+) stimulans nieuwe landgoederen	Zie bij Pachtwet
Reconstructiewet	Sturing veehouderij; Aparte regeling ammoniakuitstoot en geurhinder	(=) stimuleren 10% biologische veehouderij in reconstructieplannen (+) uitbreiding biologische bedrijven in 250 m zone	*Koepelplan Noord-Brabant, slechts alg doelen *wetsregel is voorbeeld van benutting specifieke positie biola door licentiesysteem
Overig: fiscaal	Fiscale sturing van investeringen; groen beleggen; investeringsaftrek milieu	(+) groen beleggen leverde goede bijdrage aan financiering bij omschakeling	

Uit dit overzicht en achtergrondinformatie kan het volgende worden geconcludeerd:

- in de gronduitgifte zijn door de Pachtwet duidelijk openingen gemaakt voor het opnemen van voorwaarden aan de bedrijfsvoering. De biologische landbouw kon door haar in wetgeving geregelde licentie- en controlestructuur hierin meeliften en dit heeft tot meer kansen voor biologische landbouw geleid. Ook de ammoniak-regelgeving heeft de specifieke wettelijke positie van biologische landbouw benut,
- in de r.o. zijn spaarzaam mogelijkheden opgenomen voor biologische landbouw,
- in beleidsdocumenten komt het stimuleren van biologische landbouw regelmatig terug. De betekenis hiervan lijkt vooral te liggen in doorwerking in subsidieprogramma's en minder in doorwerking in speciale regelgeving die biologische landbouw, kleinschaligheid of andere kijk op voedsel beschermt of actief ondersteunt,
- sectoraal beleid en wetgeving over onderdelen van het agrarische bedrijfssysteem frustreren regelmatig de ontwikkeling van biologische landbouwbedrijven, kleinschalige bedrijven en grondgebonden landbouw en verbreding,
- de kansen tot een stimulerend regelgeving lijken voor een groot deel onbenut.

4 MOGELIJKHEDEN IN STREEKPLAN EN BESTEMMINGSPLAN

Dit hoofdstuk vermeldt de kern van het rapport als het gaat om ervaringen en kans via de RO-lijn. Voor de volledigheid wordt eerst een op het onderwerp gerichte samenvatting gegeven van de wetgeving rond ruimtelijke ordening.

4.1 Algemeen

Streekplannen en bestemmingsplannen vinden hun basis in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro).

Streekplannen beschrijven de gewenste toekomstige ontwikkelingen van het provinciale ruimtelijke beleid. Om combinatie met water- en milieubeleid te bewerkstelligen (inhoudelijke en procedurele afstemming) worden de provinciale waterbeheer- en milieuplannen met het streekplan steeds vaker gebundeld tot 'provinciale omgevingsplannen'.

Streekplannen zijn toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Streekplannen stimuleren intergemeentelijke afstemming. Het streekplan is een beleidsplan en niet een juridisch plan: het bindt burger en overheid niet. Het bestemmingsplan bindt burger en overheid wel.

Bindend plan

Het bestemmingsplan regelt het gebruik van gronden (inclusief water) en van gebouwen. Het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad en dient als toetsingsplan voor bouwplannen en voor het gewenste gebruik van gronden en gebouwen. Hierdoor is het bestemmingsplan samen met sociale beleidsregels één van de meest lokale en meest gedelegeerde instrumenten in de Nederlandse wetgeving. (De gemeenten geven op meerdere terreinen vergunningen af zoals milieuvergunningen, maar de spelregels worden de gemeenten 'opgelegd'.) 'Mag iets niet volgens het bestemmingsplan', dan heeft de gemeenteraad dat in eerste instantie zelf vastgesteld, behoudens maatschappelijke afwegingen door provincie of Raad van State.

Voorschriften, plankaart, toelichting

Het bestemmingsplan bestaat uit planvoorschriften en een plankaart (met eventueel meerdere 'bladen') en gaat vergezeld van een toelichting. De toelichting is dus niet een juridisch stuk maar is wel een belangrijk beleidsdocument (of kan dat zijn). De toelichting wordt vaak gebruikt voor beleidsinterpretatie van de voorschriften (de bedoelingen van het plan) of als visiedocument. (Zo kan in het bestemmingsplan een nieuw golfterrein niet 'mogelijk' zijn terwijl in de toelichting staat dat de gemeente wil meewerken aan een nieuw golfterrein maar vanwege alle afwegingen kiest voor het middel van een apart bestemmingsplan.)

Visie buitengebied

Om de visie op het gemeentelijk grondgebied duidelijker te verwoorden maken veel gemeenten een structuurplan of buitengebiedvisie, welke planvormen ook in de Wro als planinstrumenten zijn genoemd. Een buitengebiedvisie biedt goede kansen om een meer integraal, breed of uitvoeringsgericht buitengebiedbeleid te verwoorden dan het instrument bestemmingsplan toelaat. Het voorkomt ook een te snelle discussie over details van voorschriften. Het is raadzaam het bestemmingsplan te zien als middel voor beleid, en niet als het unieke beleidsinstrument om beleid voor het buitengebied te maken. Met het bestemmingsplan maak je een deel van het

beleid, maar er zijn meer instrumenten en meer rollen van de gemeente (landschapsplan, inzet uitvoering, koppeling POP, Leader+ of landinrichting, handhaving): een bredere visie op de gemeentelijke inzet bij deze instrumenten is raadzaam.

Terzijde wordt opgemerkt dat deze beleidsstukken beleidsdocumenten zijn zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, wat betekent dat ze moeten voldoen aan regels van inspraak, overleg, termijnen en zorgvuldigheid.

Bestemmingsplan stuurt landbouw

De planvoorschriften en plankaart bevatten enkele onderdelen die relevant zijn om (agrarische) ontwikkelingen te sturen:

- *begripsbepalingen*: deze zijn van belang omdat zij een mogelijkheid bieden om bepaalde bedrijfstypen afzonderlijk te benoemen. De typering moet wel ruimtelijk relevant zijn. Dit biedt mogelijkheden voor maatwerk rond bijvoorbeeld niet-grondgebonden veehouderij, maneges en biologische landbouw.
- *bestemmingsbepalingen*: deze vormen de kern van het bestemmingsplan en regelen voor een bepaalde plek of gebied het gebruik van gronden en gebouwen. Type gebouwen (omvang en gebruik), locatie, voor wie (criteria volwaardigheid, doelmatigheid, continuïteit en binding), maatvoering gebouwen en aard grondgebruik worden bepaald. Bouwaanvragen worden getoetst aan deze voorschriften. Bij de voorschriften van grondgebruik kan het instrument aanlegvergunning worden ingezet.
- *beschrijving in hoofdlijnen*: voor afstemming met andere beleidsinstrumenten en uitvoering, voor toetsing van geheel nieuwe ontwikkelingen kan het bestemmingsplan een zogenoemde Beschrijving in hoofdlijnen bevatten. Dit onderdeel wordt in plannen geheel verschillend ingezet. Het meeste wordt dit planonderdeel ingezet bij toetsing van de hierna genoemde wijzigingsvoorschriften (wijzigingsbevoegdheid bij B en W of gemeenteraad). Ook wordt in dit artikel zo nodig een koppeling gelegd met uitvoeringsprogramma's zoals Landschapsbeleidsplan of landinrichting.
- *Algemene wijzigings- en vrijstellingsbevoegdheden*. Het bestemmingsplan kent de mogelijkheid om ruimte te bieden voor ontwikkelingen via een zogenoemde algemene wijzigings- of vrijstellingsbevoegdheid. (Dit heet een 'binnenplanse' wijziging en wordt vaak aangeduid als 'wijziging ex artikel 11 Wro'). Het gaat dan om nieuwe ontwikkelingen die wel gewenst zijn maar waarvan de locatie of omvang niet bekend is. Voorbeelden zijn nieuwvestiging van agrarische bedrijven, nieuw golfterrein, of functieverandering na agrarische bedrijfsbeëindiging.

Gemeenten zijn verplicht om voor het buitengebied bestemmingsplannen op te stellen en deze om de tien jaar te herzien. Omdat niet alles te voorzien is, of omdat bij veel discussies over nieuwe ontwikkelingen provincies het 'rode potlood' hebben gehanteerd of omdat een regeling het bij de Raad van State niet heeft gered, komt het vaak voor dat er pleksgewijze bestemmingsplannen worden gemaakt, die als het ware een gat knippen in het grote bestemmingsplan buitengebied.

De werkingssfeer van het bestemmingsplan betreft de ruimte. Uitsluitend een ruimtelijke motivatie mag ten grondslag liggen aan beleid en voorschriften in het bestemmingsplan, zo is uit veelvuldige jurisprudentie gebleken. De ruimtelijke motivatie moet de kern zijn van een voorschrift. Dat wil niet zeggen dat niet regelmatig de grens wordt opgezocht.

In algemene zin zijn spelregels:

- een ruimtelijke motivatie leidt tot voorschriften over begrippen, bestemmingsdoeleinden en gebruiksvoorschriften.
- de verweving met milieu is beperkt tot coördinatie; het bestemmingsplan kan geen milieubeleid overnemen, wel integreren.
- hierbij moet bedacht worden dat er verschillende tempo's van procedures en beleidsvorming zijn. Juridisch (het bestemmingsplan is bindend) moet dus vermeden worden te verwijzen naar regels die over tien jaar vervangen kunnen zijn. Daarom geldt de basisregel: wetten en beleidsregels in juridische zin scheiden (dus niet in voorschriften opnemen) en in beleid integreren (toelichting, visiekaarten en zo mogelijk Beschrijving in hoofdlijnen).
- elke wet kent eigen begrippen; dit houden we zo. (voorbeeld: als ik voor de BTW een bedrijf ben, is dat geen reden voor een bedrijfsbestemming in het bestemmingsplan. Als ik voor mijn recreatiewoning een OZB-aanslag krijg als woning, is het voor het bestemmingsplan niet persé een woning.)

De Wro stelt in artikel 10 lid 1 vast dat het plan geen eisen mag opleggen aan de structuur van de agrarische bedrijven. Aan dit beginsel is door jurisprudentie nuancering gebracht in die zin dat bepalingen over de landbouw juridisch zijn toegestaan mits zij opgebouwd zijn vanuit een ruimtelijke motivatie. Zo is de intensieve of niet-grondgebonden veehouderij en de glastuinbouw al snel als bijzondere bedrijfsvorm in plannen geregeld vanwege het specifieke ruimtebeslag. In de herziening van de Wro wordt dit artikel dan ook geschrapt.

Streekplan

Het provinciale streekplan is een planvorm volgens de Wro. Zij geeft richting aan het provinciale ruimtelijke beleid en heeft mede een functie voor vertaling van rijksbeleid ('doorwerking') en voor afstemming van bovengemeentelijke afwegingen (zoals infrastructuur, woningvoorraad, reserveringen bedrijfsterrein).

Zoals gemeld is het streekplan niet bindend en is het een toetsingskader voor bestemmingsplannen. Bijna elke provincie heeft een nota opgesteld hoe deze toetsing plaatsvindt, of wel: hoe zij verwacht dat provinciaal beleid is opgenomen in bestemmingsplannen. In deze nota's zijn geen aanwijzingen bekend van aansturing van duurzame of biologische landbouw. De provincie Zeeland heeft een Circulaire veehouderij (2001) waarin de invulling van het weren van intensieve veehouderij is uitgewerkt. De provincie Zuid-Holland heeft in haar Nota Planbeoordeling 2002 aanwijzingen voor agrarische begrippen, echter niet rond duurzame en biologische landbouw.

4.2 Actuele ontwikkelingen en voorbeelden

Om na te gaan hoe biologische landbouw in r.o. kan worden gestuurd, kan in het algemeen gekeken worden hoe de landbouw richting duurzaamheid wordt gestuurd en geregeld. Biologische landbouw is immers 'slechts' een gelicenceerde vorm van landbouw maar ook andere bedrijven kunnen aan duurzaamheid werken.

Grondgebondenheid

Veel gemeenten willen een open landschap behouden ten gunste van het behoud en ontwikkeling van grootschalige (dat is: grondgebonden) landbouwbedrijven. De voorschriften die dit willen regelen, moeten dan helder zijn in het stimuleren van het bedrijfstype dat bij dit landschap hoort, en in het tegenhouden van bedrijfstypen die

hier niet bij horen. Helaas ligt het accent van de voorschriften meer op het behoud van het landschap dan op het regelen van het gewenste bedrijfstype. In de gemeente Middelharnis is een regeling opgenomen waarin nieuwe gebouwen ten behoeve veehouderij getoetst worden aan de relatie binnen het bedrijf met eigen afzet van dierlijke mest op eigen gronden als uitwerking van grondgebondenheid. In Zeeland zijn veel gemeenten (wederom) bezig met regelingen rond het tegengaan van nieuwe intensieve veehouderij uit angst voor gevolgen van de reconstructie (nota provincie Zeeland). Deze discussie is ook als 'koe-in-de-wei'-discussie in de pers verschenen omdat de regeling ook een blokkade betekent voor melkveehouderijen met zomerstaltype. (Terzijde: hier toont zich de uitwerking van het milieutechnologische milieubeleid dat haaks staat op ecologische benadering van het milieubeleid: zie ook bij vraag 3.) De gemeenten Sluis en Schouwen-Duiveland zijn op dit moment bezig hun bestemmingsplannen in deze richting op te stellen. Zij zoeken de richting in een begripsbepaling grondgebonden agrarisch bedrijf. Hierin wordt voor de veeteelt gesteld: het houden van melkvee en/of ander vee waarvoor in de bedrijfsvoering weidegang essentieel is. Gesteld wordt dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft ingestemd met deze omschrijving (uitspraken voormalige gemeente Sluis-Aardenburg).

Biologische tuinbouwontwikkeling in Lelystad-Noord

De gemeente Lelystad besloot in 1984 om voor een gebied dat oorspronkelijk was bedoeld voor woningbouw, in te richten voor biologische tuinbouw omdat de ambitie in woningbouw was bijgesteld en de gemeente een groene invulling zocht met stimulering van werkgelegenheid. Aangezien in dit gebied nog geen enkel bedrijf was, is uitgifte voor grond (erfpacht) en bouwvergunning gekoppeld aan een licentie van SKAL.

Tevens is nieuwvestiging van verbredingsactiviteiten geregeld zoals theehuis, winkel, voorlichting en verwerking, voor een deel aansluitend op het aangrenzende bedrijventerrein. Thans zijn er enkele tientallen biologische bedrijven gevestigd. Het gebied is een landelijk kristallisatiepunt geworden voor handel en verwerking van in hoofdzaak akkerbouw- en tuinbouwproducten.

Biologische varkenshouderij in EHS

In de gemeente Schagen (NH) is medewerking verleend aan verplaatsing van een biologische varkenshouderij van buiten de EHS (belemmerde de ontwikkeling van een bedrijventerrein) naar in de EHS op een bestaande agrarische bouwkaavel met de wens van twee nieuwe stallen (via art 19 procedure). De gemeente stelt voor de locatie in het nieuwe bestemmingsplan te bestemmen als biologische niet-grondgebonden veehouderij met een koppeling naar de SKAL-normen.

Natuurwetenschappelijk waardevolle gronden

Agrarische gronden met een natuurwetenschappelijke waarde (oud woordgebruik) of met natuurwaarde (huidig woordgebruik met bredere betekenis) zijn waardevol voor de combinatie van agrarisch beheer, abiotische omstandigheden en aanwezige of potentiële natuur. In de meeste gevallen gaat bescherming van het grondgebruik over het veranderen van de abiotische situatie (zoals bodem ophogen of afgraven, veranderen bodemprofiel en reliëf, of sloten graven) of het veranderen van grasland met invloed op fauna (zoals weidevogels of dassen). Het grondgebruik zelf (teelten, grasland) is in beperkte mate te regelen.

De gemeente Houten (Utrecht) heeft echter wel een relatie met het bedrijfssysteem gelegd en de regeling heeft de toets door de Raad van State doorstaan. In de voorschriften is beschreven dat het grondgebruik aan een aantal criteria moet bestaan die zijn ontleend aan de normen van biologische landbouw. Opvallend hierin is de koppeling met de bedrijfsvoering en het feit dat op zich niet gebruik wordt gemaakt van de (wettelijk geregelde) term biologische landbouw.

Voorbeeld gemeente Houten, uitspraak Raad van State 27 maart 2002

Criteria voor het vastleggen in een bestemmingsplan om een ecologische zone te ontwikkelen zijn volgens de uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State:

- vooraf vastgelegd in een structuurplan,
- dat een ecologische zone bijdraagt aan een verbetering van het stedelijk gebied en een uitbreiding van een bedrijventerrein verhindert,
- het voorschrift beoogt gunstige voorwaarden te scheppen voor het ontstaan van landschappelijk en nat
- uurwetenschappelijke waarden,
- in een bestemmingsplan de vorm van de bodemcultuur en van de soort bedrijven kan worden gereguleerd,
- in het begrip biologische productiemethode mogen geen eisen worden opgenomen die betrekking hebben op de structuur van de agrarische bedrijven,, maar wel de vorm van bodemcultuur en soort van agrarische bedrijven worden gereguleerd
- een agrarische productiewijze zoals voorgeschreven een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de bodem en grondwater en daarmee op de (mogelijkheid voor) ontwikkeling van natuurwaarden.

De Voorschriften

Gronden aangewezen voor landschappelijk en natuurwetenschappelijk waardevol gebied zijn bestemd voor:

- het behoud en herstel van landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden,
- agrarische bedrijfsdoeleinden in de vorm van agrarische bedrijfsactiviteiten gebaseerd op de biologische productiemethode,
- onder biologische productiemethode wordt verstaan:
 - Productie van voedingsmiddelen die voedingsfysiologisch hoogwaardig zijn in een voldoende hoeveelheid, zonder residuen van stoffen die gezondheid van mens en dier kunnen schaden
 - Het behoud en herstel van een optimale bodemvruchtbaarheid
 - Het behoud en herstel van natuur en landschap
 - Het behoud van genetische diversiteit
 - Het vermijden van handelingen die het milieu belasten of tot verarming daarvan bijdragen
 - Een minimaal gebruik van eindige grondstoffen
 - Een veelzijdige bedrijfsstructuur met een zoveel mogelijk gesloten kringloopsysteem
 - Het houden van landbouwhuisdieren op een zodanige wijze dat deze hun belangrijkste soorteigen gedragingen kunnen uiten

De gemeente Alkemade heeft als onderdeel van het stelsel van gebruiksvoorschriften (met aanlegvergunningen) een convenant afgesloten. Dit convenant hield in dat gemeente en agrariërs afspraken een bepaald deel van het buitengebied in stand te houden als grasland voor weidevogels. Door loskoppeling met de bestemmingsplanregeling heeft het convenant niet de toetsingen doorstaan.

Hierop anticiperend is in het bestemmingsplan buitengebied gemeente Boxtel een mogelijkheid opgenomen van zowel een meerjarige als collectief werkende aanlegvergunning opgenomen. Daar is echter door agrariërs geen gebruik van gemaakt. De constructie biedt een mogelijkheid om gebiedsafspraken te koppelen aan de voorschriften voor grondgebruik.

Maatwerk bestemmingen

Gemeenten zijn vaak eigenaar van gronden met een groene functie. In Amsterdam (Amsterdamse bos; Ridammerhoeve), Almere (de Stadsboerderij), Eindhoven (Gennepper Hoeve) en Ede (Capricas en Makandra) is uitgifte als stadsboerderij gekoppeld aan biologische bedrijfsvoering. Hierbij blijkt dat het niet nodig is om de biologische bedrijfsvoering in het bestemmingsplan te regelen vanwege het gemeentelijk eigendom van de grond.

GGO-vrij

De biologische keten is uit principe een gentechvrije keten (Louis Bolk Instituut, 2004). De teelt van gentech-gewassen is een bedreiging voor de biologische teelt omdat:

- gentech gewassen in principe kunnen *kruisbestuiven* met biologisch geteelde gewassen, waardoor biologische gewassen ‘vervuild’ raken. Deze kruisbestuiving is een bedreiging voor de biologische rassen. Tevens is contaminatie van biologische teelten met gentech een directe bedreiging omdat de boer het risico loopt dat de partij gecontamineerde producten wordt afgekeurd als ‘biologisch’ (en voor een lagere prijs als gangbaar product verkocht moet worden).
- gentech gewassen kunnen onbedoelde *neveneffecten* in het ecosysteem geven, zoals bijvoorbeeld uitkruisen met wilde soorten in het milieu, opslag in de opvolgende teelt (bijvoorbeeld koolzaad) en/of effecten in de voedselketen.

In Nederland is regelgeving over gentech geen provinciale taak. Het ministerie van VROM verstrekt vergunningen voor gentech-teelt. Momenteel verstrekt het ministerie vergunningen voor *onderzoek* aan gentech gewassen. De verordening en bijbehorende vergunningstelsels voor de teelt van gentechgewassen voor de *markt* is nog in ontwikkeling. Uitgangspunten bij deze wetgeving zijn (ministerie van LNV en ministerie VROM):

- de sector komt bij voorkeur zelf met een oplossing (een werkgroep waarvan ook Platform Biologica deel uitmaakt stelt momenteel voorstellen op),
- keuzevrijheid voor de individuele ondernemers (co-existentie),
- rechtstreekse afhandeling van eventuele schade.

Aansprakelijkheidsregelingen bij calamiteiten en onbedoelde neveneffecten moeten nog worden uitgewerkt door de Nederlandse regering. Dat gebeurt op basis van het EU richtsnoer (2003/556/EG) (aanbeveling van de Europese Commissie van 23 juli 2003; geen wettelijke status) waarin de lidstaten worden aangespoord om de economische gevolgen van co-existentie zo goed mogelijk te regelen. Er zijn geen voorbeelden van goed werkende convenanten tussen boeren en onderzoeksinstellingen bekend.

De EU hanteert het principe van keuzevrijheid. De consument moet kunnen kiezen voor gentech of gentech vrije producten. Ook de teler moet kunnen kiezen; gentech en gentech vrije productie moeten coëxisteren. Een bepaalde mate van genetische vervuiling is bij co-existentie niet te voorkomen, daarom wordt ‘onbedoelde en onvermijdbare’ genetische vervuiling tot 0,9% geaccepteerd door de EU. De EU heeft de principes van co-existentie vastgelegd in de Deliberate Release Directive

(Richtlijn) (2001/18/EC), waarin de procedures voor toelating van gentechteelt voor de markt zijn omschreven. Deze richtlijn gaat vooral in op het beschermen van het milieu en de volksgezondheid. Artikel 19(3)c van deze EU richtlijn biedt lokale autoriteiten de mogelijkheid om, op basis van de bescherming van bepaalde ecosystemen, milieus en/of geografische locaties, een vrijstelling aan te vragen waardoor geen gentechgewassen in de regio kunnen worden geteeld. Deze vrijstelling is niet voor alle gentech gewassen in een bepaald gebied, maar moet voor elke aanvraag voor gentech teelt en voor elk gewas apart en opnieuw aangevraagd worden. Het aantal biologische boeren en het biologische areaal in een regio kan hierbij een argument zijn om een vrijstelling te verkrijgen. Meer informatie over het aanvragen van vrijstelling op www.gmofree-europe.org.

Sommige gebieden in Europa verklaren zich bovendien tot gentechvrije zone (zie bijlage 2). Voorsnog heeft dat vooral een symbolische en politieke betekenis, omdat nog steeds per gewas en per aanvraag voor gentech teelt een vrijstelling moet worden aangevraagd bij de EU. In Nederland staat het 'gentech vrij' verklaren van een regio nog in de kinderschoenen. D66 in Drenthe heeft de noodzaak van gentechvrije zones geagendeerd. Milieudefensie heeft per brief van 17 februari 2004 de gemeenteraden opgeroepen uitvoering te geven aan het gentechnologievrij houden van het gemeentelijk grondgebied. Thans is niet duidelijk op welke wijze gentechvrije gebieden juridisch kunnen worden geregeld. De noodzaak tot gentechvrije zones wordt door de biologische landbouw als zeer urgent benadrukt. Liever nog heeft de biologische sector in Nederland dat er in principe géén gentechvelden zijn, tenzij die liggen in een speciaal daarvoor aangewezen zone (voorzorgbeginsel). Het regelen van gebieden of zones uitsluitend voor biologische teelten is een mogelijkheid voor het juridisch regelen van een gentechvrij gebied.

4.3 Kansen biologische landbouw in bestemmingsplan

Op grond van bovenstaande lijken er drie ingangen om biologische landbouw in bestemmingsplannen op te nemen:

1. door koppeling aan de per wet geregelde bescherming (keurmerk) van het bedrijfssysteem biologische landbouw.
2. door sturing van onderdelen van het agrarisch bedrijfssysteem met name de relatie grond-gebouwen of de relatie dier-mest-voer.
3. door aanwijzingen voor het grondgebruik in voor de natuur kwetsbare gebieden.

Deze drie ingangen werken door in de verschillende onderdelen van het bestemmingsplan; begripsbepalingen, bestemmingsbepalingen, Beschrijving in Hoofdpijnen en algemene wijzigingsbepalingen, en voorschriften grondgebruik (zie paragraaf 2.2.1.). In alle gevallen is de ruimtelijke motivatie en relevantie vertrekpunt. De onderbouwing van de ruimtelijke motivatie dient in de toelichting onderbouwd te zijn. Hier kan ook de keuze voor de bestemmingsmethodiek en nadere uitleg van biologische landbouw zoals de tekst van hoofdstuk 2, worden opgenomen.

Handvatten bij 1. koppeling aan keurmerk van biologische landbouw = Begripsbepalingen:

indien een regeling rond biologische landbouw gewenst is, moet het bestemmingsplan het begrip vaststellen. Een biologisch landbouwbedrijf is goed te definiëren door koppeling met wetgeving. In het algemeen kan verwijzing naar andere wetgeving een knelpunt geven als die andere wet verandert waardoor het bestemmingsplan naar verouderde wetgeving verwijst. Dit risico is in dit geval gering omdat de wet niet verandert en aanvullingen van de licentieregels (de normen) niet

bij wet worden vastgesteld maar via uitvoeringsbesluiten. Voor de zekerheid is een algemene vrijstellingsbepaling in het bestemmingsplan raadzaam waarin staat dat dit begrip kan worden aangepast bij wijzigende wetgeving.

Overigens is alertheid rond het woord 'biologisch' in de communicatie gewenst: er is in de tuinbouw sprake van biologische bestrijdingsmiddelen en biologisch beheer. Hiermee wordt bedoeld op de inzet van natuurlijke bestrijding van ziekten en plagen zoals het inzetten van sluipwespen of aaltjes. Dit is geen biologische tuinbouw volgens de SKAL-keur (EKO). Dit onderstreept de noodzaak van de begripsbepaling en van alerte communicatie 'aan het loket'.

= *Bestemmingsbepalingen:*

een regeling dat het gebied of het bouwblok uitsluitend bestemd is voor biologische bedrijven moet ruimtelijk gemotiveerd zijn. Deze ruimtelijke motivatie is van groot belang. Een verwijzing naar de 10% rijks- of provinciale doelstelling is een overweging of ondersteuning maar is als ruimtelijke motivatie onvoldoende. Motivatie kan zijn: wenselijkheid voor kwaliteitsborging van abiotiek, samenspel natuur in Groene Hoofdstructuur, in landgoederen of in buffergebieden rond natuurterreinen, of uitvoering pachtbeleid (aansluitend bij pachtbeleid gemeente of terreinbeherende organisaties). Het vastleggen van bestaande biologische bedrijven in een biologische bedrijfsbestemming is slechts raadzaam indien dat ligt in het verlengde van een ruimtelijke motivatie.

= *Beschrijving in Hoofdlijnen (BiH) en wijzigingsbevoegdheid:*

het toestaan van uitbreidingen of nieuwvestigingen specifiek voor biologische bedrijven kan worden opgenomen waarbij ook hier de ruimtelijke motivatie beslissend is.

= *Voorschriften grondgebruik:*

biologische bedrijfssystemen vereisen dezelfde productievoorwaarden als gangbare landbouw wat betreft vlakteligging van gronden, ontwatering of noodzaak verhardingen. De biologische landbouw zal ingrepen meer genuanceerd bekijken. Echter toetsing van ingrepen is voor biologische bedrijven vergelijkbaar te stellen aan gangbare bedrijven.

De genoemde methode van collectieve overeenkomst voor lokaal maatwerk past goed bij deze methodiek. In het bijzonder zou gedacht kunnen worden aan de ambitie van biologische landbouwbedrijven om op haar oppervlakte 5% natuur te realiseren. Deze doelstelling zou tezamen met afspraken over ingrepen in de bodem en over de gewenste doelsoorten natuur, tot een stimulerende aanpak in een bepaald gebied kunnen leiden.

Overigens is ook binnen de biologische landbouw sprake van meerdere bedrijfssystemen: van weidebouw tot glastuinbouw. Een verwijzing naar biologische landbouw alleen kan dus onvoldoende zijn voor het sturen van het gewenste grondgebruik.

Handvatten bij 2. sturing van onderdelen van agrarisch bedrijfssysteem

Het gaat hier om enkele onderdelen van de agrarische bedrijfsvoering die essentieel zijn voor de ecologische en ruimtelijke aspecten van duurzaamheid. Het betreft het vasthouden van de weidegang of uitloopruimtes voor vee en de relatie in de bedrijfsvoering tussen grond en vee wat betreft mest en voer.

= *Begripsbepaling:*

in de begripsbepalingen moeten essentiële begrippen worden vastgelegd, zoals weidegang of weidebouw en niet-grondgebonden veehouderij. Welke begrippen hangt af van de gewenste sturing.

= *Bestemmingsbepalingen:*

voor vastlegging in de bestemming is wederom essentieel dat er een goede ruimtelijke motivatie is. Voor gebieden waar het beleid gericht is op grootschalige weidebouw of akkerbouw is een duidelijke ruimtelijke motivatie te vinden in landschappelijke openheid en/of betekenis weidevogels.

Het (niet) bouwen voor niet-grondgebonden veehouderij of intensieve gewasteelt is dan als voorwaarde te stellen bij de bouwmogelijkheden. (Overigens nog los van de uitwerking van de gebruiksvoorschriften van de gronden.)

= *Beschrijving in Hoofdlijnen (BiH) en wijzigingsbevoegdheid:*

de BiH kan benadrukken welke relatie getoetst moet worden en welke ontwikkeling voorgestaan wordt. Dit versterkt het plan. Raadzaam is bij de wijzigingsbevoegdheid te verwijzen naar de desbetreffende BiH omdat dit 'aan het loket' gemakkelijk vergeten wordt, zo is de ervaring. De aanvraag voor een nieuwvestiging of substantiële uitbreiding via deze wijzigingsbevoegdheid kan dan goed worden getoetst.

= *Voorschriften grondgebruik:*

in deze methodiek staat een bepaald grondgebruik centraal. Deze methodiek moet helder zijn over welk grondgebruik is toegestaan, welk strijdig is en welk na afweging via aanlegvergunning toelaatbaar is (zoals scheuren of omzetten grasland, sierteelt, meerjarige gewassen, fruitteelt, folietunnels). De genoemde methode van collectieve overeenkomst voor lokaal maatwerk past goed bij deze methodiek.

Handvatten bij 3. aanwijzingen grondgebruik in kwetsbare gebieden

Deze lijn speelt in op specifiek benoemde natuurwaarden en is gebaseerd op de genoemde regeling in Houten.

= *Begripsbepaling:*

hier kan worden volstaan met de gebruikelijke begrippen omdat de gebruiksmogelijkheden specifiek zijn benoemd in de bestemming. Raadzaam is alert te zijn op begrippen die een omschrijving vereisen.

= *Bestemmingsbepalingen:*

in het bestemmingsdoel wordt precies omschreven welk agrarisch grondgebruik noodzakelijk is voor veiligstelling van abiotische en levende natuur. De ruimtelijke motivatie en relevantie moet helder zijn en het verband tussen agrarisch grondgebruik en de veiligstelling moet eenduidig zijn.

= *Beschrijving in Hoofdlijnen (BiH) en wijzigingsbevoegdheid:*

de omschrijving in de BiH kan bijdragen aan onderstreping van het belang van het beleid en is vanwege de kwalitatieve aspecten van deze uitwerking aan te raden. Voor wijzigingsmogelijkheden in de sfeer van nieuwvestiging of substantiële uitbreidingen moet helder zijn vermeld wat de relatie is tussen het agrarisch gebruik, de veiligstelling en de te toetsen ontwikkeling, en op basis van welke criteria de ontwikkeling wordt getoetst.

= *Voorschriften grondgebruik:*

nog meer dan bij de voorgaande methodiek staat ook hier het grondgebruik centraal. Het moet dus helder zijn welk grondgebruik is toegestaan, welk strijdig is en welk na afweging via aanlegvergunning toelaatbaar is (zoals scheuren of omzetten grasland, sierteelt, meerjarige gewassen, fruitteelt, folietunnels). De genoemde methode van collectieve overeenkomst voor lokaal maatwerk past ook goed bij deze methodiek.

Onafhankelijk agrarisch adviseur

De rol van een onafhankelijk agrarisch adviseur kan belangrijk zijn. In enkele bestemmingsplannen is opgenomen dat burgemeester en wethouders advies vragen aan een adviseur. Tot circa 1990 –1995 waren in veel provincies speciale commissies actief voor toetsing van agrarische aanvragen (kort gesteld 'is het bedrijf

wel een agrarisch bedrijf' en 'is de stal wel een stal'). Bij opheffing van deze commissie heeft de provincie Zuid-Holland een Handleiding laten opstellen waarmee criteria van volwaardigheid, noodzaak en doelmatigheid zijn verwoord (Provincie Zuid-Holland, 1995). De provincies Noord-Brabant en Zeeland werken met een commissie; in de andere provincies kunnen gemeenten een provinciale afdeling op vrijblijvende basis raadplegen. Het opnemen van een onafhankelijk agrarisch adviseur kan bijdragen aan een consistente toetsing van aanvragen in bovengenoemde lijn. (Land & Co treedt in een aantal gemeenten op als onafhankelijk adviseur bij agrarische bouwaanvragen, aanlegvergunningen en bemiddeling/begeleiding.)

4.4 Beslisstappen biologische landbouw in bestemmingsplan

Hoe nu te komen tot een juiste verwerking van biologische landbouw in een bestemmingsplan? De volgende stappen zijn daarbij aan te bevelen:

Stap 1. visie buitengebied, structuurplan of nota van uitgangspunten

Stel vast – als onderdeel van een totale visie op het buitengebied – in welke mate biologische landbouw van belang is voor regionale economie en de kwaliteit van het buitengebied en koppel hier uitvoering aan vast (zie par. 4.1 kopje Visie). Beslis zodoende welke inzet gewenst is: afwachtend of pro-actief beleid, in bepaalde gebieden of overal, et cetera. In de tabel op de volgende pagina staan enkele beleidskeuzen. Het is van belang deze te onderbouwen met een ruimtelijke motivatie.

Stap 2. Begin met het uitvoeringsprogramma; wacht niet op het gereed komen van het bestemmingsplan. Er is genoeg te doen dat zonder bestemmingsplan kan worden uitgevoerd of gestimuleerd.

Stap 3. Maak het bestemmingsplan. Werk de beleidskeuzen goed uit in ruimtelijke motivatie zoals die in de r.o. vereist is. Is stap 1 niet (meer) haalbaar als afzonderlijk beleidsdocument, stel dan het beleid voor het buitengebied vast als onderdeel van het bestemmingsplan. Voer de beleidsdiscussie zonder hierbij de keuzen van de bestemmingsmethodiek te betrekken. Bepaal ook hier wat het beleid is en discussieer pas erna over de juridische vertaling in het bestemmingsplan. Als je niet weet of vastgelegd hebt in een visie wat je wilt en waarom, kun je het niet regelen! Het nadeel van veel beleidsdiscussies die gekoppeld zijn aan bestemmingsplannen, is de vraag: kun je dat wel regelen? Vergeet ook bij het opstellen van uitsluitend een bestemmingsplan niet het uitvoeringsprogramma mee te nemen. Benut de toelichting voor onderbouwing van de ruimtelijke motivatie, de bestemmingsmethodiek, uitleg over biologische landbouw en het uitvoeringsprogramma.

Stap 4. Werk de bestemmingsmethodiek uit. Uit de beleidskeuzen volgt een keuze voor een systematiek uit paragraaf 4.3. In de tabel hieronder is een voorstel gedaan. Kijk of de systematiek bijdraagt aan de gewenste beleidsdoelen en voortbouwt op de ruimtelijke motivatie en relevantie; werk de voorschriften uit volgens de hiervoor genoemde aanbevelingen.

Tabel. Mogelijke beleidskeuzen en aanbevelingen voor een systematiek (zie ook par. 4.3)

<i>Keuze voor selectiviteit biologische bedrijven</i>	
Biologische bedrijven zijn de enige bedrijven die (overall of in bepaalde zones) mogen uitbreiden en medewerking krijgen voor ontwikkelingen: bebouwing, ander grondgebruik (let op goede ruimtelijke motivatie!)	Systeem 1: koppeling aan keurmerk
Biologische bedrijven zijn de enige bedrijven die zich (overall of in bepaalde zones) mogen ontwikkelen in specifieke bedrijfstakken zoals biologische varkenshouderij (bijvoorbeeld in zone waar geen intensieve veehouderij gewenst is) of biologische sierteelt/boomteelt (in zone waar verder geen opgaande teelt gewenst is).	Systeem 1: koppeling aan keurmerk
<i>Keuze voor sturing op grondgebruik van agrarische bedrijven</i>	
In een bepaald gebied moet het grondgebruik biologisch of natuurgericht zijn vanwege nadrukkelijk direct aan de agrarische gronden verbonden natuurwaarden (van meestal planten).	Systeem 3: regeling grondgebruik en specifiek benoemen
Alle agrarische bedrijven moeten bijdragen aan kwaliteit buitengebied en daarmee aan het behouden van grondgebondenheid (relatie teelt/dier met grond en relatie mestvoer). In gehele buitengebied of in bepaalde zones.	Systeem 2: regeling voorwaarden grondgebondenheid
<i>Keuze voor alle grondeigenaren en loslaten primaire positie landbouw</i>	
Alle grondeigenaren (dus volwaardige agrariërs, particulieren/burgerboeren en andere eigenaren) moeten bijdragen aan kwaliteit buitengebied en daarom krijgen ook burgerboeren op bestaande adressen extra mogelijkheden indien zij EKO-keurmerk hebben.	Systeem 1: koppeling aan keurmerk

Opmerkingen:

Denk bij deze beleidskeuzen goed na welk bedrijfssysteem wenselijk is. Biologische bedrijven variëren van extensieve rundvleesveehouderij tot meer intensieve teelten zoals bijvoorbeeld glastuinbouw. Aanvullende sturing via de gebruikelijke regelingen van gebouwen of grondgebruik kunnen gewenst blijven.

Biologische land- en tuinbouw is een agrarische activiteit en vereist goede productieomstandigheden. Biologische landbouw is niet per definitie de bedrijfsvorm voor marginale gebieden. Sommige biologische bedrijfsvormen, zoals extensieve rundvleesveehouderij, passen wel goed bij bijvoorbeeld extensief natuurbeheer met grote grazers.

4.5 Kansen biologische landbouw in streekplan

Er zijn geen streekplannen waarin concrete handvatten voor biologische landbouw staan. Intentionele doelstellingen zijn soms wel vermeld. Het streekplan Flevoland (1993) gaat bijvoorbeeld in op de centrumfunctie die de 'polder' speelt bij de biologische akkerbouw en tuinbouw.

In streekplannen lijken de volgende mogelijkheden voor een meer concrete vermelding rond biologische landbouw.

1. het streekplan kan vermelden dat bestemmingsplannen overeenkomstig de punten in paragraaf 4.4 worden getoetst op een voorkeursregeling rond biologische landbouw in grondwaterwingebieden, in bufferzones rond natuurgebieden (in aansluiting op bufferzone rond verzuringgevoelige gebieden) en in reconstructiegebieden. In deze gebieden is de bijzondere positie van biologische landbouw helder vast te leggen.
2. het streekplan kan vermelden dat in kwetsbare gebieden waar biologische landbouw bijdraagt aan de natuur-, milieu-, landschaps- en agrarische doelen, een specifieke regeling voor biologische landbouw meer flexibiliteit (beleidsruimte) krijgt mits vastgelegd door in paragraaf 4.3 genoemde koppelingen. Deze beleidsruimte kan gaan over de bouw (nieuwbouw of vervanging) van veestallen en teeltondersteunende kassen. Hierbij moet helder zijn dat de bouwtitel en milieuvergunning vervalt bij beëindiging van de SKAL-licentie, maar een juridische borging hiervan is niet of lastig vast te leggen (geen voorbeelden bekend).
3. in landschapsparken of grootschalige natuurgebieden kan het streekplan bepalen dat gebruik van agrarische gronden en gebruik van gebouwen getoetst worden op hun bijdrage aan de natuurdoelstellingen. Dat gebeurt al. Dit kan uitgebreid worden met een koppeling aan biologische landbouw. Beheergebouwen gericht op veestalling of akkerbouw moeten dan ten dienste staan aan de biologische bedrijfsvoering, of aan de criteria ervan (vergelijk regeling Houten).
4. het streekplan kan in alle agrarische gebieden extra flexibiliteit bieden voor specifieke takken van de biologische landbouw. Bijvoorbeeld als het gaat om een biologische varkenshouderijtak bij biologische akkerbouwbedrijven, ondersteunend glas of foliekas bij biologische tuinbouw. Dit kan spelen bij toetsing van bestemmingsplannen en bij artikel 19 procedures (voorbeeld Schagen).
5. het streekplan kan ingaan op de rol van bestemmingsplannen bij het behoud van de grond-relatie (mest en voer) in bijvoorbeeld akkerbouw- en melkveehouderijgebieden (vergelijk regeling in Zeeland; Middelharnis). Dit is een benadering om grondgebondenheid als richting van duurzaamheid via het ruimtelijk beleid te sturen, zowel op bedrijfsniveau als op regionaal niveau (samenwerkingsverbanden). Deze benadering kan tevens de basis leggen bij vragen rond niet-grondgebonden of intensieve veehouderij.
6. vanuit de biologische landbouw is er sterke urgentie te komen tot geventvrije zones (zie paragraaf 4.2). Door koppeling aan zones waarin uitsluitend biologische landbouw mogelijk is, zou een gebied geventvrij kunnen worden gehouden.
7. biologische landbouw draagt bij aan vele beleidsthema's. Naast de ruimtelijke motivatie die van belang is voor sturing via de r.o., worden deze beleidsthema's tegen het licht van het provinciale omgevingsbeleid besproken in hoofdstuk 5.

4.6 Conclusie

Er zijn voldoende kansen voor positieve regeling van biologische landbouw via r.o. De ruimtelijke motivatie is hierbij vertrekpunt. De biologische landbouw kent meerdere bedrijfssystemen: ook hier zal ruimtelijke sturing van grondgebruik en gebouwen zoals kassen, nodig blijven.

Streekplan of provinciaal omgevingsplan (beleidsplan; geeft richting aan bestemmingsplan): biedt mogelijkheid tot regelen van

- voorkeur voor biologische landbouw in kwetsbare gebieden,
- meer flexibiliteit voor biologische bedrijven in die gebieden (bijvoorbeeld in bouw),
- bijdrage aan natuurdoelstellingen,
- meer flexibiliteit voor biologische bedrijven in agrarisch bestemde gebieden,
- behoud van grondgebondenheid.

Bestemmingsplan (bindend gemeentelijk plan): geeft drie ingangen

- door koppeling aan de per wet geregelde bescherming (keurmerk) van het bedrijfssysteem biologische landbouw,
- door sturing van onderdelen van het agrarisch bedrijfssysteem met name de relatie grond-gebouwen of de relatie dier-mest-voer,
- door aanwijzingen voor het grondgebruik in voor de natuur kwetsbare gebieden.

Gemeenten kunnen ook zonder opname in bestemmingsplannen een op duurzaamheid gerichte landbouw stimuleren: een buitengebied visie gericht op duurzaamheid legt hiervoor de basis.

Het is nodig geventueerde zones voor de biologische landbouw uit te werken.

5 MOGELIJKHEDEN IN KWETSBARE GEBIEDEN

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de mogelijkheden zijn voor het bevorderen van biologische landbouw in kwetsbare gebieden. Onder kwetsbare gebieden worden hier gebieden verstaan zoals grondwaterbeschermingsgebieden, bufferzones rond natuurgebieden en andere gebieden die vanwege natuur, cultuurhistorie of vanwege milieuwwaarden bescherming verdienen. Dit hoofdstuk is thematisch ingedeeld en behandelt steeds een thema dat in kwetsbare gebieden aan de orde is. Aan het einde van elk thema worden verschillende praktische voorbeelden genoemd waar de biologische landbouw goed combineert met het aangedragen thema.

Relatie bodem en bemesting

levende bodem

Biologische bedrijven werken grondgebonden en gebruiken dierlijke meststoffen, natuurlijke hulpstoffen en leguminosomen om de bodemvruchtbaarheid op peil te houden. Biologische bedrijven zijn in principe gemengd (op afstand) en gebruiken 'afvalstoffen' als meststoffen. Een levende bodem en het vasthouden van mineralen in de kringloop zijn belangrijk.

Het grondgebonden karakter van de biologische landbouw levert een structurele bijdrage aan de verlaging van de mestproductie en het mestgebruik. Het is daarmee een effectief instrument in de beweging naar minder mest in Nederland. Een aantal van de meest effectieve maatregelen ter vermindering van milieubelasting zijn reeds onderdeel van de biologische bedrijfsvoering, zoals:

- nauwkeurige bemestingsmethoden (tijdstip en methode naar behoefte gewas),
- verlagen bemestingsniveau en veebezetting,
- verbeteren bodemstructuur,
- verbouwen van winter- en vanggewassen,
- verlagen N-gehalte rantsoen.

De in de biologische landbouw aangewende hoeveelheden mest liggen rond de onttrekkingsnorm en dragen bij aan het verminderen van uitspoeling van mineralen. Met name gemengde bedrijven voldoen makkelijk aan de streefwaarden voor grond- en oppervlaktewater en bodembelasting met mineralen. Het stikstof overschot op biologische bedrijven is structureel lager dan op gangbare bedrijven (uitzondering: vollegrondsgroenteteelt op zandgronden). Biologische akkerbouw en rundveehouderij kunnen als hulpmiddel worden ingezet tegen fosfaatverzadiging (evenwichtsbemesting is goed mogelijk). De meest recente gegevens hiervan zijn te vinden in de eindverslagen van de projecten BIOM en BioVEEM (PPO en PV, 2004). Het gebruik van dierlijke, veelal vaste mest, heeft een positieve invloed op de bodemstructuur en het bodemleven. Dit bevordert de biodiversiteit in de bodem en heeft een positief effect op de natuur bovengronds (met name weidevogels). De extensievere biologische bedrijfssystemen, zoals vleesrundveehouderij of schapehouderij, bieden uitstekende combinatiemogelijkheden met natuurbeheer.

Combinatiemogelijkheden (en voorbeelden): natuurbeleid

- *Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale landschappen hanteren een voorkeursbeleid voor biologische pachters*
- *Natuurgebied Campina en biologische veehouder P. Oomen*

- *Westerwolde; biologische geitenhouders (gangbare akkerbouwers starten met biologische geitenhouderij) in samenwerking met Staatsbosbeheer (natuurland) gebiedenbeleid*
 - *gebiedsgericht geld inzetten voor stimulering biologische landbouw, inclusief het actief zoeken en begeleiden van gangbare ondernemers die om willen schakelen, o.a. provincies Drenthe, Groningen, Zuid-Holland, Noord-Brabant*
- waterbeleid*
- *ande NieDijk, biologisch bedrijf in Drenthe in waterwingebied;*
 - *Ommer Marke en Waterleiding Maatschappij Overijssel: stimuleringsproject biologische landbouw,*
- bufferbeleid*
- *Ede, Kernhem, geitenhouderij Capricas, zorgboerderij Makandra.*
 - *opkopen gronden via de particuliere 'Stichting Grondbeheer Biologisch-dynamische Landbouw' of via het Biogronnd beleggingsfonds van de Triodos bank.*

Relatie waterbeheer

schone stoffen

Biologische bedrijven gebruiken geen chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen. Dit heeft direct effect op het bodem(leven) en de waterkwaliteit. Verontreiniging van watergangen en grondwater met chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen vindt op biologische bedrijven niet plaats. Het gebruik van enkele natuurlijke middelen is in de biologische landbouw wel toegestaan (belangrijk voor water: pyrethrine: toelating afgelopen in 2002; zwavel: niet milieukritisch voor watersysteem). Verontreiniging door uitspoeling van mineralen vindt verminderd plaats (zie ook bodem en bemesting). De meeste biologische bedrijven voldoen ruimschoots aan de kwaliteitsnorm voor nitraat in grondwater (50 mg/l). (bijvoorbeeld: driejarig gemiddelde voor '95 - '97: 28 kg stikstofoverschot per ha). Alleen op nitraatgevoelige droge zandgronden is het voor biologische ondernemers nog moeilijk om binnen de eindnormen voor nitraat te boeren. Het fosfaatoverschot op biologische bedrijven ligt vrijwel op het niveau van de eindnorm. Alleen de intensievere biologische groenteteelt heeft moeite met de fosfaatnormen. Extensievere biologische landbouwactiviteiten kunnen bijdrage aan het 'uitmijnen' van gronden en zo de bodemvoorraad van fosfaat en daarmee de emissie naar watersystemen doen afnemen.

De biologische landbouw levert geen direct kwantificeerbare bijdrage aan de bestrijding van de verdroging. Wel liggen er goede mogelijkheden om maatregelen ter bevordering van de waterretentie in te passen op de bedrijven. Biologische landbouw is, evenals reguliere landbouw, slechts beperkt te combineren met vernatting en waterpeilverhoging. Biologische veehouders zijn nog meer dan hun reguliere collega's aangewezen op goede natuurlijke productieomstandigheden en bereikbaarheid van de grond om voldoende productie te realiseren. Verder extensiveren van de bedrijfsvoering kan dan een oplossing zijn.

Combinatiemogelijkheden: waterbeleid, kaderrichtlijn water, nitraatrichtlijn, natuurbeleid, gebiedenbeleid. Voor voorbeelden zie hiervoor.

Relatie lucht

stro stinkt niet

Biologische bedrijfsvoering leidt tot een reductie van de emissie van ammoniak. De mate van reductie is afhankelijk van de bedrijfsintensiteit. Biologische melkveehouderij maakt bijvoorbeeld veel meer gebruik van vaste stalmest. Vaste mest heeft een lagere ammoniakemissie dan drijfmest. Door het gebruik van stro wordt een deel van de stikstof in vaste mest gebonden. De grootste reductie (90%) van ammoniakuitstoot is te verwezenlijken door een zorgvuldige mestaanwending. De biologische veehouderij gebruikt over het algemeen minder stikstofrijk veevoeder waardoor minder emissie van ammoniak plaatsvindt in stal en wei en tijdens opslag en aanwending. De biologische veehouderij maakt gebruik van open stalsystemen met buitenuitloop en vaak directe toegang tot de weide. Deze stalsystemen zijn niet afgesloten noch en dus niet emissie-arm volgens de gebruikelijke definities. Door opname van ammoniak in het stro is de emissie wel heel laag (Milieu Investerings Aftrek geldt ook voor open stalsystemen met stro). Biologische staltypen zijn in onderzoek om te verkennen hoe zij passen in de huidige regelgeving van groen label stallen. In algemene zin toont zich hier de 'spagaat' van de bedrijfsvoering die gestuurd wordt door een milieutechnologische uitwerking van het milieubeleid dat haaks staat op een ecologische benadering van het milieubeleid. Op het gebied van verstoffing van de lucht zijn geen andere dan de gewone effecten bekend.

In het klimaatbeleid wordt vooral aandacht besteed aan energie en aan uitstoot en opvang van CO₂. Biologische bedrijfsvoering biedt goede aanknopingspunten voor verminderd energieverbruik, vooral in indirecte posten (bijvoorbeeld kunstmest en krachtvoer). Plantaardige landbouwproductie legt CO₂ vast in de bodem. Of de vastlegging van CO₂ door humusrijke biologische bodems hoger is dan in de gangbare landbouw is nog onderwerp van onderzoek. De eerste aanwijzingen zijn positief.

Combinatiemogelijkheden en voorbeelden:

klimaatbeleid (geen concrete voorbeelden)

gebiedenbeleid (zie hiervoor)

geur- en ammoniakbeleid:

- *uitbreiding biologische bedrijven toegestaan in 250 meter zone rond verzuringsgevoelige gebieden in reconstructie,*
- *Campina, biologische veehouder P. Oomen,*
- *Peizerdiep, biologische veehouder v.d. Hoek,*
- *biologische varkenshouderij Schagen.*

Relatie dierenwelzijn

integriteit en gezondheid

De biologische landbouw gaat uit van de natuurlijke gedragingen en de integriteit van het dier. Houderijsystemen zijn ingericht op natuurlijk gedrag, ruimte, uitloopmogelijkheden en ziektepreventie. Verminkingen zijn niet toegestaan (bijvoorbeeld couperen staarten) of slechts onder begeleiding van de dierenarts (bijvoorbeeld onthoornen melkvee). De nadruk ligt behalve op productie ook op langdurige diergezondheid. Dubbeldoelrassen (o.a. koeien en kippen) zijn voor biologische boeren interessant. Biologisch vee gaat altijd naar buiten want weidegang is verplicht. Het vee moet geen 'kasplantje' zijn: sterke en van nature gezonde dieren zijn nodig. Inkruisen met oudere rassen en het behoud van een diverse veestapel is belangrijk voor biologische boeren. Dat verhoogt de agro-

biodiversiteit en houdt oude landbouwhuisdierrassen in stand. Sterke en van nature gezonde dieren zijn goed inzetbaar in natuur- en/of landschapsbeheer.

Biologische bedrijven hebben behoefte aan ruime bouwpercelen en zijn grondgebonden en extensief. Duurzaam bouwen past goed bij de intenties van de biologische landbouw, maar wordt slechts incidenteel toegepast. Alle soorten vee hebben verplicht uitloop en/of weidegang. Het landschappelijke beeld met de koe, het varken, de geit of de kip in de wei blijft zo gehandhaafd.

Combinatiemogelijkheden en voorbeelden:

gebiedenbeleid, natuurbeleid (zie hiervoor voor voorbeelden)

biodiversiteit

- *families Spaans, Boer-Knol en Wiersema: foklijnen blaarkoppen*
 - *familie Kock, foklijn kippen*
 - *agrobiodiversiteit: bijvoorbeeld diverse veerassen van de biologische melkveehouders G. Bisschop, A. Mulder, J. Martens, A. Boer en M. Wiersema*
- beleid rond culturele of landschapsidentiteit, en duurzaam bouwen*
- *Eindhoven: Genneper Hoeve*
 - *Friesland: Hamster Mieden*
 - *Orvelte: familie Hidding*
 - *Ens: familie Marsman*

Relatie natuur- en landschapsbeleid

vrijwillige voorlopers

De EU- normen voor de biologische landbouw kennen geen dwingende voorschriften voor de bevordering van natuur- en landschapswaarden. Opname van de plicht om 5% natuur op het biologische bedrijf te realiseren is in Nederland nog in discussie in de biologische beweging. Dat betekent dat eisen voor natuur- en landschapsonderhoud nog niet in de Skal normen zijn opgenomen. Wel bieden biologische bedrijven een gunstige basis voor de verweving van landbouw en natuur op bedrijfs- en perceelsniveau.

Op biologische bedrijven is de plantaardige en dierlijke diversiteit aanmerkelijk hoger dan gemiddeld. Hagen, houtwallen, bosjes en andere niet direct productieve elementen worden bij biologische bedrijven gewaardeerd, onder meer vanwege de daarin aanwezige vogels, insecten, schimmels en kruiden en het gunstige microklimaat. De aanwezigheid van natuurlijke vijanden en predatoren is een middel om ziekten en plagen te voorkomen. Aanleg en onderhoud van natuurlijke elementen op het bedrijf in een netwerkstructuur stimuleert de aanwezigheid van deze predatoren. Soorten die samenhangen met de landbouw, kunnen in een biologisch bedrijfssysteem goed beschermd worden (habitatrictlijn).

Het stimuleren van een actief en divers bodemleven (o.a. wormen) is van groot belang voor de biologische boer, voor het behoud van een goede bodemstructuur en voor een optimale benutting van voedingsstoffen in de bodem. Dit heeft, in combinatie met het gebruik van ruige mest, een positieve invloed op de weidevogelpopulatie.

Extensieve, biologische (vlees)veehouderij kan goed gebruik maken van natuurgronden. De eisen die terrein beherende instanties aan het verpachten van dergelijke gebieden stellen (geen gebruik van kunstmest en chemisch-synthetische

gewasbeschermingsmiddelen) komen overeen met de EU-normen voor biologische dierlijke productie.

Biologische bedrijven vervullen in Nederland vaak een voortrekkersrol bij het introduceren en realiseren van bedrijfsnatuurplannen. Veel biologische boeren nemen in de biologische bedrijfsvoering vrijwillig werkzaamheden op die gewenst zijn vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbescherming. Biologische bedrijfsvoering leidt tot functionele verweving van landbouw, natuur en landschap. Biologische landbouw is daarmee goed inpasbaar in gebieden waar naast landbouw, natuur en landschap belangrijk zijn.

*Combinatiemogelijkheden en voorbeelden:
gebiedenbeleid*

- *samenwerking Flevolandse vleesveehouders en Oostvaardersplassen natuurbeleid, biodiversiteit, habitatrichtlijn*
- *bedrijfsnatuurplannen ingezet vanuit de biologische landbouw, programma ANNA,*
- *voortrekkers biologische boeren en natuur M. van Tilburg, J. Duijndam, J. Martens, H. Bor, T. J. Slob, H. Westers e.a.*

landgoederen

- *goede combinatie met biologische productie op de landgoederen Twickel, Marienwaard, Slichtenhorst Zuid, Kernhem, Blekkenhorst e.a.*

agrarische cultuurlandschappen

- *ande NieDijk, Drenthe of H. Westers, Groningen*
- *zie ook Hendriks en Stobbelaar , 2004 (literatuurlijst)*

Bodem- of milieubeschermingsgebieden/bijzondere gebieden hebben vaak hun eigen stimuleringsgelden. Deze gelden zijn ook aan te wenden om de gewenste vormen van biologische landbouw te stimuleren, o.a. door actief zoeken en begeleiden van ondernemers die willen omschakelen (provincies Drenthe, Groningen, Noord-Brabant, Zuid-Holland).

Relatie voedselkwaliteit

gentechvrije keten

Biologische productiesystemen gaan uit van het vertrouwen dat een 'gezonde' bodem met een ecologisch systeem een gezond product voor de mens oplevert. De totaliteit van het product staat dan centraal. Het beleid rond voedselveiligheid gaat uit van een stoffenbenadering en van gesloten systemen. Biologische productiesystemen zijn open productiesystemen, waar ook de verwerking op een schone manier maar niet 'steriel' plaatsvindt. Dit staat haaks op het huidige streven in de keten om alles zo geconserveerd en afgesloten mogelijk te doen.

In de biologische landbouw is het gebruik van chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen en kunstmest bij plantaardige teelt en groeihormonen in de veehouderij niet toegestaan. Ook preventief gebruik van antibiotica in de veehouderij is verboden, wat leidt tot een zeer laag gebruik. Bij de verwerking van biologische voedingsmiddelen zijn synthetische toevoegingen, zoals chemische geur-, kleur- en smaakstoffen en conserveringsmiddelen, niet toegestaan. Het ontbreken van residuen van alle bovengenoemde middelen maken biologische producten gezonder en geschikt voor consumenten met intoleranties of allergieën.

De kans op microbiële besmettingen bij biologische producten zou groter zijn, omdat die niet chemisch worden bestreden en omdat het vee buiten loopt en dus meer contact heeft met ziekteverwekkers. Tot nu toe is hiervan echter nog niets gebleken.

Biologische boeren en tuinders zorgen er door de raskeuze en teeltwijze voor, dat aantastingen en ziektes tot een minimum beperkt blijven. Bovendien bouwen dieren meer weerstand op tegen ziektes dankzij de meer natuurlijke, niet steriele leefomgeving. Ook voor mensen geldt dat het uitbannen van micro-organismen niet per definitie beter is voor de volksgezondheid. Onderzoek toont dat kinderen van het platteland een beter immuunsysteem hebben dan kinderen uit 'veiligere' omgevingen.

De biologische keten is een gentichevrije keten. Biologische producten bieden consumenten zo de keuzemogelijkheid om gentichevrije producten te kunnen consumeren. Over het gentichevrij houden van de productie is in het 'dicht-belandbouwde' Nederland het laatste woord nog niet gesproken. Biologische en gentichev-productie binnen een bepaald gebied zou in principe tot kruisbestuiving met de biologisch geteelde gewassen kunnen leiden. De ministeries van LNV en VROM willen keuzevrijheid voor de individuele ondernemers en het rechtstreeks afhandeling van eventuele schade. Regelgeving over gentichev is geen provinciale taak.

*Combinatiemogelijkheden en voorbeelden:
volksgezondheid*

- *antroposofische gezondheidszorg zoals Lievegoedkliniek (psychiatrie), Leendert Meeshuis en Rudolf Steiner Verpleeghuis (verpleging), Arta (verslavingszorg).*
- *enkele groothuishoudens zoals catering ministerie van LNV en Universiteit van Utrecht).*

Relatie verbreding en plattelandsbeleid EU diversiteit voorop

Biologische landbouw vereist meer arbeid dan gangbare landbouw. Tevens zijn er relatief veel biologische bedrijven die gebruik maken van arbeidsintensieve manieren om hun producten af te zetten, zoals huisverkoop, abonnementen en boerenmarkten. Biologische landbouw houdt zo, door de hogere benodigde arbeidsinzet in de meeste sectoren én door arbeidsintensieve manieren om de producten af te zetten, werkgelegenheid en bedrijvigheid in het landelijk gebied vast. Natuurlijk is dit afhankelijk van het soort biologische bedrijf: extensieve biologische rundvleesveehouderij levert minder arbeid op dan gangbare aspergeteelte bijvoorbeeld.

Biologische bedrijven worden veelal gerund door boeren met een grote maatschappelijke betrokkenheid. Biologische landbouw is voorloper in de combinatie landbouw en zorg. Circa 1/3 tot de helft van de biologische bedrijven in Nederland zet hun producten direct aan de consument af. Dit varieert van huisverkoop tot CSA constructies (Community Supported Agriculture). Hierdoor ontstaan sociale en economische verbanden tussen boeren en burgers, de stad en het platteland. Biologische boeren lopen daarmee voorop in het experimenteren met deze verbanden.

Biologische bedrijven zijn open bedrijven (niet afgesloten vanwege angst voor dierziekten e.d.). De bijzondere, soms kleinschalige en open productiewijze laat zich goed combineren met recreatie en agro-toerisme. De biologische productiewijze is goed te combineren met een multifunctionele bedrijfsinrichting. Om de meerwaarde van de 'nevenproducten' landschap, natuur en recreatie te vermarkten zijn marktgerichtheid en korte afzetlijnen essentieel. Ook de aantrekkelijkheid van het

landschap en de inrichting van het (agraris) gebied staat in direct verband met de ontwikkelingsmogelijkheden van recreatie en toerisme.

Het EU plattelandsbeleid ontwikkelt zich van productsteun naar directe inkomenssteun met cross-compliance en richting verbreding. Biologische bedrijven zullen ook te maken krijgen met de effecten op het inkomen. Doordat de inkomenssteun grondgebonden lijkt te worden en doordat biologische bedrijven al milieuvriendelijk werken, is de verwachting dat het effect minder ernstig zal zijn.

Combinatiemogelijkheden:

gebiedenbeleid,

plattelands(vernieuwings)beleid, zorg en welzijn

- zie o.a. www.zorgboeren.nl voor biologische bedrijven zoals de Vijfsprong (psychiatrie), Hemelrijksche Hoeve (ouderen); Beukhoeve (verslaafden); de Mekkerstee),

plattelandsvernieuwing, cultuurbereik

- de Ommuurde Tuin, familie IJerman
- familie Marsman

versterken relatie stad-land

- Ridammerhoeve, Amstelveen www.geitenboerderij.nl
- Eemlandhoeve, Bunschoten www.eemlandhoeve.nl
- de Stadsboerderij, Almere www.stadsboerderijalmere.nl
- Genneper Hoeve, Eindhoven www.vaneigenerf.nl
- Stadshoeve, Amsterdam www.stadshoeve.nl

versterken regionale economie

- Lelystad-Noord; Nautilus
- Texel, waddenproducten en St. Donatus

agrotourisme

- familie Te Voortwis, Achterhoek
- EKO-fietsroutes Zuidwest Drenthe, Noord- en Zuid-Holland
- ECEAT-campings www.eceat.nl

Relatie markt en keten

groot en klein

De biologische landbouw maakt gebruik van twee verschillende soorten markten: afzet via korte lijnen (o.a. huisverkoop, boerenmarkten, abonnementen direct vanaf het bedrijf) en grotere handelskanalen zoals de coöperatie, groothandel en veiling.

Bundeling en concentratie versterkt ook in de biologische landbouw marktkansen. De tuinbouwontwikkeling in Lelystad-Noord bracht ontwikkeling van een handelshuis in Lelystad op gang (Nautilus) met educatie en onderzoek, en versterkte ontwikkeling handelshuis en verwerking in Harderwijk (Natufood). Deze ontwikkelingen dragen vooral bij aan de landelijke en Europese markt. (Nederland exporteert biologische groenten en akkerbouwproducten naar vooral Engeland en Duitsland.)

Veel biologische bedrijven zoeken contact met hun klant in lokale en regionale netwerken via abonnementssystemen, biologische boerenmarkten en huisverkoop. Veel streekproducten zijn biologisch maar worden vooral vermarkt als streekproduct. Het kennen van de boer of tuinder en zijn bedrijf is voor veel klanten belangrijk; zowel biologische als gangbare boeren en tuinders spelen hierop in. Enkele tuinders en veehouders (kaas en vlees) spelen in op het culinaire aspect en het terroir-gevoel (Slow Food beweging; Culinaire Erfgoed in Limburg).

Combinatiemogelijkheden en voorbeelden:

versterken regionale economie

- *biologische boerenmarkten (www.platformbiologica.nl en klik op Ekogids)*
- *abonnementenbedrijven (www.platformbiologica.nl en klik op Ekogids)*

versterken regionale identiteit

- *Waddenzuivel; Donatus, Texel*
- *Weerribben zuivel, Nederland (Overijssel)*
- *van Eigen Erf, Limburg*
- *De Groene Hoed, Noord-Holland*
- *Niet uitsluitend biologisch, maar wel interessant: Culinair Erfgoed; Slow Food, Waterlands vlees (Noord-Holland), Landwinkels (Groene Hart, Vallei, Achterhoek).*

Conclusies

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat:

- de biologische bedrijfsvoering biedt door haar concept van integraal denken en handelen en van een open relatie met de omgeving, kansen voor gebiedsbeleid waar integratie, maatwerk en identiteit van belang is,
- hierbij wordt opgemerkt dat de biologische bedrijfsvoering ook goede productieomstandigheden vereist en niet bij uitstek de bedrijfsvorm is voor marginale gebieden.
- de biologische bedrijven zijn voor een deel gericht op de regionale economie en gebaat op een nauwe relatie consument – producent of stad – land. Dit biedt diverse kansen.
- de biologische landbouw gaat meer uit van verantwoordelijkheid bij de consument en producent dan de gangbare landbouw. Dit biedt kansen voor vernieuwing in de missie van het ministerie van Landbouw door de minister verwoord als ‘niet meer zorgen voor, maar zorgen dat’.
- bodem- of milieubeschermingsgebieden/bijzondere gebieden hebben vaak hun eigen stimuleringsgelden, deze zijn ook aan te wenden om de gewenste vormen van biologische landbouw te stimuleren (provincies Drenthe, Groningen, Noord-Brabant, Zuid-Holland). Hierbij valt zelfs te denken aan het actief opzoeken, bewustmaken en begeleiden van gangbare agrarische ondernemers die om willen schakelen om zo de milieudruk op kwetsbare gebieden te verlagen. Bovenstaande provincies hebben daarmee ervaringen opgedaan.
- biologische ondernemers zijn innovatiegericht. Biologische landbouw heeft een gidsfunctie in het aanjagen van systeemgerichte vernieuwing in de landbouw (Teenstra, 2004). Deze innovaties zijn gericht op het verbeteren van de milieukwaliteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van klavers in grasland, ook in de gangbare melkveehouderij tegenwoordig een gebruikelijke manier om stikstof te binden. Of mechanische onkruidbestrijding en precisielandbouw. Ook innoveren biologische boeren richting verbreding en plattelandsvernieuwing. Zorglandbouw en agrarisch natuurbeheer zijn typische voorbeelden van plattelandsvernieuwing waarin biologische boeren een voortrekkersrol hebben vervuld en nog vervullen.

6 ANDERE EN EVENTUEEL NIEUWE INSTRUMENTEN

Positief werkende instrumenten die gewenste ontwikkelingen op gang brengen, kunnen rekenen op grote belangstelling. Onderstaand is een korte verkenning en brainstorm opgenomen van instrumenten die van belang kunnen zijn ingeval nieuwe instrumenten voor biologische landbouw worden gezocht. De gevonden voorbeelden gaan dus niet steeds over biologische landbouw maar kunnen inspireren.

6.1 Instrumenten op het niveau van het bedrijfssysteem

- financiering grond: via Biogron NV (zie ook VEWIN, 1996) ; hier ook ABC constructie (overheden richten beheerstichting op die gronden uitgeven aan biologische bedrijven (is zogenoemde ABC constructie voor verpachting A: overheid – B: stichting – C: boer/zelfstandige/loondienst). Werkt in Lelystad, Almere, Eindhoven
- zonne-energie en windenergie koppelen aan biologische bedrijven
- streekeigen of duurzaam bouwen: bijvoorbeeld Belvedereproject in Godlinze (Groningen) over streekeigen gebouwen;
- methoden van abonnementsystemen, klantenbinding door deelname in bedrijf zoals voorfinanciering van grond en productie (o.a. renteloze leningen, ‘aandelen’ of model: CSA; Consumer Supported Agriculture; werkt met lidmaatschap en vereniging). Werkt in Wageningen, Deventer.

6.2 Instrumenten op het niveau van agrarische structuur (netwerken, keten)

- digitale grondbank voor biologische gronden. Organisatie: Biologische Keten West, Postbus 649, 2003 RP Haarlem, www.biologischeketenwest.nl. Opzet: via website worden aanbieders en vragers van grond in Noord- en Zuid-Holland bij elkaar gebracht. (N.B. de digitale bank van Platform Biologica voor mest en stro wordt binnenkort uitgebreid met grond; zie ook www.platformbiologica.nl).
- grondbank naar voorbeeld Duinboeren: onafhankelijke commissie, puntencriteria bij toewijzing (Rienks, 2000); grondafspraken in Gelderse Vallei: “Trefpunt Duurzame Pacht” (project in voorbereiding).
- streekfonds: Midden-Delfland, J. Duijndam, fonds gevuld door stad als gevolg van woningbouw, levert beheerinkomsten voor (niet perse biologische) boeren.
- rentegunning van gestorte gelden inzetten voor projecten. Triodosbank en ASN hebben dit als bankproduct. Innovatieplatform Duurzame Meierij wil dit ontwikkelen als streekgebonden product met steun provincie Noord-Brabant (Interreg-aanvraag).
- adoptieformules (van koe, kip, boom in de wei)
- stimuleringspakket in omgeving van agrarisch bedrijf zoals voor loonwerkers in waterwingebieden (VEWIN, 1996)
- voorkeursbeleid verpachters aan individuele biologische boeren of groepen (zie voorbeelden in hoofdstuk 5).

6.3 Instrumenten op het niveau van ruimtegebruik (ecologie)

- aankoopgelden natuur inzetten voor natuur door boeren en biologische landbouw. Constructie ‘Boeren voor Natuur’ naar idee A. Stortelder (WUR Alterra). Hoofdlijn idee: geen aankoop van grond, aankoopgeld in fonds, rente inkomsten van aankoopgelden inzetten voor beloning van natuurbeheer; type natuur in te vullen door boer; plek natuur vastkeggen via erfdienstbaarheid (bijschrijving kadaster

dus eigenaar-onafhankelijk). Deze constructie bijwerken tot stimulans biologische bedrijven. Pilot loopt in Polder van Biesland, J. Duijndam (ZH): voor de zogenoemde natuurgerichte bedrijven geldt dat ze biologisch zijn of worden; landschapsgerichte bedrijven kunnen ook gangbaar zijn.

- bijdrage klimaatbeleid: biologische gronden leggen meer CO₂ vast met omzetting naar O₂ dan gangbare gronden, aldus onderzoek (www.rodaleinstitute.org; bron: Organics).
- door de Raad voor het Landelijk Gebied (1999) zijn diverse alternatieve grondstrategieën geïnventariseerd voor groene functies.
- PPS-achtige formules richten op biologische landbouw zoals nieuwe landgoederen (goede stimulans in Overijssel), functiewisseling bestaand rood, of nieuw rood voor nieuw groen.

6.4 Instrumenten op het niveau van juridische regelgeving

- convenanten: juridische relatie bestemmingsplan en overeenkomsten zoals collectieve aanlegvergunning (Boxtel), verder uitwerken en promoten (genoemd in hoofdstuk 4).
- VROM-vergunning, integrale milieuvergunning of omgevingscontract: experimenten rond één vergunning voor agrarisch bedrijf waarin milieuvergunning, groenafspraken en gebruiks- en bouwmogelijkheden r.o.
- specifieke positie biologisch licentiesysteem benutten:
 1. in richtlijn geurhinder: uitzondering of andere afstanden en bijtellingen voor biologische landbouwbedrijven
 2. in Wet milieubeheer nagaan; HACCP onderzoeken
 3. belasting: BTW, aftrek duurzaam bouwen, groene rente etc.
 4. met EU verordening 1257/1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit EOGFL de provinciale mogelijkheid benutten/onderzoeken tot steun aan milieuvriendelijke en/of biologische bedrijven (deze verordening bevat ook de 'Bergboerenregeling'). De EU staat een premie per hectare toe aan bedrijven die milieuvriendelijk produceren, vergelijkbaar met de Bergboerenregeling die geldt voor boeren in gebieden met een natuurlijke handicap. Steunmaatregel milieuvriendelijke teelt dan in POP aanmelden en als rijk en/of provincie geld ernaast zetten om tot EOGFL uitkering te kunnen overgaan.

Conclusie

De kracht van biologische landbouw is de systeembenadering en de systeembescherming (keurmerk). Dit biedt kansen voor beleidsregels waarin duurzaamheid wordt gestimuleerd of voorgeschreven.

7 AANBEVELINGEN

Voorliggend onderzoek geeft aanleiding tot de volgende algemene aanbevelingen.

Dit onderzoek toont aan dat er vele mogelijkheden onbenut zijn om in r.o. biologische landbouw te stimuleren. Dit komt grotendeels door onbekendheid met die mogelijkheden en met de afstand tussen de werkomgeving van r.o. en biologische landbouw. Het verdient daarom aanbeveling om deze mogelijkheden meer bekendheid te geven en de verschillende beleidsomgevingen bij elkaar te brengen.

Het verdient aanbeveling de resultaten van dit onderzoek te verspreiden onder de gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) en haar bestemmingsplanadviseurs.

Het verdient aanbeveling de provinciale mogelijkheden van sturing van de gewenste landbouw te benutten als regionale instrumenten van het thans in ontwikkeling zijnde EU-plattelandsbeleid (nieuwe Kaderverordening en POP2).

Naast de mogelijkheden om biologische landbouw positief te stimuleren, verdient het aanbeveling ook het stimuleren van duurzaamheid in het algemeen in de landbouw gericht via r.o. op te pakken.

De milieuregelgeving heeft tot gevolg dat het bedrijfssysteem in de landbouw op onderdelen wordt beoordeeld en dat het denken in samenhang wordt genegeerd. Dit belemmert innovatie in duurzame bedrijfssystemen op ecologische grondslag. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen hoe de landbouw als samenhangend systeem in wet- en regelgeving kan worden benaderd. Ook is onderzoek gewenst naar methodische inzichten in positief werkende regelgeving (zie bijlage van dit onderzoek).

De urgentie van gentechvrije gebieden voor de biologische landbouw vereist nader onderzoek naar de juridische uitwerking ervan in Nederland.

LITERATUUR

Amersfoort, M. en D. Coobs. 2003. Grond voor samenwerking: een onderzoek naar de mogelijkheden van een grondbank in de Peel.

Brabantse Milieufederatie. 1995. Aan de slag met het bestemmingsplan buitengebied: handleiding

Cappelle H.M.Pen A.H.P. Stumpel. 2003. Ecologie op de weegschaal; Alterra.

Depla S. 2002. in Actueel rubriek S&RO juninummer

Gemeente Boxmeer. 2001. Notitie verpachting aan biologische agrariërs in de gemeente Boxmeer, 20 september 2001

Godefroy, P. 2002. Onderzoek kleine kernen voor de provincie Noord-Holland

Louis Bolk Instituut. 2002. auteurs: Verhoog, H. en M. Matze, E. Lammerts van Bueren, T. Baars. 2002. Hoe natuurlijk is de biologische landbouw? Rapport Ethiek en Beleid Louis Bolk Instituut.

Louis Bolk Instituut. 2004. auteur: H. Verhoog. Waarom de biologische landbouw tegen de gentechnologie is. Brochure, 39 pagina's.

Ministerie VROM/OECD. 1997. 'Green Investment, impact on organic agriculture and biodiversity in the Netherlands'. Onderzoek naar de effecten van groen beleggen op biodiversiteit. (Auteurs: M. van Boxtel, C. Graveland en H. Wieringa)

Needham. 2003. Onmisbare toelatingsplanologie, S&RO februarinummer

Praktijkonderzoek Plant en Omgeving. 2004. BIOM, eind- en tussenrapportage.

Provincie Flevoland. 1993. Streekplan

Provincie Utrecht. 2001. Handleiding bestemmingsplannen buitengebied

Provincie Zeeland. 2001. Circulaire veehouderij

Provincie Zuid-Holland, VNG en Landbouwschap. 1995. Handleiding agrarische bouw- en aanlegvergunningen, 1995 (uitvoering G. van Santen en H. Wieringa)

Raad voor het Landelijk Gebied. 1999. Grondbeleid voor groene functies, publicatie RLG 99/4

Regio Achterhoek. 1995. Ideeënboek actualisatie bestemmingsplannen buitengebied (redactie H. Wieringa)

Rienks, W.A. en L.M. van den Berg. 2000. Een grondbank voor multifunctioneel agrarisch gebruik: voorstel voor 'de duinboeren' bij Tilburg, Alterra/WUR

Stobbelaar D.J., en K. Hendriks. 2003. Landbouw in een leesbaar landschap; hoe gangbare en biologische landbouwbedrijven bijdragen aan landschapskwaliteit

Stortelder, A.H.F. 2001. Boeren voor natuur: de slechtste grond is de beste, Alterra/WUR

Stortelder, A.H.F. 2001. Boeren voor natuur: scenario's voor het landelijk gebied

Teenstra, E., 2004, Kraamkamer van duurzaamheid; de innovatieve kracht van biologische landbouw voor verduurzaming van gangbare landbouw, WUR-Koepelprogramma Biologische Landbouw

Tjallingii, S.P. en P van Eijk. 1999. Integraal waterbeheer Delft: basisstudie voor het Waterplan Delft

VEWIN. 1996. Biologische landbouw: een schone oplossing; mogelijkheden voor waterleidingbedrijven om biologische landbouw in grondwaterbeschermingsgebieden te stimuleren, (auteurs T. van den Berg, G. van Santen en H. Wieringa)

Wieringa, H. 1999. Landgoederen verbinden natuur, milieu en landbouw, ROM Magazine

Wieringa, H., G. Dekker en B. Tjiam. 2003. Landgoedevenementen ook leuk met vele regels, De Landeigenaar, feb/mrt nummer

Wieringa, H. 2003. Vitalisering platteland door biologische landbouw, met RO is alles te regelen als je maar wilt. KLV nieuwsbrief studiekkring biologische landbouw, oktobernummer. Zie ook www.klv.nl/studiekringen/sbl

Wieringa, H. 2002. Mam mag ik chocomel als de melk op is? (interne nota Land & Co)

WUR, prof. Verhoef e.a., Belemmerende regelgeving voor de veehouderij, maart 2004

Regels en zo ook bestemmingsplannen en r.o.-regels worden vaak ervaren als beperkend. Een recent onderzoek van de WUR onder boeren wijst hier wederom op (WUR, 2004).

Het bestemmingsplan een van de weinige bindende instrumenten die lokaal inhoudelijk worden ingevuld en vastgesteld. Wordt er iets beperkt, dan is het door de gemeenteraad zo vastgesteld (afgezien van provinciale onthouding van goedkeuring of rechtsuitspraken).

Waarom dan deze indruk van het beperkende karakter van het bestemmingsplan? En waar liggen nieuwe aangrijpingspunten? Enkele waarnemingen (Wieringa, 2002), van bestemmingsplannen (punt 1,2 en 3) naar meer algemene waarnemingen.

1. Veel lezers van bestemmingsplannen raadplegen vooral de plankaart en lezen niet de flexibiliteitsbepalingen die hier bijhoren. Zelfs gemeenten maken deze fout regelmatig aan het loket, zo is onze ervaring. Men leest dus vooral 'de bestaande-recht-laag' en niet 'de ontwikkelingslaag'.
2. De jurisprudentie en de wijze van juridische uitwerking stimuleert een beperkende verwoording van regels (dingen uitsluiten) in plaats van dat deze uitspraken de regels zo verbeteren dat zij het gewenste doel dichterbij brengen. Dit bevordert het karakter van toelatingsplanologie en van defensieve, verbodsgerichte communicatie.
3. Daarom wordt in hoofdzaak gecommuniceerd in dingen die niet mogen en die niet zijn toegestaan. In meer ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen wordt de gehele regeling en communicatie gericht op het stimuleren van gewenste ontwikkelingen en het stimuleren van initiatieven die aan de vastgestelde gebiedsdoelen of gebiedskwaliteiten bijdragen. Consequent opbouwend taalgebruik is hierbij van essentieel belang. De ingesloten verwoording van 'doet geen onevenredige afbreuk aan' moge dan gedekt zijn door jurisprudentie, het roept geen beweging in de goede richting op. Daarom is in ontwikkelingsgerichte plannen dit aangevuld met 'levert een bijdrage aan'. Een onschuldig ogende verbetering die echter cruciaal is en een omslag betekent van defensieve naar offensieve communicatie. 'Draagt uw plan bij aan de gebiedsdoelen?' is cruciaal anders dan 'Doet uw plan afbreuk aan de gebiedsdoelen?' !
4. Meer algemeen gesteld kunnen de volgende punten worden waargenomen. Regels raken los van de motivatie of argumenten. We lezen de regel en weten niet meer waartoe deze dient. Het verkeersbord 'maximaal 50' wordt uitgelegd als een recht om 50 te rijden. Terwijl de eerstbepalende wettelijke snelheidsregel is dat je je snelheid aanpast aan de situatie, en om misverstanden te voorkomen mag je na dit bord niet harder dan 50 km/uur. In bestemmingsplannen zijn ook veel voorschriften losgeraakt van hun onderbouwing. Zoals: de bouwblokmethod, stelsel van aanlegvergunningen en toelatingscriteria bij functieverandering.
5. Veel regels komen tot stand door compromissen. Daar waar uitwisseling van argumenten niet leidt tot een gemeenschappelijk standpunt, verschuift de discussie naar een praktische oplossing of een regel. Op korte termijn is het compromis bereikt, zo denkt gemeenteraad of college. De compromis-regel kan dan vaak verschillend worden uitgelegd omdat er wel een regel is maar de bedoeling achterwege is gebleven. Dit is de ergste regel; er is een regel zonder argumenten.

6. Regels raken los van het geheel 'zoals het leven werkt'. Regels zijn sectoraal en via reductionisme opgesteld. Elke burger moet alle regels zelf integreren en het handelen hieruit afleiden. De regelmaker maakt geen handelingskeuzen; zij verbiedt slechts. De horecaondernemer die de voordeur van de brandweer voor uitstroom bezoekers moet vergroten, die de deur van de politie voor betere bewaking moet verkleinen en van de Monumentencommissie voor de waarde van de gevel niet mag aanpassen, raakt niet alleen vertwijfeld, maar wordt opstandig. Zo werkt het leven niet, alleen dat van de bureaucratie zo lijkt het. Ook het bestemmingsplan moet allerlei sectorale wetgeving verwerken; archeologie, geluidhinder, habitat- en vogelrichtlijn, Flora- en faunawet, m.e.r., watertoets, Monumentenwet, Wegenverkeerswet, Luchtvaartwet, zakelijk rechtstroken bij leidingen, externe veiligheid en risico, Bouwbesluit, woningwet, Richtlijn geurhinder, Reconstructiewet, Wet ammoniak en veehouderij, Tracéwet, strafrecht, et cetera, naast afstemmingen met allerlei beleidsdocumenten, circulaire en jurisprudentie. Ook hier slaat vertwijfeling toe en wordt opstandigheid waargenomen. Waarom voor een heel buitengebied (dat door de samenvoegingen steeds groter en anoniemer wordt) een actueel plan maken, als er onzekerheid blijft over reconstructie, over het rode potlood van de provincie en over de lange procedures met hoge plankosten? Dan is maatwerk via een artikel 19 procedure goed te verantwoorden! Vooral als dat bijdraagt aan de beweging die een gemeente wil.

Er zijn enkele studies waarin wij een omslag lezen die van betekenis is voor een kwalitatieve verbetering van regelgeving en bestemmingsplannen (Wieringa, 2004). In het Waterbeheerplan Delft introduceert S. Tjallingii het begrip 'gidsprincipes'. Hij geeft hiermee aan dat – om bepaalde doelen te bereiken zoals schoon water – het nodig is om aan te geven wat het mechanisme is hoe je daar komt: gidsprincipes. Zo kun je afspreken dat de volgorde van waterafvoer gevoed wordt door eerst de functies met schoon afvoerwater (natuur), via minder schoon (sportterrein en wonen) naar vuil (bedrijven, verkeer). Dit levert dan keuzen voor ruimtelijke volgordelijkheid zonder die nu al vast te leggen. Je had ook kunnen zeggen: alles loost even schoon of vuil water dus de plek of volgorde aan de centrale waterafvoer maakt niet uit. Dan heb je twee gidsprincipes die hetzelfde doel helpen bereiken. Twee verschillende afsprakenpakketjes.

In onderzoek naar de kwaliteit van kleine kernen komt landschapsarchitect P. Godefroy tot kenmerken die dat dorp nu net dat eigen gezicht geven. Die kenmerken worden vaak vertaald in regels zoals alles op één rooilijn, geen voortuin, niet dezelfde gevelhoogten. Hij introduceert dan de 'geboden': dit zijn de principes hoe de kleine kern tot haar kwaliteit komt. Gebod in dit voorbeeld: elke woning is anders, staat met een smal pad los van de andere woning en de voorgevel grenst direct aan het publieke gebied. Dit 'gebod' is uit te werken in regels of verboden (dingen die we niet willen). Vaak regelen we alleen dat laatste. Maar hij benadrukt dat de start ligt bij de geboden.

In het project Stad en Milieu is nagegaan in hoeverre regelgeving belemmerend werkt. Dit bleek mee te vallen. Het leerpunt was: als we goed naar de wet kijken (dus op het niveau van geboden en principes) dan zijn veel situaties goed en naar de regel van de wetgeving op te lossen. Spreek je dus af naar de bedoeling van de regels te kijken zonder de regels in strikte zin te ontkennen, dan zijn er dus veel minder knelpunten vanuit de regelgeving.

De richting die wij in deze voorbeelden zien, is de oplossing voor het vastlopen en vormt de ingang voor minder – of in ieder geval: betere – regels. De richting ligt in het formuleren van gidsprincipes of geboden. Hiermee worden de regels als het ware ‘opgeplust’ naar het niveau van ‘hoe we willen dat het leven werkt’. Het vertaalt doelstellingen in mechanismen hoe er te komen. En dat mag dan best uitmonden in regels, maar die regels zijn dan altijd ondergeschikt aan het gidsprincipe of het gebod. Een gidsprincipe of gebod is ook altijd positief en constructief geformuleerd.

Gidsprincipes of geboden haken in op de systeembenadering. Omdat gidsprincipes de mechanismen beschrijven hoe het werkt, vereisen ze een kijk op de werkelijkheid als systeem, als een bewegend en samenhangend geheel. Systeembenadering plaatst gewenste ontwikkelingen in het geheel en zorgt dat ze aan de kwaliteit van dat geheel blijven bijdragen. Van de context losgeraakte ontwikkelingen en incidenten of vriendjespolitiek – toegestaan door uitleg van regels en mogelijk door het ontbreken van geboden – worden zo voorkomen.

Geboden en gidsprincipes werken vanuit een systeembenadering aan transitiedoelen. Zo kan werkelijk ontwikkelingsgericht gedacht en gehandeld worden. Gidsprincipes en geboden creëren dus samenhang in denken en handelen, en creëren samenhang in handhaving van dat handelen. Handhaving is namelijk niet meer beperkt tot regels maar is eerst gericht op handhaving van de geboden en gidsprincipes.

Biologische bedrijfssystemen ontleen hun kracht in het vasthouden van de samenhang binnen het bedrijfssysteem, binnen het bedrijf en in interactie met haar omgeving (zie 2.1). Biologische landbouw werkt met geboden (richtlijnen). Indien bestemmingsplannen er in slagen deze richting van systeembenadering en gidsprincipes vast te leggen (‘te regelen’), dan is ook stimuleren van biologische landbouw nog beter op te nemen.

Het denken over ontwikkelingen is te kenschetsen als ontwikkelingsruimte binnen grenzen. Daarom spreken sommigen ook wel over ontwikkelingsplanologie binnen de grenzen van toelatingsplanologie. (S. Depla, B. Needham, S&RO, 2003). Ook hier kan het idee van gidsprincipes helpen om die ontwikkelingsruimte vorm te geven.

Tot slot wordt opgemerkt dat deze benadering wellicht nieuwe taal vereist, en in ieder geval: verbeterde taal.

BIJLAGE 2. Gentech-vrij Europa – persbericht van zondag 16 mei 2004

Het aantal regio's binnen de EU dat de teelt van GM-gewassen wil verbieden, groeit voortdurend. Een aantal hiervan samengevat:

België

39 vlaamse en 81 waalse gemeenten hebben zich gentech-vrij verklaard.

Frankrijk

Meer dan 1000 franse burgemeesters hebben de gentech-vrije status van hun gemeente in een declaratie verklaard. Op regionaal niveau zijn er drie gebieden gentech-vrij geworden: Alpe de Haute, Aquitanië en de Limousin.

Griekenland

Van de 54 prefecturen in Griekenland stemmen er 27 voor gentech-vrij verklaring van hun gebied, en 9 andere overwegen hetzelfde te doen. De prefectuur van Rhodope en de Drama Kavala - Xanthi hebben zich aangesloten bij het Europese Netwerk van Gentech-vrije regio's.

Italië

Ruim 500 Italiaanse steden hebben te kennen gegeven tegen het gebruik van genetisch gemanipuleerde organismen in de landbouw. Wanneer men kijkt naar de totale oppervlakte van de gemeenten die een resolutie tegen GMO's al hebben ondertekend, en gemeenten die onlangs hebben laten weten genetisch gemanipuleerde gewassen te verbieden, blijkt nagenoeg 80% van het Italiaanse grondgebied gentech-vrij verklaard te zijn.

Oostenrijk

Acht van de tien Oostenrijkse provincies hebben nu aangegeven gentech-vrij te willen worden. Ruim 100 gemeenten hebben ook een gentech-vrije resolutie ondertekend. De regio van Boven Oostenrijk heeft een wet aangenomen, die het gebied Gentech-vrij verklaart. Vijf andere provinciale parlementen (Salzburg, Tirol, Burgenland, Steiermark en Neder Oostenrijk) hebben hun provinciale regering gevraagd ook hun gebied gentech-vrij te verklaren.

Slovenië

De Bio-regio Alpe Adria omvat geheel Slovenië, de Oostenrijkse Provincies Karinthië en Styria en de Italiaanse provincies Friuli-Venezia Giulia en Veneto. In 2003 hebben de voorzitters van biologische landbouworganisaties uit deze 5 alpenregio's een gezamenlijke gentech-vrij verklaring ondertekend.

Verenigd Koninkrijk

Tot nog toe hebben 44 gebieden in Engeland (waaronder 12 provinciale besturen, 9 plaatselijke overheden, 2 stadsgewesten, 13 districtsbesturen, 2 nationale parken en 5 gemeenteraden) en 35 gemeenteraden in Wales een gentech-vrij resolutie goedgekeurd, waar door de totale bevolking in gebieden met een gentech-vrij beleid oploopt tot 14 miljoen.

Bron: Friends of the earth: www.gmofree-europe.org

