

LAND- BOUW en OPEN RUIMTE

Vijf stellingen voor het
LANDBOUWPARLEMENT

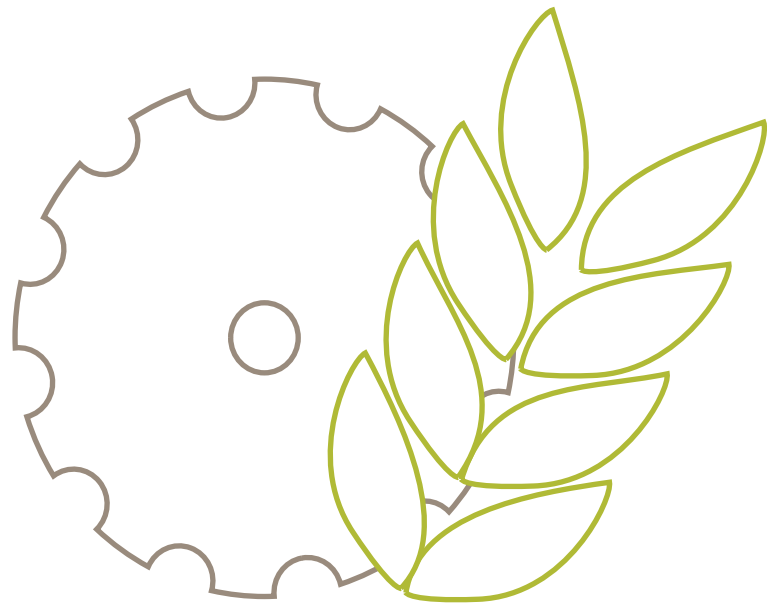
van 4 december 2019



LAND-
BOUW en
OPEN
RUIIMTE



Stellingen die voortbouwen op het Landbouwpact van Fedagrim	5
1 De tegenstelling tussen natuur en landbouw is kunstmatig	9
2 Werp een dam op tegen de inbreuk op de landbouwgrond	15
3 De kosten én de baten in duurzame landbouw overstijgen de landbouwers zelf	21
4 Het beleid valt vaak tussen twee (of meer) stoelen in – een wildgroei aan wetgeving	25
Ecosysteemdiensten worden best bovenlokaal beheerd	30
Niet alles kan	35
5 Het heilige huisje van het eigendomsrecht – slopen?	37
De klimaatwijziging wijzigt het speelveld	40
De complexe onderlinge afhankelijkheid in de klimaatwijziging	41
België is niet per se de slechtste leerling van de landbouwklas	47
Tot slot: zonder mentaliteitswijziging mist een beter beleid een breder draagvlak	51
Dank aan de stakeholders	57
Verder lezen	58



STELLINGEN DIE VOORTBOUWEN OP HET LAND- BOUWPACT VAN FEDAGRIM



STELLINGEN DIE VOORTBOUWEN OP HET LANDBOUWPACT VAN FEDAGRIF

In de aanloop naar de federale verkiezingen publiceerde Fedagrif, de Belgische federatie van de toeleveranciers van machines, gebouwen en uitrustingen voor de landbouw en voor de groenvoorzieningen, haar Memorandum 2019. Daarin onderstreepte Fedagrif een vijftal krachtlijnen die de organisatie in haar Landbouwpact uit 2017 had ontwikkeld:

1. Een actiever grondenbeleid, met de oprichting van een publiek-private grondenbank voor professionele landbouwers en een hervorming van de pachtwetgeving die het voorbestemde areaal aan de echte landbouwers toewijst;
2. Loon naar werken, met de oprichting van een prijsobservatorium dat de prijsvorming langsheen de hele land- en tuinbouwwaardeketen zichtbaar maakt, en een verzekeringsstelsel op maat van de individuele landbouwgezinnen die de grootste risico's in die keten dragen;
3. Een efficiëntere overheid die het beheer van de open ruimte waar landbouw en natuur samenkomen als een strategische prioriteit beschouwt en de relevante domeinen onder één beleidskoepel coördineert;
4. Een level playing field binnen de Europese en globale context met dezelfde normen voor iedereen;
5. De promotie van eigen landbouwproducten met kwaliteit als Belgische troef.

Het Landbouwpact van december 2019 bouwt verder op deze verwezenlijkingen. Fedagrif wil de brug slaan tussen land- en tuinbouwers enerzijds en de relevante beleidsniveaus, van de lokale overheden tot de Europese Commissie anderzijds. De organisatie wil de volksvertegenwoordigers een aantal stellingen voorleggen rond de rol en de plaats van de landbouwgezinnen in het beheer van de open ruimte.

Fedagrif is van mening dat ecosysteemdiensten richtinggevend zijn voor hoe de open ruimte best wordt ingericht en beheerd.

Het centrale begrip daarbij zijn ecosysteemdiensten, de voordelen zeg maar die de natuur in al haar vormen voor ons mensen beschikbaar stelt – van propere lucht en drinkbaar water over de productie van voedsel en energie tot het genot dat het landschap ons brengt.

Fedagrif is van mening dat ecosysteemdiensten richtinggevend zijn voor hoe de open ruimte best wordt ingericht en beheerd, en hoe in het bijzonder de landbouw kan bijdragen aan een rijkere open ruimte.

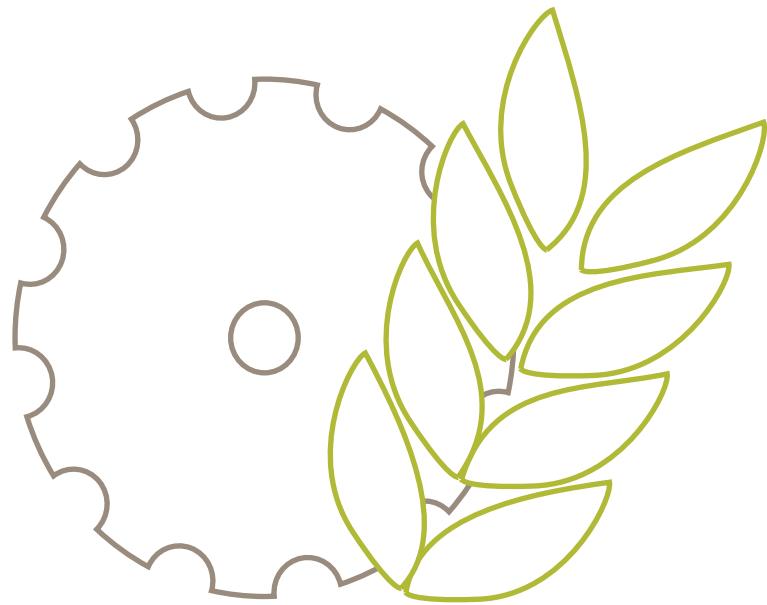
Het recente Vlaamse Regeerakkoord deelt blijkbaar onze mening als het ecosysteemdiensten beschouwt als “structurerend voor keuzes in open ruimte functies” en verderop verklaart: “Bij de inrichting van de open ruimte streven we er naar om de levering van ecosysteemdiensten te optimaliseren.” (De Waalse Beleidsverklaring is vreemd genoeg heel wat minder uitgesproken en vermeldt ecosysteemdiensten enkel als het over het Waalse Woud gaat.)

Door de open ruimte te bekijken doorheen de lens van ecosysteemdiensten, biedt Fedagrif een nieuwe invalshoek aan om haar wensen kracht bij te zetten. Zonder vooruit te willen lopen op wat volgt:

1. Het vrijwaren van de open ruimte en de landbouwgrond in het bijzonder is cruciaal om de ecosysteemdiensten die de natuur in ons land levert op peil te houden; het ruimtebeslag moet daarom nog verder worden teruggedrongen. Landbouw en natuur zijn daarbij partners in de open ruimte. De grondenbank die met name het Vlaamse Regeerakkoord voorziet voor de realisatie van natuurdoelen moet dan ook worden uitgebreid met een bodempaspoort voor landbouwgronden. Ook het Waalse observatorium voor landbouwgronden dient verder te gaan dan het registreren van de markttransacties;
2. Al te vaak worden milieu- en klimaatvoorwaarden als bijkomende eisen gepercipieerd die terechtkomen op de schouders van de zwakste schakel in de voedselketen. Door ook hun inspanningen voor ecosysteemdiensten die ons allemaal ten goede komen te honoreren, willen we de positieve bijdrage van het landbouwgezin in het beheer van de open ruimte zichtbaar maken;

3. Ecosysteemdiensten gaan én over voedsel, én over energie, én over het milieu, én over het klimaat, én over de socio-economische rol van landbouw en visserij. De voorzichtige pogingen aan beide zijden van de taalgrens om dat verweven geheel onder één beleidskoepel te coördineren, moeten versterkt worden om tot een consistente wet- en regelgeving te komen en de versnippering van administratie en beleid een halt toe te roepen;
4. De hervormingen van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid maken, met name door middel van de ecoschema's, ruimte om op een coherente manier voedselproductie en ecologische “randvoorwaarden” te integreren in een gebiedsgerichte werking. De overheden in ons land moeten die hervormingen omarmen om ook bij ons de open ruimte te beheren op een geïntegreerde wijze die het lokale niveau overstijgt;
5. Die gebiedsgerichte werking zal de kwaliteit van lokale land- en tuinbouwproducten nog meer in de verf zetten. Wallonië wil met name wereldwijd een kwaliteitslabel uitrollen dat de hoogstaande kwaliteit van haar artisanale producten benadrukt, op het gebied van smaak, voedselveiligheid, milieu en klimaat en billijke vergoeding. Voorwaarde is dat alle schakels in de waardeketen samen werken om ons land tot de voedseltop te blijven laten horen.

Door de open ruimte te bekijken doorheen de lens van ecosysteemdiensten, biedt Fedagrif een nieuwe invalshoek aan om haar wensen kracht bij te zetten.



1

DE
TEGENSTELLING
TUSSEN
NATUUR EN
LANDBOUW IS
KUNSTMATIG

DE TEGENSTELLING TUSSEN NATUUR EN LANDBOUW IS KUNSTMATIG

De natuur brengt de mens heel wat voordelen, in het jargon “ecosysteemdiensten” genoemd (INBO 2016, Haines-Young 2018, zie ook European Union 2018). De natuur produceert voedsel maar ook energie, medicijnen of materialen – op een fundamentele manier die weliswaar steeds meer door de mens wordt gestuurd. De mens gebruikt ongeveer 30% van de totale hoeveelheid koolstof die door fotosynthese wordt opgewekt (minus het aandeel dat verloren gaat door plantenrespiratie) wanneer land niet door de mens wordt gebruikt (IPCC 2019). Natuurlijke processen reguleren onze leefomgeving, waterhuishouding en het klimaat die de basis vormen voor ons bestaan. We genieten van de open ruimte voor haar intrinsieke natuurwaarde, maar ook voor haar relationele of socioculturele waarde (denk aan recreatieve, maar ook religieuze of psychologische waarde). Omgekeerd is er een positief verband tussen biodiversiteit en de veerkracht van de open ruimte om tegen vervuiling, klimaatwijziging of landdegradatie, tegen vreemde soorten en ziekten in te gaan enerzijds, en de levering van evenwichtige bundels ecosysteemdiensten anderzijds.

De Europese Commissie introduceerde het concept van de groene infrastructuur, “een strategisch opgezet netwerk van natuurlijke en seminatuurlijke gebieden met diverse milieukeurmerken, dat is ontworpen en

wordt beheerd teneinde een brede reeks ecosysteemdiensten te leveren” (Europese Commissie 2019). Voor sommige ecosysteemdiensten, zoals het beperken van het overstromingsrisico, is het inrichten van groene infrastructuur een doeltreffende oplossing. Voor andere uitdagingen zoals het verbeteren van de luchtkwaliteit is de groene infrastructuur eerder een aanvulling op maatregelen aan de bron. Die groene infrastructuur wordt afgezet tegen “grijze” infrastructuur die op één doel of functie is gericht. Een landschap kan zo gezien op beide manieren worden ingekleurd: een intensief bewerkte maïsacker zal doorgaans niet als groene infrastructuur worden gerekend, terwijl weilanden voor extensieve veeteelt dat wel zijn.

We genieten van de open ruimte voor haar intrinsieke natuurwaarde, maar ook voor haar relationele of socioculturele waarde.

De voordelen die de natuur ons biedt, zijn niet gratis. Het vergt inspanningen om de natuur voedsel te laten produceren. Maar ook de overige voordelen kunnen niet

zonder moeite in stand worden gehouden. Bovendien passen ecosysteemdiensten slechts ten dele in ons economische bestel: ze zijn niet zo eenvoudig in te ruilen voor tastbare economische voordelen; bovendien is het verlies ervan vaak onherroepelijk en aan geen enkele ruilverhouding meer onderworpen.

Dat wil niet zeggen dat het leveren of bijdragen aan die ecosysteemdiensten niet kan worden gemeten, en het bewust zijn ervan niet kan worden aangemoedigd door ze te meten en te waarderen. Op die manier kan ook de lokale “grondgebonden” band tussen de consument en de landbouwer hersteld worden. Die band wordt in de globale waardeketens van de land- en tuinbouwproductie, waar de vrucht van hun arbeid gereduceerd wordt tot een wegwerpproduct uit het grootwarenhuis, verzwakt of zelfs doorgeknipt.

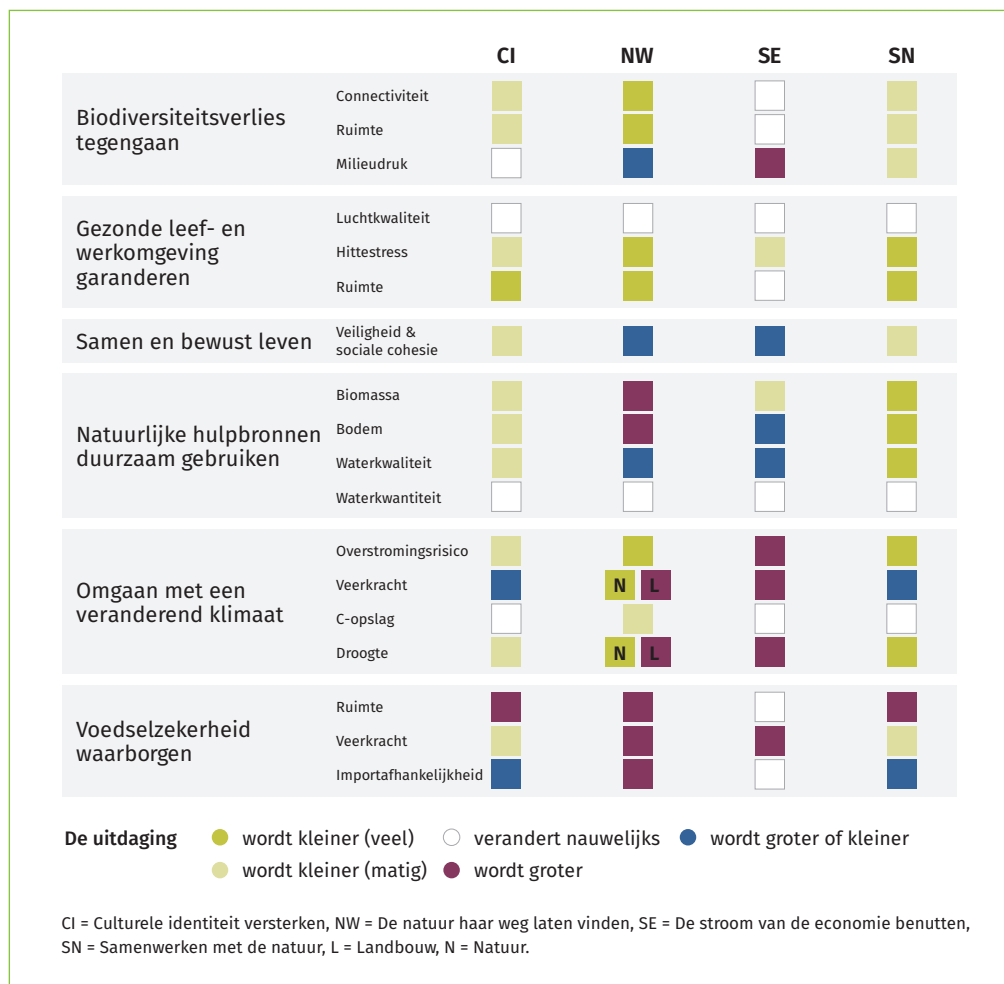
Een recente studie door het INBO verkent vier verschillende scenario's waarop een groene infrastructuur in Vlaanderen tot stand zou kunnen komen in 2050.

Het lijkt geen twijfel dat een ongebreidelde inzet op productie van voedsel of bio-energie niet zomaar verenigbaar is met de overige ecosysteemdiensten. Bovendien leidt toenemende degradatie van het land tot een daling van de productiviteit zelf. Een tiende tot een kwart van de jaarlijkse oogst riskeert mis te gaan als gevolg van een verlies van bestuivers (IPBES 2019). Steeds minder genetische diversiteit bedreigt de voedselzekerheid omdat dieren en gewassen minder opgewassen zijn tegen ziekmakers en exoten,

en tegen de klimaatwijziging. De aanjagers van dat alles zijn uiteindelijk maatschappelijke evoluties zoals de wereldwijde bevolkingstoename en de voorkeuren van die consumenten.

Een recente studie door het INBO verkent vier verschillende scenario's waarop een groene infrastructuur in Vlaanderen tot stand zou kunnen komen in 2050. Door de nadruk te leggen op telkens verschillende families van ecosystemen werden vier “kijkrichtingen” geïdentificeerd: ‘culturele identiteit versterken’, ‘de natuur haar weg laten vinden’, ‘de stroom van de economie benutten’ en ‘samenwerken met de natuur’ (INBO 2018).

In ieder van die scenario's gaat er vruchtbare landbouwgrond verloren ten voordele van (half)natuur zoals bos of blijvend grasland. (In ‘de stroom van de economie benutten’ is de daling het minst uitgesproken omdat ook heel wat grasland in akkerbouw wordt gewijzigd.) Zo wordt een daling verwacht van de bemesting en daarmee van de stikstofbelasting. Tegelijk zou de opslag van koolstof in bos (en bodem) toenemen wat ook goed is voor de waterbeschikbaarheid. Anderzijds daalt de voedselzekerheid in onze regio als er niet voldoende ruimte voor voedselproductie (met een voldoende hoge productiviteit en dus alvast lage erosie) wordt vrijgemaakt. In ‘samenwerken met de natuur’ zorgen agro-ecologische ingrepen voor een lagere afhankelijkheid van (buitenlandse) kunstmest of veevoeder. Het ruimtebeslag op vruchtbare bodems als gevolg van verstedelijking of niet-landbouwactiviteiten moet dan ook vermeden worden. Geen van de scenario's slaagt erin om zelfvoorzienend te zijn binnen de ecologische grenzen van onze regio. Daartoe is een wijziging van het consumptiepatroon – weg van vlees met name – vereist. Bovendien rusten alle scenario's op de veronderstelling dat er na 2040 geen open ruimte meer verloren gaat...



Figuur 1 De effecten van groene-infrastructuurmaatregelen in de Natuurverkenning 2050 (Michels 2018)

Het is dan ook van cruciaal belang dat de beeldvorming en het beleid gaat over dat hele spectrum van natuurvoordelen. De onderlinge wisselwerking en de manier waarop de verschillende ecosystemediensten elkaar versterken krijgt veel minder aandacht dan de vermeende of mogelijke tegenstellingen tussen voedselproductie of natuurbeleving. Landbouwgebieden kunnen ook structureel bijdragen tot het leveren van ecosystemediensten en de biodiversiteit. Op het

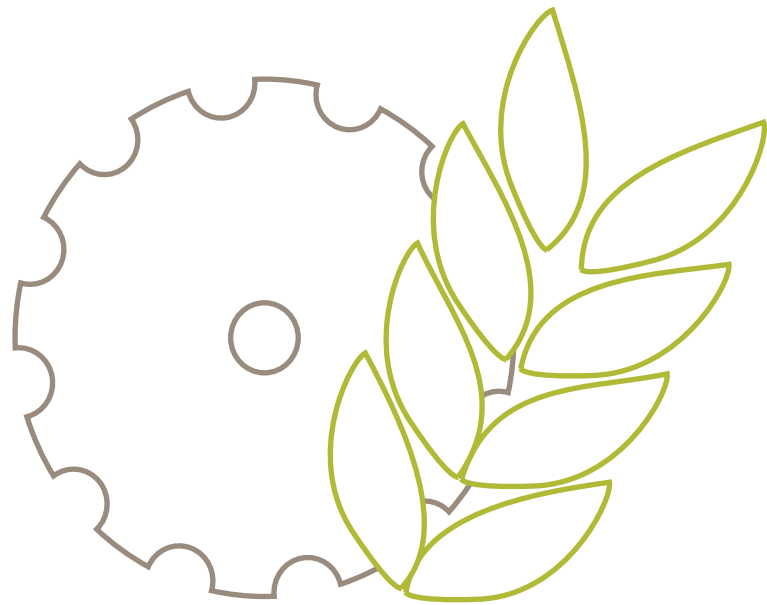
spectrum tussen natuurgerichte landbouw aan de rand van Natura 2000-gebieden tot hoog-intensieve activiteiten in specifiek daartoe bestemde landbouwzones zijn heel wat modellen mogelijk waar natuur en landbouw niet diametraal tegenover elkaar hoeven te staan. Zoals we hierna zullen zien: landbouw en natuur zijn partners in de open ruimte, een open ruimte die stelselmatig bedreigd wordt door meer verharding en een toenemend ruimtebeslag.

Het behoud van minstens 750.000 hectare agrarisch gebied voor de beroepslandbouw – lees: voedselproductie – in Vlaanderen bijvoorbeeld valt zeker te rijmen met de Vlaamse regeerdoelstelling om 20.000 ha meer natuur en 10.000 ha meer bos in onze regio te hebben in 2030. (Niet onbelangrijk: voorlopig wordt maar iets meer dan 620.000 ha effectief gebruikt voor landbouwdoeleinden.) Op soortgelijke wijze wil Wallonië ieder jaar 1000 ha nieuwe natuurreservaten erkennen, 4000 km hagen in de open ruimte aanleggen en/of een miljoen bomen planten. Ook daar neemt het effectief gebruikte landbouwareaal af met een kleine 5% per jaar tot iets meer dan 700.000 ha nu.

De landbouw wordt te vaak neergezet als een “obstakel” voor die overige ecosystemediensten. “Groene infrastructuur” is immers een netwerk: de verbinding tussen natuurgebieden, recreatie- en landbouwzones, of het waternet verhoogt de slagkracht van de open ruimte. Heel wat van de voordelen die de samenleving in toenemende mate verwacht van de open ruimte worden soms het best door diezelfde landbouwer geleverd of beheerd: graslanden waarop aan extensieve veeteelt wordt gedaan, de duurzame bestrijding van exoten en plagen... De landbouwers vormen immers samen de grootste beheerder van de open ruimte in ons land, grosso modo de helft van het landoppervlak. (Frappant: datzelfde percentage geldt ook voor Europa en voor de wereld.) Maar ook omgekeerd: op een kwart van de gronden die een organisatie als Natuurpunt beheert, wordt aan landbouw gedaan.

UIT HET WITBOEK VAN DE VLAAMSE OVERHEID:

“Als uitgangspunten hiervoor geldt de **ruimtelijk-functionele samenhang** tussen het fysische systeem en de structurerende elementen van de agrarische structuur. Het landbouwgebied evolueert steeds in **evenwicht** met water, bodem, lucht en energie... Het optimaal functioneren van landbouw of natuur vereist samenhangende structuren met een heel **bepaald multifunctioneel ontwikkelingsperspectief** waarin andere ontwikkelingen niet of slechts marginaal aan de orde kunnen zijn. In een aantal gevallen kan sterker multifunctioneel gebruik en verweving een win-win situatie zijn. Multifunctionaliteit is hier gericht op een **verantwoord samengaan** van openruimtefuncties en ruimtegebruiken waarbij het functioneren van de hoofdfuncties landbouw, natuur of water niet in het gedrang komt en de ruimtelijke draagkracht niet overschreden wordt... Hier geldt het principe **verweven wat kan, scheiden wat moet.**”



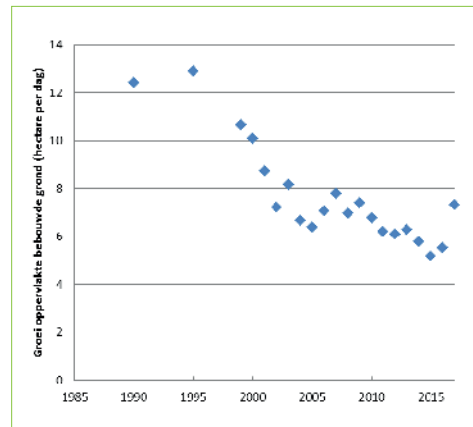
2

WERP EEN
DAM OP TEGEN
DE INBREUK
OP DE LAND-
BOUWGROND

WERP EEN DAM OP TEGEN DE INBREUK OP DE LANDBOUWGROND

Die natuur, de open ruimte staat onder grote druk van diezelfde mens. In Wallonië is het ruimtebeslag door “terrains artificialisés” afgenomen van meer dan 18 vierkante kilometer per jaar tot 11 à 12 nu, wat overeenkomt met zo'n 3 hectare per dag (Wallonie 2019). In Vlaanderen alleen al gaat iedere dag iets meer dan 6 ha open ruimte op aan een toename van de bebouwing (vooral huizen en tuinen maar ook gebouwen in landbouwgebieden), van oppervlaktes voor diensten en commerciële doeleinden, en van wegen. De grootste afname is te vinden in de categorie “grasland”, waar ongeveer 10 ha per dag verdween tussen 2013 en 2016 (Poelmans 2019). Omdat de oppervlakte ingenomen door bijvoorbeeld akkerland of struikgewas tijdens diezelfde periode toenam, is de opmars van het ruimtebeslag netto minder groot.

Toch bedraagt dat zogenoemde ruimtebeslag ondertussen 33% van het Vlaamse grondgebied, zo'n 450.000 ha. De kern van het zogenoemde ruimtebeslag beslaat zo'n 14% verharding in Vlaanderen. Naast bebouwing of verharding omvat het ruimtebeslag ook tuinen bij woningen, buurtparken, voetbalvelden en dergelijke. Bijna een tiende van het Vlaamse Gewest bestaat dan wel uit tuinen, maar ook daarvan is slechts 20% met bomen beplant. Zo'n 30% is opnieuw verhard en maar liefst de helft bestaat uit de monocultuur van het gazon... Bewezen benaderingen om het vermogen van de



Figuur 2 Het ruimtebeslag in Vlaanderen (Poelmans 2019)

bodem om ecosystemendiensten te leveren – herplanten van inheemse soorten, kleine (stads)landschapselementen, stadslandbouw, herstel van vervuilde of sealed bodems, duurzaam gebruik van regen- en afvalwater en het water van kleine waterlopen staan doorgaans niet hoog op het to-dolijstje. Het is belangrijk daarbij op te merken dat ook in de openruimte(bestemmingen) ruimtebeslag voorkomt: 15% van de voor de landbouw bestemde gebieden bijvoorbeeld is door ander ruimtebeslag ingenomen waarvan iets meer dan 5% verhard.

Ter vergelijking: van het wereldwijde ijsvrije land is 1% door infrastructuur ingenomen, en bedraagt het landbouwoppervlak 42 tot 61% – in diezelfde grootteorde moet ook

het aandeel van het landbouwareaal van Vlaanderen, Wallonië en België worden gezien.

Objectief is om het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag tegen 2040 terug te dringen tot 0 hectare aan beide zijden van de taalgrens. De woondichtheid op bewandelbare afstand rond het geheel van strategische collectieve vervoersknopen moet daarom tegen 2050 met 50% toenemen ten opzichte van 2015.

In Vlaanderen alleen al gaat iedere dag iets meer dan 6 ha open ruimte op aan een toename van de bebouwing.

Het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid becijferde met ondersteuning van VITO de kosten voor de samenleving van de (verdere) versnippering van de bebouwing en de open ruimte (Vermeiren 2019). Naast de meerkost voor infrastructuur en mobiliteit, leidt een verspreide bebouwing tot ongeveer 4,5 keer meer verharding per gebouw dan in de stadskern. Dat bijkomende verlies van open ruimte zorgt ook voor een verlies aan ecosystemendiensten dat 4,5 keer groter is. Door het ruimtebeslag te concentreren op

plaatsen met betere mobiliteit en voorzieningen, kan het ruimtelijk rendement fors verhoogd worden – en ecosystemendiensten versterkt worden. (Ruimtelijk rendement is de mate waarin het ruimtebeslag gebruikt wordt voor maatschappelijke doeleinden.)

Het landbouwareaal – akkers en graslanden – moet dan ook zoveel mogelijk gevrijwaard blijven van verder ruimtelijk beslag. Op de eerste plaats komt dat de lokale voedselproductie ten goede maar de voordelen stoppen niet daarbij. Water wordt beter vastgehouden door niet-verharde bodems, planten slaan koolstof op en zetten die om in biomassa... Het VITO-onderzoek gebruikt afgerond 1.200 EUR als maatstaf voor de toegevoegde waarde die één hectare grasland of akkerland per jaar oplevert in termen van voedselproductie. Een ongeveer even groot bedrag geldt voor de overige ecosystemendiensten van een landbouwhectare. Dat maakt samen zo'n 2.450 EUR¹ als gemiddelde waarde (in Vlaanderen) van de ecosystemendiensten geleverd door één landbouwhectare per jaar.

Voor een hectare bos gaat het in de studie om een vergelijkbaar of zelfs net iets hoger cijfer: 3.000 EUR.

Alle ambities van onze overheden ten spijt, wordt voortdurend aan die akkers, graslanden of bossen geraakt om meer wegen en huizen te bouwen. Daarmee worden de voedsel-, de energie- en de houtproductie,

¹ Werden niet meegerekend in het VITO-onderzoek: de houtoogst, de belangrijke koolstofopslag door bodem en bossen, de bescherming tegen erosie door beplanting, en de invloed op ons welbevinden door de aanwezigheid van groen... waardoor de hierboven vermelde bedragen als een ondergrens moeten worden beschouwd. Bovendien gaat verlies van de open ruimte verder gepaard met een bedreiging van de biodiversiteit, bijvoorbeeld omdat versnippering de habitat van planten en dieren fragmenteert. We willen benadrukken dat de winst of het verlies aan ecosystemendiensten niet noodzakelijk altijd in euro's hoeft te worden uitgedrukt. Heel wat indicatoren zijn even waardevol als het gaat om het meten van de vooruitgang of de teloorgang: de toestand van de ecosystemen zelf kan worden gemonitord aan de hand van oppervlaktes of populaties, die van regulerende ecosystemendiensten uit zich in de mate waarin vervuiling aanwezig is in de lucht, de bodem, het water, en de culturele meerwaarde vertaalt zich in de impact op welvaart – huizenprijzen zijn hoger in de aanwezigheid van groen in de buurt – of welzijn – de invloed van open ruimte op ons lichamelijk en geestelijk welbevinden.

Dienst	Kwantificering (eenheid/ha.jaar)			Monetair (€/ha.jaar)	
	Grasland	Akkerbouw	Eenheid	Grasland	Akkerbouw
Voedselproductie	1.190	1.202	€ toegevoegde waarde	1.190	1.202
Houtoogst	0	0	€ toegevoegde waarde	0	0
Watervoorziening	204	210	m ³	28	29
C-opslag biomassa	0,0	0,0	Ton	0	0
Luchtkwaliteit: afvang door planten	6,3	6,2	kg fijn stof (PM10)	338	337
Geluidsreductie	11,7	7,0	€ meerwaarde woningen	12	7
Meerwaarde woningen door zicht op groen	34,7	21,6	€ meerwaarde woningen	35	22
Recreatie	142,0	142,8	Bezoeken	852	857
Totaal				2.455	2.455

Figuur 3 Ecosysteemdiensten in euro voor akker- en graslanden (Vermeiren 2019)

de aanwezigheid van bestuivers en de strijd tegen plagen, de luchtkwaliteit en de waterhuishouding, de opslag van koolstof, het tegengaan van erosie en overstromingen, vervuiling en geluidsoverlast – om nog te zwijgen van de aanwezigheid van de open ruimte zelf – verdrongen. Iedere bijkomende hectare bebouwing die ten koste gaat van landbouw of natuur brengt tegelijk dan ook een overeenkomstige maatschappelijke meerkost met zich mee².

van/naar	bos/natuur	landbouw	bebouwd
bos/natuur	0	-524,5	-3000
landbouw	524,5	0	-2475,5
bebouwd	3000	2475,5	0

Figuur 4 Ecosysteemdiensten in euro bij evoluties tussen landgebruik (Vermeiren 2019)

Toegang tot landbouwgrond voor professionele landbouwers is geen “dode” investering, geen vrijblijvende keuze voor de ene of de andere recreatie maar een noodzakelijk instrument om die ecosysteemdiensten, van productie over bodembeheer tot agrotourisme te kunnen leveren.

De – wettelijk gedoogde – inbreuk op landbouwgrond (en op natuur- en bosgebieden) blijft maar doorgaan. Van de afgebakende 750.000 hectare in Vlaanderen is eigenlijk maar 620.000 door de (beroeps?) landbouw ingenomen. Door alle ecosysteemdiensten te valoriseren voor landbouwers en perverse prikkels die landdegradatie of verharding in de hand werken te elimineren kan een duurzaam land(bouw)beleid aantrekkelijk worden gemaakt niet alleen voor jonge landbouwers maar ook voor actieve en vergrijzende landbouwers.

² Het herstel van land in zijn “natuurlijke” staat – rewilding – haalt baten-kostenratio's van 3 tot 6 in termen van de geschatte economische waarde van herstelde ecosysteemdiensten volgens het IPCC (2019), cijfers die in lijn liggen met wat hierboven is vermeld. Diezelfde bron schat de upfront investeringen in duurzaam landbeheer door middel van restauratie en rehabilitatie tussen 20 en 5000 USD per hectare (mediaan 500). We vermelden ten slotte dat die waarden tijdsafhankelijk zijn: naarmate bijvoorbeeld de klimaatwijziging intenser wordt, krijgen bodems minder capaciteit om koolstof op te slaan en kan de productiviteit van landbouwgrond variëren.

Zo kan paradoxaal genoeg de gedachte achter de nu vaak te rigide pachtwet – de grond in dezelfde staat terugbezorgen waarin je hem onder beheer kreeg – waar worden gemaakt. Door nu jaarlijks middelen te ontvangen voor het mee helpen leveren van ecosysteemdiensten moet de landbouwer niet nog 20 jaar wachten om te “cashen” en kan hij tegelijk de landbouwgrond die hij mocht gebruiken klaarmaken voor de volgende generatie. Zo biedt de “waardering” (lees: markt- en steunmechanismen) van landbouwgrond door middel van de bijdrage aan het versterken of in stand houden van ecosysteemdiensten de overheid de kans (en de plicht) om de transitie van landbouwgrond over de generaties heen te faciliteren. Landbouwondernemingen die “in symbiose” werken met de hun omringende groene infrastructuur zullen waardevoller zijn dan zij die incompatibel werken. Zo kan de “kapitaalsprong” die vergrijzende landbouwers nodig hebben om hun pensioen veilig te stellen op een land(bouw)vriendelijke wijze worden ingekapseld in een duurzaam open-ruimtebeleid.

Het is daarbij in het bijzonder van belang om voedselproductie, voedselveiligheid en voedselzekerheid niet los te zien – laat staan als obstakel te zien – voor een duurzaam beheer van de open ruimte. Landbouwers in staat stellen op een duurzame manier te produceren in symbiose met de omringende “groene infrastructuur”, mee te werken aan het bewaren van lokale genetische en biodiversiteit, zich aan te passen aan de klimaatwijziging en zorgvuldig om te gaan met natuurlijke hulpbronnen is een versterking voor alle ecosysteemdiensten die de natuur ons biedt.

De Vlaamse “betonstop” of “bouwshift” die de open ruimte moet vrijwaren en tegelijk het ruimtelijk rendement verhogen is de laatste tijd in woelig politiek vaarwater beland. De

aangroei van bos die vooropgesteld werd, zal in eerste instantie van de herbestemming van natuur (en landbouw?) moeten komen, terwijl van de 65.000 hectare zonevreed kwetsbaar bos in Vlaanderen op de ondertussen geschrapte boskaart ook nogal wat zonevreedde bossen als bouwgrond, KMO- en industriezone of recreatiegebied stonden ingetekend. Het decreet over de woonreservegebieden dat bouwen op andere slecht gelegen grond moest tegengaan is ondertussen ook geschrapd wegens te duur. Wel mag niet langer gebouwd worden in overstromingsgevoelige signaalgebieden in een woonzone maar wordt de eigenaar daarvoor vergoed. Het enige (ontwerp) decreet dat verder de Vlaamse regeringsonderhandelingen overleefde was het Instrumentendecreet dat over de vergoeding van planschade gaat – al is daar zeer weinig geld voor beschikbaar.

Landbouwondernemingen die “in symbiose” werken met de hun omringende groene infrastructuur zullen waardevoller zijn dan zij die incompatibel werken.

De Vlaamse overheid behield zich overigens wel het recht voor om de verschillende vormen van ruimtebeslag anders te meten, en groene vormen daarvan zoals parken en tuinen, niet langer mee te tellen...

Tot overmaat van ramp wordt die vermeende “bouwshift” daarbij tegengewerkt door de eigenlijke vergunningen- en beroepspraktijk van de overheid. Tientallen voorbeelden van wet- en regelgeving werden geïdentificeerd die in strijd zijn of minstens niet bijdragen tot een beter openruimtebeleid, gaande van maatregelen rond hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik, de locatiespecifieke werking, een beter omgaan met de natuurlijke hulpbronnen...

Onderzoek door het ILVO (2016 en 2019) toont aan dat 30% van de agrarisch bestemde gronden in de provincie Antwerpen niet voor landbouw wordt gebruikt. 85% van de niet-agrarische economische activiteiten is bovendien niet vergunbaar wat leidt tot stijgende grond- en pachtprizen en een ondermijning van het professionele landbouwgebruik. In Vlaanderen hielden de voorbije 15 jaar gemiddeld drie landbouwbedrijven per dag er mee op. Van de meer dan 1000 onderzochte cases in Oost-Vlaanderen bleek één op de drie naar residentiële doeleinden te zijn gegaan. Slechts één op de tien bleef agrarische activiteit. Een heel aantal gestopte landbouwondernemingen bleek leeg te staan. We dienen op te merken dat de immer stijgende verplichtingen en normen voor landbouwbedrijven ervoor zorgen dat nieuwbouw vaak meer voor de hand ligt dan renovatie of uitbreiding. Dat zet de deur open voor residentialisering, vertuining of verpaarding, mede bij gebrek aan efficiënte uitdoofregeling voor leegstaande of slecht gelegen constructies, met inbegrip van de mogelijkheid of de plicht tot afbraak...

Toegang tot landbouwgrond voor professionele landbouwers is geen “dode” investering, geen vrijblijvende – luxe (Landgenoten 2017) – keuze voor de ene of de andere recreatie maar een noodzakelijk instrument om die ecosysteemdiensten,

van productie over bodembeheer tot agro-toerisme te kunnen leveren. Het gaat over levende wezens én over de kwaliteit van bodems op lange termijn: dat is een andere kijk op grondbeheer die natuurbehoud verbindt met landbouw – en heel wat minder met vastgoedontwikkelaars of private speculanten.



DE KOSTEN ÉN DE BATEN IN DUUR- ZAME LANDBOUW OVERSTIJGEN DE LANDBOUWERS ZELF

DE KOSTEN ÉN DE BATEN IN DUURZAME LANDBOUW OVERSTIJGEN DE LANDBOUWERS ZELF

De investeringen om ecosysteemdiensten op te nemen in het verdienmodel van individuele landbouwbedrijven overstijgen doorgaans hun individuele capaciteit: extensiever landgebruik, de aanleg en het onderhoud van grasbuffers of houtkanten, ecologisch waterbeheer... naast de kapitaalinvesteringen zijn ook aanzienlijke “zoekkosten” verbonden aan het vinden en toepassen van de juiste knowhow en ervaring. De middelen die Europa bijvoorbeeld via het GLB ter beschikking stelt voor onderzoek & ontwikkeling, voor opleiding en expertise, voor technologische en procesinnovatie komen niet altijd bij de individuele landbouwbedrijven terecht. Sta landbouwers bij met de instrumenten en de informatie om hun verdienmodel aan te passen.

Bovendien zijn de baten niet enkel voor rekening van de landbouwers zelf; zij komen de lokale gemeenschap en de samenleving in het algemeen toe. Zonder die investeringen kan ons land nooit de maatschappelijke verwachtingen rond ecosysteemdiensten invullen. Enkel een valorisering van alle ecosysteemdiensten – en een beleid dat die valorisering onderschrijft – kan voor evenwicht zorgen. Soms kan een ingreep voor meerdere ecosysteemdiensten positief zijn: het vervangen van soja door grasklaver als veevoeder zal de ecologische voetafdruk verkleinen zonder daarom de melkproductie te raken. In andere gevallen is een afweging

op zijn plaats: extensievere veeteelt verlaagt de productiviteit per hectare landbouwgrond maar kan bijdragen aan regulerende en culturele ecosysteemdiensten die in grote mate de rest van de samenleving ten goede komt. Tot op zekere hoogte worden met andere woorden de kosten geprivatiseerd en de baten gesocialiseerd.

Het IPCC schat dat het technisch potentieel van betere gewas- en veeteelt, en van maatregelen zoals agroforestry samen van dezelfde grootteorde is als de totale broeikasgasuitstoot van de landbouw nu wereldwijd. Hetzelfde geldt overigens voor de potentiële impact van wijzigingen in ons voedselpatroon (IPCC 2019). Het gaat dus om enorme investeringen die het belang – en de draagkracht – van de individuele landbouwonderneming ver overstijgen, maar die enorme voordelen voor de samenleving in haar geheel met zich meebrengt.

Zoals al eerder aangegeven, kunnen maatregelen proberen om zowel de productiviteit als de ecologische (of sociale of culturele) meerwaarde te bevorderen; in andere gevallen zal een trade-off onvermijdelijk zijn. In beide gevallen is het uiteraard de bedoeling het totaal aan ecosysteemdiensten op te drijven. Biologische landbouw heeft doorgaans een lagere opbrengst per hectare maar de verhoogde resistentie kan het totale rendement op lange termijn doen

stijgen. Houtkanten verlagen de te verbouwen oppervlakte maar stimuleren de biodiversiteit en milderden erosie. Bodemsparende bewerkingstechnieken zoals niet-kerende bewerking impliceren een andere manier van akkerbouw zonder per se een significante impact op de productiviteit te hebben (Van Gossum 2016). Waar het hier om gaat, is dat de investeringen en soms de exploitatiekosten te hoog zijn voor een individueel landbouwbedrijf om terug te verdienen op een redelijke termijn.

Nu blijven de facto gepensioneerde boeren vaak op hun grond omdat dat hun pensioenspaarpotje is.

De overheid dient niet alleen de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met het produceren van ons voedsel – stikstofbelasting bijvoorbeeld – te beschouwen maar ook de maatschappelijke baten die het belang van de individuele onderneming overstijgen: een landbouwer die minder ploegt, actief erosie bestrijdt, agro-ecologische of agroforestry ingrepen toepast verdient ondersteuning van de maatschappij. De overheid dient er daarbij zorg voor te dragen dat de landbouwer over de nodige kennis en middelen kan beschikken. Alleen kan hij moeilijk toegevoegde waarde creëren: er zijn vaak complementaire competenties vereist (verkoop, verwerking, hout- en waterbeheer, energiewinning...), het ontwikkelen van bijkomende niches vereist tijd, te kleine testoppervlaktes zijn te klein om afschrijvingen af te schrijven enzovoort. Het gamma aan subsidieerbare diensten is daarmee veel groter.

De Vlaamse overheid liet weten dat hij het Vlaams Landbouw investeringsfonds meer

zou richten naar innovatieve en klimaat- en milieuvriendelijke land- en tuinbouw die inzet op een brede waaier aan ecosysteemdiensten, door gebruik te maken van de randvoorwaarden en ecoregelingen in het nieuwe GLB. Middelen zouden gaan naar ondernemers met vernieuwende bedrijfsmodellen, biologische, agro-ecologische en korteketenlandbouw en naar “niet-productieve” investeringen in water- of bodembeheer (Vlaanderen 2019).

De idee van de Europese ecoschema's bieden in dat opzicht een bijkomende opportuniteit: door nu ieder jaar een bonus op grasland te verstrekken, kan een landbouwer zijn huidige verdienmodel duurzamer maken in plaats van te moeten rekenen op een onzekere speculatieve kapitaalsprong wanneer hij of zij over 20 jaar zijn grond te gelde maakt.

Bedrijven, regio's, zouden met een bodempaspoort voor ieder perceel kunnen bijhouden in welke mate op lange termijn de bodemkwaliteit – essentiële stuwer van zowel productiviteit als ecosysteemdiensten – gewaarborgd blijft. Die langetermijnhistoriek stelt de landbouwer ook in staat om nu al de toekomstige (verkoop)waarde van zijn landbouwgrond te vrijwaren. Wie voor kortetermijngewin kiest, kan misschien een grotere marge halen – maar zal steun verliezen op lange termijn. Wie op een basisniveau uitkomt, zal op een basispremie kunnen rekenen. Wie meer doet, kan rekenen op investeringssteun op lange termijn – en op een waardering van die inspanningen tijdens en na het einde van de rit. Op die manier worden ecosysteemdiensten geïnternaliseerd. Wie de grond koopt van een duurzame landbouwer zal meer betalen maar krijgt daar meer kwaliteit voor terug. Door een gepast overdrachtsregime in het leven te roepen, met terugbetalingen van investeringssteun die voorwaardelijk zijn, kan de overheid ook vijftigjarige landbouwers nog tot investeren brengen.

Ecosysteemdiensten bieden een middel om de pensioenproblematiek van landbouwers te verzachten. Dat de gemiddelde leeftijd van landbouwers zo hoog is, is een symptoom van het onvermogen om met die disruptie om te gaan. Eén op drie landbouwers in Europa is ouder dan vijftien jaar, acht op de tien is ouder dan vijftien jaar (Europese Commissie 2017). In België is bijna zeven op de tien dan nog ouder dan vijftig (Wallonie 2019). Het aantal landbouwbedrijven neemt gemiddeld met 3% per jaar af in de beide gewesten van ons land, terwijl ze qua oppervlakte met 3% groeien in Wallonië – in Vlaanderen is het gemiddelde landbouwbedrijf twee keer zo klein wegens het veel drukker landschap en de verbonden specialisering in tuinbouwbedrijven en niet-grondgebonden veehouderij (varkens en pluimvee).

Nu blijven de facto gepensioneerde boeren vaak op hun grond omdat dat hun pensioenspaarpotje is. Door seizoenscontracten omzeilen ze de problematiek van de overdracht. Ecosysteemdiensten kunnen tegelijk stoppende en beginnende landbouwers een perspectief bieden – wat Freek Verdonck van Natuurpunt “kangoeroeboeren” noemt. Door overlappende generaties op één bedrijf te houden en te ondersteunen, kan het bedrijf evolueren en overgedragen worden naar, en anticiperen op een andere manier van bedrijfsvoering in plaats van telkens via een disruptie te moeten passeren van eigenaar naar eigenaar.

Daarmee worden ook zonevreemde functies, agrarische brownfields, leegstand... tegengegaan. Zo biedt de “waardering” (lees: steunmechanismen) van landbouwgrond door middel van de bijdrage aan het versterken of in stand houden van ecosysteemdiensten de overheid de kans (en de plicht) om de transitie van landbouwgrond over de generaties heen te faciliteren. Landbouwondernemingen die “in symbiose”

werken met de hun omringende groene infrastructuur zullen waardevoller zijn dan zij die incompatibel werken. Zo kan de “kapitaalsprong” die vergrijzende landbouwers nodig hebben om hun pensioen veilig te stellen op een land(bouw)vriendelijke wijze worden ingekapseld in een duurzaam open-ruimtebeleid.

Ecosysteemdiensten zullen steeds belangrijker worden omdat de maatschappij in toenemende mate die diensten verwacht van de landbouw en van de beheerders van de open ruimte in het bijzonder. Zolang de framing erin bestaat dat die ecosysteemdiensten randvoorwaarden, bijkomende eisen zijn om voedsel te mogen produceren – in plaats van deel uit te maken van één en dezelfde bundel – wordt de zwakste schakel in de landbouwketen daarmee belast. De toenemende verwachting naar ecosysteemdiensten kan ook als opportuniteit dienen voor de landbouwer: waarom zou een landbouwer niet de gemoedsrust kunnen krijgen als 30% van zijn grond in klimaatstrategisch gebied ligt maar hij daarvoor gewaardeerd wordt. Die dienstverlening verrijkt zijn verdienmodel op een manier die niet conjunctureel gevoelig is en zo op lange termijn werkt dat investeringen lonen. Het zal het landbouwbedrijf ontlasten van de druk om steeds meer op korte termijn uit het risicovolle voedsel-produceren zelf te persen. Door de prikkels deels te verleggen, meer diensten te stimuleren en perverse incentives weg te werken die de lock-in en de inertie, de groei-uit-armoede in stand houden, kan hen dat aanzetten tot duurzame maatregelen, niet omdat het moet maar omdat dat ook economisch interessant is en hen bevestigt in hun fierheid van de eerste beheerder van de open ruimte.



HET BELEID VALT VAAK TUSSEN TWEË (OF MEER) STOELN IN – EEN WILDGROEI AAN WETGEVING

HET BELEID VALT VAAK TUSSEN TWEE (OF MEER) STOELN IN – EEN WILDGROEI AAN WETGEVING

België heeft geen traditie van planning van de open ruimte. De heropbouw na de wereldoorlogen zou voor een momentum hebben kunnen zorgen maar zowel de Besluitwet van 1915 als die van 1946 bleven grotendeels dode letter. De wet van 1962 “houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw” wilde een centralistische planning invoeren waarbij de gemeenten een louter uitvoerende rol toebedeeld kregen maar opnieuw slaagde men er niet in om tot een nationaal plan en streekplannen te komen. De 48 plangewesten werden het belangrijkste planinstrument maar de gewestplannen kwamen eerst veel te laat – duizenden en duizenden verkavelingen waren toen al vergund – en gingen uit van een strikte scheiding van zeer algemene en schijnbaar eenvormige bestemmingen zoals “woongebied met landelijk karakter” of “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”. En waar het voorbereidende werk nog deskundig werd aangepakt, verwaterde de strategische visie naarmate de politici tot beslissingen moesten komen.

De ongebreidelde uitbreiding van het wegennetwerk en de verstedelijking in ons land na de Tweede Wereldoorlog bracht de Belgische overheid er in de jaren vijftig ook toe voor het eerst een nationaal groenplan op te stellen. Objectief was niet zozeer om de open ruimte te vrijwaren maar vooral om de nieuw aangelegde infrastructuur

met wat groen te omkleden. Tot op vandaag volgde daarna een wildgroei aan strategische plannen en wetgeving. In Vlaanderen alleen al maakten we sinds de jaren negentig kennis met de Groene Hoofdstructuur, het Vlaams Ecologisch Netwerk, het Ruimtelijk Structuurplan en nu dus het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Daarbij wordt stelselmatig het centralistisch plannen verlaten tot een planning op vier niveaus: gewesten, provincies en intergemeentelijk, en gemeenten die elk verantwoordelijk zijn voor andere vraagstukken, met telkens een structuurplan – nu beleidsplan – dat de langetermijnvisie weergeeft, en uitvoeringsplannen – nu beleidskaders – waarop vergunningen gebaseerd zijn en die als een soort dynamische opvolger van de statische gewestplannen met hun bijzondere plannen van aanleg moeten fungeren. De hoop is dat ruimtelijke ordening op die manier pro-actiever wordt in plaats van achteraf met regelgeving – en afwijkingen op die regelgeving – een ad-hoc beleid te voeren.

Ondertussen bouwde Europa op de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn om het Natura 2000-programma vorm te geven dat bedreigde soorten en habitats wil beschermen. Bij ons leidde dat tot het Natuurdecreet en de speciale beschermingszones in het Natura 2000-programma. De

“Groene Infrastructuur”-strategie van de Europese Commissie stelde verder dat de idee van groene infrastructuur in alle beleid diende te worden geïntegreerd waarvan de doelstellingen geheel of gedeeltelijk door middel van op de natuur gebaseerde oplossingen kunnen worden bereikt. Dat omvat ondermeer het regionaal of cohesiebeleid, klimaatwijzigings- en milieubeleid, rampenrisicobeheer, gezondheids- en consumentenbeleid en ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het LIFE-programma leverde in het verleden al de grootste bijdrage qua specifieke financiering voor biodiversiteit, met inbegrip van groene infrastructuur. Daarbij vergeleken staan alternatieve financieringsinstrumenten als de Natural Capital Financing Facility nog in hun kinderschoenen.

Achter die wetgeving gaat heel wat beleidsvoorbereidende analyse schuil die nagaat wat de impact op lange termijn zou kunnen zijn van maatregelen nu. Goed bestuur vereist dat wet- en regelgevend werk niet alleen gestoeld is op gedegen beleidsvoorbereidende analyses maar dat de efficiëntie en de doeltreffendheid van maatregelen achteraf ook opgevolgd en getoetst worden. We kunnen ons niet van de indruk ontdoen dat de vertaling van beleidsvoorbereidende analyse in feitelijke wetgeving geen recht-doorzee proces is.

Twee recente studies (OMGEVING 2017, Ryckewaert 2018) laten zien waarom in heel wat specifieke gevallen stakeholders aanklagen dat de (relatieve) consensus tussen analisten en experts geen of een “ondoordachte” of gebrekkige vertaling vindt

in de feitelijke wetgeving en regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk. De ondertitel van (Ryckewaert 2018) spreekt boekdelen: Op zoek naar ruimtelijke systeemfouten of waarom we zo morsig met onze ruimte omgaan. De beide studies verzamelden tientallen maatregelen, verordeningen en decreten die ingaan tegen de eigen open-ruimtestrategie van de Vlaamse overheid.

De verplichting om op langere termijn een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken in lijn met de visie op ruimtelijke ordening blijkt vaker dan niet een lege doos.

Doorn in het oog van de experts zijn instrumenten zoals het principieel akkoord of het planologisch attest³, en de vele afwijkingen op en vrijstellingen van vergunning of melding van zonevremde constructies of functies, en kleinere ingrepen die de verharding in de hand werken zoals afsluitingen (lees: vertuining) en niet-overdekte constructies, schuilhokken (lees: verpaarding) en bijgebouwen. Het gebrek aan daadkrachtige handhaving doet de rest. Vaak zijn die instrumenten met goede bedoelingen ontwikkeld maar worden generieke regels of uitzonderingsmaatregelen de kiem van verworven rechten. Door eerst een zonevremde functiewijziging toe te laten werd gedacht om leegstand te beperken.

³ Een principieel akkoord verplicht de gemeente ertoe om binnen het jaar een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg op te maken. In die zin is het principieel akkoord vergelijkbaar met een aanvraag voor een planologisch attest waarbij een zonevremd bedrijf aan de overheid vraagt of die een bestemmingswijziging wil overwegen, rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van dat bedrijf op korte en lange termijn.

Leegstaande hoeves, soms zonevreemd in landbouwgebied, bieden niet-professionele landbouwers bijvoorbeeld een voet tussen de deur van de open ruimte. Maar een daaropvolgend gebruik van de basisrechten voor zonevreemde constructies komt er uitbreiding, een niet-agrarische activiteit, bijgebouwen enzovoort.

Zo wou het principiële akkoord private initiatieven – voor het leeuwendeel ontwikkelaars van woonuitbreiding in het buitengebied – in staat stellen om bij uitzondering zelf ontwikkelingsprojecten te agenderen. Maar door de jaren heen werd die uitzonderingsmaatregel een “verworven recht.” De verplichting om op langere termijn een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken in lijn met de visie op ruimtelijke ordening blijkt vaker dan niet een lege doos. Iets soortgelijks geldt voor het planologisch attest dat een vergunning op korte termijn in het vooruitzicht stelt en daarbij zicht verliest op een langetermijnvisie. “Historisch gegroeide” tuincentra zijn het voorbeeld bij uitstek voor deze attesten waar een gezamenlijke economisch-financiële en ruimtelijke onderbouwing meestal ontbreekt.

De zekerheid die de pachtwet oorspronkelijk bood aan landbouwers om op lange termijn eigenaar te blijven, wordt soms als contraproductief ervaren nu grondprijzen exploderen.

Het Vlaamse Instrumentendecreet introduceert, naast de controversiële eigenaars- en gebruikersvergoedingen voor kapitaal- en inkomensverlies, ook activiteitencontracten

en -convenanten voor “tijdelijke kleinschalige en zonevreemde economische activiteiten en meergezinswoningen die ruimtelijk aanvaardbaar zijn in bestaande en niet-verkrotte gebouwen in agrarische en parkgebieden. Met dit nieuw instrument wordt ingezet op het reconversievraagstuk van vrijgekomen gebouwen in agrarisch gebied waar momenteel geen gebruikswaarde voor landbouw aanwezig is.” Zal dat decreet het oneigenlijk gebruik van de open ruimte een halt toeroepen?

Fedagrim is al langer voorstander van de structurele oplossing in de vorm van een grondenbank. Een grondenbank biedt niet alleen een instrument om op een transparante manier de toegang tot landbouwgrond te faciliteren voor startende landbouwers, hij stelt de overheid ook in staat om gebiedspecifiek beleid te voeren. Niet elke leegstaande hoeve gaat gepaard met dezelfde mobiliteitsvraagstukken, met verharding, met de impact op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De Franse grondenbank in overheidshanden SAFER (Société d’aménagement foncier et d’établissement rural) geniet bijvoorbeeld een nauw omschreven voorkooprecht op landbouwgrond waardoor de overheid het landbouwbeleid (en de prijsvorming) op het platteland kan sturen.

En dan is er de pachtwet. De zekerheid die de pachtwet oorspronkelijk bood aan landbouwers om op lange termijn eigenaar te blijven, wordt soms als contraproductief ervaren nu grondprijzen exploderen. Voor veel oudere landbouwers betekenen die gronden hun pensioenspaarpot die ze aanvullen met loonvervangende Europese subsidies, wachtend op het “juiste” moment om te “cashen.” Daarbij maken ze de instap van jonge landbouwers natuurlijk veel moeilijker. Het Vlaamse Regeerakkoord wil die pachtwetgeving hervormen door vaste termijnen in te voeren en de rechten en

plichten van beide partijen in evenwicht te brengen. Het is niet onmiddellijk duidelijk hoe die hervorming tegemoetkomt aan de pensioenproblematiek of meer ecosysteemdiensten in het vooruitzicht stelt.

De wildgroei van regels, afwijkingen en uitzonderingen werkt ook de verkokering van de administratie in de hand, waarbij ambtenaren uit aangrenzende domeinen – ruimtelijke ordening, natuur- of landbouwbeheer... – zich geconfronteerd zien met inconsistente om niet te zeggen contradictoire regels. Een van de oorzaken van het voorgaande is een gebrek aan proactief beheer; het “reparatiebeleid” anderzijds kan niet anders dan “Vlaamse koterij” in de hand werken.

Vlaanderen wil alvast de beleidsdomeinen Economie, Wetenschap en Innovatie, Werk en Sociale Economie en Landbouw en Visserij samenvoegen tot één economische cluster, met inbegrip van de wetenschappelijke instellingen zoals het ILVO en het VITO. In het Planbureau Omgeving worden de beleidsondersteunende studies samengebracht “in één hand”. Helaas wordt daarbij niet het Vlaams Energie Agentschap genoemd dat met de afdeling energie, klimaat en groene economie uit het departement Omgeving vervelt tot een slagkrachtig Vlaams Energie- en Klimaatagentschap – “met uitzondering van de mensen die werken rond luchtkwaliteit en diepe ondergrond.” (Vlaanderen 2019).

Fragmentatie van de instellingen is overigens geen puur Vlaams of Belgisch probleem. Belanghebbende partijen, zeker als ze van een uiteenlopende grootte of economische belangrijkheid zijn, vinden elkaar erg moeilijk; bij gebrek aan precies gedefinieerde beleidsdoelstellingen en de gepaste handhaving gelden andere regels. Belangrijke domeinen die gealigneerd moeten worden omvatten voeding, energie, water, klimaat,

Het kan moeilijk vermeden worden dat het beheer van de open ruimte om afwegingen vraagt tussen socioculturele, economische of ecologische doelstellingen.

gezondheidszorg, plattelands-, stedelijke en industriële ontwikkeling. Het heeft geen zin om én een luchtplan én een mestactieplan én een energieplan te ontwikkelen zonder overkoepelende, niet-gefragmenteerde visie. Duurzaam beheer van de open ruimte aanmoedigen en perverse prikkels elimineren kunnen zowel op vrijwillige basis als door middel van regulering tot stand komen, zowel door marktmechanismen als andere tot stand worden gebracht.

Het kan moeilijk vermeden worden dat het beheer van de open ruimte om afwegingen vraagt tussen socioculturele, economische of ecologische doelstellingen. De coördinatie-oefening die daarmee gepaard gaat, kan per definitie niet domein per domein en administratie per administratie gebeuren. Niemand kan vasthouden aan zijn of haar grote gelijk. Evidence-based beleid, op basis van gebiedspecifieke analyses van wat werkt en niet werkt op het terrein, zijn de sleutel. Dat veronderstelt een doorgedreven bevraging van lokaal betrokken actoren, van fijnmazige gegevens, en van het vermogen om zich aan te passen aan de immer wijzigende omstandigheden.

Hoewel een consistent beleid veronderstelt dat de verschillende domeinen – ruimtelijke ordening, milieu, klimaat, landbouw – met elkaar afstemmen, hoeft dat niet per se onder één minister te gebeuren. Belangrijker

is om de spanningen tussen de verschillende administraties (en de kabinetten) te verminderen, dan is een minister als *deus ex machina* niet nodig. Een minister dient eerder voor zijn of haar signaalfunctie, om dogma's te doorbreken en een mentaliteitswijziging in gang te zetten. De verkokering van de administratie is ook een gevolg van de "organische" wildgroei aan soms inconsistente wetgeving. De juiste ingrepen in de ruimtelijke ordening vereisen dan wel eens dat hier of daar wet- of regelgeving dient te wijzigen; voor administraties die vasthouden aan de regels van hun eigen materie is dat soms een onoverkomelijke stap. Bovendien is het handhavingsbeleid te zwak om die administraties te helpen elkaar te vinden.

Het beleid van de open ruimte is anderzijds bijzonder kwetsbaar voor capture door belangengroepen, en door de moeilijkheid waarmee lokale besturen kampen om vergunningen te weigeren die op basis van achterpoortjes in al te vage wetteksten gevraagd worden – om nog maar van de beroepsmogelijkheid te zwijgen die alle beleid van de open ruimte onmogelijk maakt. Of erger nog: de indruk leeft dat dominante economische actoren aan cherry-picking doen: hun hardere voorkeursbestemmingen uit het ruimtelijk structuurplan of beleidsplan lijken eerder gerealiseerd te worden dan de zachtere van de open ruimte die wat verweesd achter blijven. De federale en gewestelijke overheden moeten daarbij zelf sturender, helderder en bindender zijn om lokale overheden uit de wind te zetten en soms om concurrentie tussen naburige lokale overheden te vermijden. Centralisering in Wallonië bijvoorbeeld behoedt gemeenten van het zich al te kwetsbaar op te moeten stellen.

ECOSYSTEEDIENSTEN WORDEN BEST BOVENLOKAAL BEHEERD

De open ruimte in België, en in Vlaanderen nog meer dan in Wallonië, is een cultuurlandschap. Ongerepte natuur is er niet meer. Dat betekent evenwel niet dat de voordelen die de natuur ons biedt, mee verdwenen zijn. Met het landgebruik wijzigt de bundel ecosystemendiensten die het landschap aanbiedt, waarbij het gewicht of de vorm van de ene wijzigt ten voordele van andere.

De mantra van de ruimtelijke ordening in ons land – verweven wat kan, scheiden wat moet – dient dan ook in termen van bundels ecosystemendiensten te worden gezien. Verwevenheid gaat over heldere functies, eerder dan over wie welk stukje grond in eigendom heeft. Het besef groeit dat de open ruimte almaar meer gemeenschappelijk en meervoudig zal worden gebruikt: om voedsel te produceren en biomassa en tegelijk een deel van de waterhuishouding te verzorgen. Activiteiten zullen dan ook steeds minder door één actor kunnen worden geclaimd; daarmee zal ook de rol van de landbouwer wijzigen bijvoorbeeld. Landbouwers kunnen instaan voor de begrazing van groene ruimtes in het bezit van de gemeente of een sport- of natuurvereniging. Verwevenheid gaat ook niet per se over hard versus niet-hard. Harde infrastructuur – stallingen, schuilhokken – in de open ruimte kunnen gedeeld worden; gronden die rusten kunnen tijdelijk voor andere socioculturele evenementen dienen.

Het besef groeit dat de open ruimte almaar meer gemeenschappelijk en meervoudig zal worden gebruikt.

Belangrijk daarbij is dat het begrip verwevenheid een andere invulling krijgt als we over bebouwde versus niet-bebouwde omgevingen hebben. In een bebouwde context gaat het om efficiënter gebruik van de ruimte aan te moedigen, door bijvoorbeeld bepaalde vormen van bedrijvigheid in woongebieden toe te laten – een objectief dat vaak op milieuwetgeving botst. In de open ruimte gaat verwevenheid over het verbeteren van de kwaliteit van onze leefomgeving door met name natuur en landbouw in te zetten om meer ecosystemendiensten en biodiversiteit na te streven. Die verzoeningspoging verzandt vaak – ook het proces van Afbakening van de Gebieden van de Natuurlijke en Agrarische Structuur kwam vaak niet verder dan een bevestiging van het gewestplan – in een territoriumstrijd: de landbouwer ziet verweving als een eufemisme voor inbreuken op het landbouw-areaal, de natuurbelangenorganisatie ziet verweving als het doorbreken van natuurlijke habitats... Door te focussen op welke ecosystemendiensten geleverd kunnen worden over een grotere oppervlakte kan de strijd ontzenuwd worden.

Uit het voorgaande moet het duidelijk zijn dat het juiste niveau om de open ruimte te beheren op het niveau van die samenhangende netwerken van groene infrastructuur dient te liggen, ergens halfweg tussen de lokale besturen – die vaak te dicht bij de vergunningsvragers staan – en het gewestelijke niveau. We willen daarmee niet gezegd hebben dat er nog een beleidsniveau in ons al drukbezette politieke landschap moet worden ingericht. De vraag die we stellen, is welk overlegmodel in staat is om daadkrachtig samenhangende ecosystemen – stroomgebieden, landschappen met een uitgesproken identiteit – te beheren. Die streekgebonden aanpak wordt bepaald door de specifieke bundels van ecosystemendiensten in dat gebied: een bos in

een zandige streek zal een lagere houtopbrengst hebben dan een bos op zwaardere gronden, maar het eerste bos zal meer water opleveren dan een akker op een leemgrond.

Door te focussen op welke ecosystemendiensten geleverd kunnen worden over een grotere oppervlakte kan de strijd ontzenuwd worden.

Het is zaak om de aanwezige ecosystemendiensten te optimaliseren op maat van het landschap – en de combinatie van landschappen in de zogenoemde groene infrastructuur zo in te richten dat over een groter gebied zoveel mogelijk ecosystemendiensten aan bod komen: in speciale zones zal zo weinig mogelijk worden ingegrepen in de natuurlijke processen om met name zeldzame fauna en flora een habitat te geven en te beschermen. Aan de andere zijde van het spectrum, in intensief bewerkte landschappen die de meerderheid van ons land uitmaken, zullen misschien recreatie of voedselproductie de bovenhand nemen. Het zijn echter de gebieden in het midden van het spectrum, waar natuur, huisvesting, landbouw elkaar ontmoeten en sterk met elkaar verweven zijn die het meest de aandacht verdienen in ons versnipperde cultuurlandschap. Ieder van die gebieden, ook bijvoorbeeld de verschillende types intensief bewerkte landschappen, vereist een ander beleid met specifieke instrumenten. Wanneer die gebieden gemeentegrenzen overstijgen, is coördinatie geen sinecure.

De nieuwe regeerakkoorden spreken opnieuw over "gebiedscoalities", over "derde-generatie stroomgebiedbeheerplannen" waarop het

mest-, erosie en landbouwbeleid maximaal moeten worden afgestemd, over competentiecentra voor de hele agrovoedingsketen. Hoewel de federale, gewestelijke en provinciale overheden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals Regionale Landschappen aanmoedigen, blijkt de efficiëntie en de effectiviteit ervan uiteen te lopen. Daar zijn meerdere redenen voor te geven. Instrumenten zoals de landschapsloketten waar inwoners van een werkingsgebied terecht kunnen om kleine landschapselementen aan te leggen, te onderhouden of te herstellen bijvoorbeeld vallen soms tussen twee stoelen in. Bij gebrek aan een geëigend beleidsniveau dat de lokale belangen overstijgt maar toch specifiek dan het algemeen gewestelijk of federaal beleid van de open ruimte kan zijn, staan of vallen bovenlokale initiatieven met ondersteuning van bovenaf en engagement van onderaf. De coördinatoren van de Regionale Landschappen geven zelf aan dat een integrale visie die alle ecosysteemdiensten omvat, eerder zeldzaam is, niet zelden door een gebrek aan kennis en ervaring. “Duidelijkheid over het ruimtelijk programma (kwantitatief, kwalitatief) bij de aanvang van zo’n gebiedsgerichte projecten blijkt bepalend voor de slaagkans ervan,” stelt het Vlaams Regeerakkoord terecht (zie ook Boelens 2019).

In plaats van een landbouwperceel geïsoleerd te bekijken gaat het eerder om de verhouding met de omringende ruimte.

Het multidisciplinaire van deze manier van beheren van de open ruimte is van belang om het perspectief voldoende “hoog” te

houden. In plaats van een landbouwperceel geïsoleerd te bekijken gaat het eerder om de verhouding met de omringende ruimte, ook met waar dienstverleners (voedselwerkende bedrijven, overslag- en opslagplaatsen...) ingeplant zijn, of waterzieke gronden in woongebieden niet om te ruilen zijn met landbouwgrond versnipperd door lintbebouwing enzovoort. Vlaanderen zet bijvoorbeeld in op zogenoemde agro-industriële complexen, bedrijventerreinen waar landbouwbedrijven met toeleveranciers, verwerkers of dienstverleners clusteren met het oog op mobiliteit en logistiek, kennisuitwisseling, energievoorzieningen en het sluiten van kringlopen (Vlaanderen 2019).

Omgekeerd: wat niet grondgebonden gebeurt – intensieve veeteelt: waarom zou die activiteit per se op landbouwgrond dienen te gebeuren? Een specifiek antwoord op de wereldwijd groeiende vraag naar dierlijke eiwitten is ook voor ons land van belang: intensieve “landloze” veeteelt (IPBES 2019). Slechts één op de vier herkauwers, kippen en varkens groeit volledig op op een weiland. Paradoxaal genoeg heeft niet grondgebonden veeteelt gezorgd voor een forse uitbreiding van gewassen bestemd voor diervoeding zoals soja. Die gewassen zijn nu goed voor 30 procent van alle akkerbouw, ten nadele van andere voedingsgewassen en andere landgebruik.

Een dergelijke doorgedreven werking op basis van gebiedspecifieke voorwaarden komt haast nooit tot stand wegens een gebrek aan tijd, kennis... bij vooral de kleinere gemeenten. Bredere adviezen – die niet alleen natuur en bos of landbouw beschouwen maar ook onroerend erfgoed, volksgezondheid, mobiliteit - zijn niet langer bindend maar facultatief waardoor de nodige input voor een kwalitatieve motivering ontbreekt. De vele afwijkingen in het verguntingsbeleid zijn ook geen prikkel voor lokale

overheden of bovenlokale entiteiten om planningsinitiatieven te ontwikkelen.

Bovendien is het niet denkbeeldig dat de verschillende beleidsniveaus elkaar niet ondersteunen of bevestigen, maar veeleer ‘tegenstrijdig’ te werk gaan. Een private vergunningsaanvraag kan geweigerd worden door de gemeente, maar bijvoorbeeld door de deputatie goedgekeurd. Hierdoor ontstaat een precedent waar weer andere aanvragers naar verwijzen. Net bij gebrek aan duidelijke regels op gewestelijk of minstens bovenlokaal niveau wordt de beoordeling door lokale overheden soms problematisch. Het systeemniveau overstijgt de gemeente: eerder het stadsgewest, het regionale landschap, de intercommunale benadering is waar de open ruimte het meest efficiënt beheerd kan worden. Maar dergelijke structuren zijn niet overal aanwezig: enkel in landschappen waar een sterke identiteit leeft, maken ze opgang.

De kansen liggen in een integraal lokaal beleid waar meerdere domeinen overlappen.

Die invalshoek is overigens niet beperkt tot de rol van de landbouw en het natuurbeheer in de open ruimte. Socioculturele ecosystemendiensten dienen op dezelfde wijze bovenlokaal te worden bekeken. Lokale sportinfrastructuur en recreatiebeleid bijvoorbeeld worden door het ISB in Vlaanderen en de AES in Wallonië in opdracht van de regionale overheden ondersteund. Vaak ontbreekt het de gemeentes immers aan beleidskracht en aan samenhang tussen sport en recreatie enerzijds en ruimtelijke ordening of jeugdwerking anderzijds. De kansen liggen in een integraal lokaal beleid waar meerdere domeinen overlappen. Als de kantine van de

lokale sportvereniging mag gedeeld worden als het vertrekpunt voor een wandeling langs trage wegen tussen landbouw en natuurgebied, dan kan de club ook een trainingsloop organiseren in dat gebied. De perceelranden op en rond sportvelden kunnen duurzaam onderhouden worden door natuur- en/of landbouwverenigingen.

Met name de inplanting van sportinfrastructuur – en de mobiliteitsvoorwaarden daarvan – overstijgt al snel het lokale beleid. De tendens om steeds meer naar het buitengebied uit te wijken moet worden gekeerd. Niet iedere gemeente moet een volledig uitgeruste omnisportinfrastructuur aanbieden. Steeds specifiekere prestatiegerichte sportterreinen in deelgemeentes kunnen als satellieten fungeren van een laagdrempelige centrale hub in de stedelijke kern. Recreatie kan ook in de publieke ruimte gebeuren, enzovoort. Maar ook hier heeft het beleid spanning gecreëerd door enerzijds de autonomie van gemeentes om hun eigen sportbeleid te voeren te versterken terwijl anderzijds het beheer van vele terreinen en infrastructuur van de provincie naar de regio is verschoven.

Ecosysteemdiensten bieden de invalshoek om naar gebiedsgerichte werking te kijken – ook bij het definiëren van de uitdagingen voor geaggregeerde domeinen tot Vlaanderen of België toe. De “schaal” van het beleid, het systeemniveau, hangt intrinsiek samen met die fijnmazige ecosystemendiensten, eerder dan met functies zoals “wonen” of “natuur”. Waterbeheer is een voorbeeld bij uitstek van een ecosystemedienst die moeilijk anders dan bovenlokaal beheerd kan worden: het zijn de waterscheidingen van rivierbekkens of zelfs stroomgebieden die de natuurlijke grens uitmaken van het samenhangend ecosysteem. Uit het Witboek van de Vlaamse overheid: “Biodiversiteitsherstel vereist het behoud en de realisatie van grote eenheden natuur.

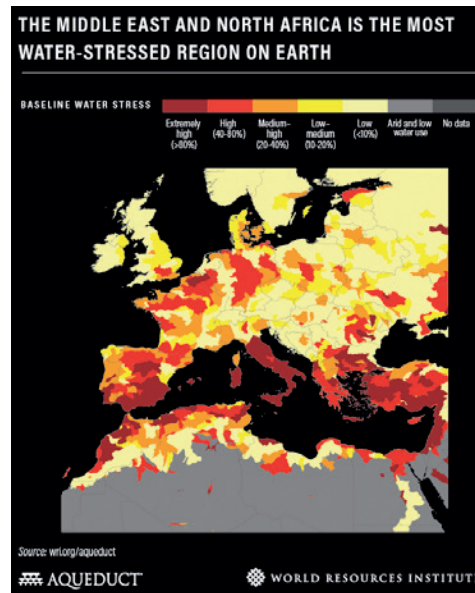
Samenhangende rivier- en beeksystemen gaan de **uitdaging van klimaatverandering** aan door wateropslag, waterberging en het beheer van water integraal en op het schaalniveau van stroomgebieden te benaderen.”

Concurrentie voor water in Midden-België is erg groot. Een dergelijk risico kan niet op lokale basis worden beheerd of beheerst.

Waarnemers zijn het erover eens: er is niet genoeg geïnvesteerd in infrastructuur voor waterhuishouding in België. Dat geldt in het bijzonder ook voor de landbouw: bronnen slaan, irrigatiesystemen uitbouwen, doordacht omgaan met blauwe aders in hun gebied zijn niet de grootste prioriteit. Vaak komt dat omdat de landbouwers hun grond niet in eigendom hebben, en samenwerking ontbreekt om bijvoorbeeld collectieve bassins op te richten. Misschien dat de laatste uitzonderlijk droge zomers voor een wake-up call hebben gezorgd? Het bewustzijn is er wel maar expertise en de nodige middelen niet. Toch kunnen we leren van landbouwers net over de grens: in Noord-Frankrijk en Nederland, dat dat geen belemmering mag zijn. De overheid is ook niet pro-actief genoeg.

In augustus publiceerde het World Resources Institute een update van hun Aqueduct informatieplatform dat aan de hand van 13 indicatoren de waterstress van landen en regio's meet. België kwam daar niet goed uit. Met name op het gebied van het cruciale baseline water stress scoren we slecht. De verhouding van onttrekkingen versus beschikbare hernieuwbare oppervlakte- en grondwaterreserves laat te wensen over. Concurrentie voor water in Midden-België

is erg groot. Een dergelijk risico kan niet op lokale basis worden beheerd of beheerst.

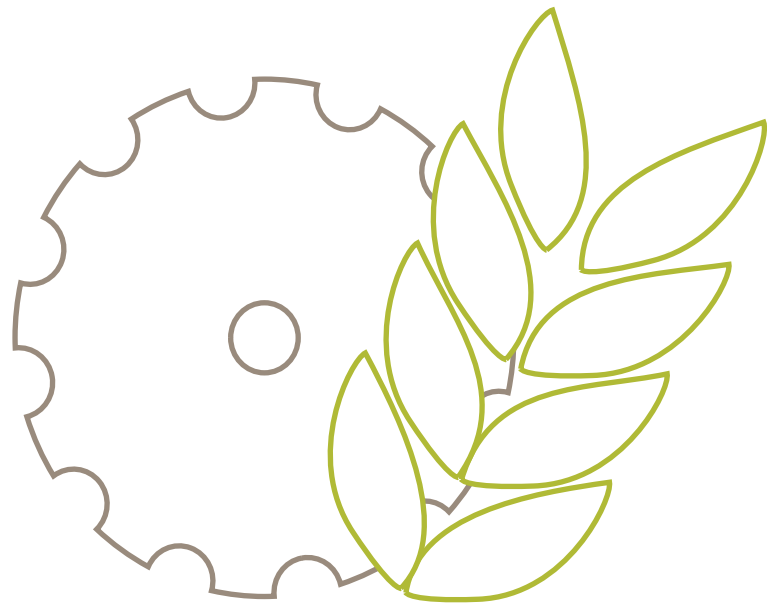


Figuur 5 Baseline water stress (World Resources Institute 2019)

Het IPCC is erg nadrukkelijk: succesvol duurzaam landbeheer moet gebiedsgericht zijn, met aandacht voor de lokale milieu- en socio-economische context. Alle stakeholders die over landgebruik gaan moeten daarbij betrokken worden. Bovendien vereist het opvolgen van landgebruik de toenemende inzet van nieuwe technologie om gegevens te verzamelen, informatie te verspreiden en kennis te delen: monitoring via traceersystemen op landbouwvoertuigen maar ook op mobiele telefoons van “passanten” op de open ruimte, sensoren op de grond en drones in de lucht. Een belangrijk aspect – ook om draagvlak bij de lokale bevolking te creëren – is risicobeheer. Het voorkomen van overstromingen, extreme weerspatronen, plagen en exoten vereist voortdurend overleg en beleid dat niet zonder het nodige informatiebeheer gaat en zonder instrumenten om risico's te delen.

NIET ALLES KAN

Eind september publiceerde het Nederlandse adviescollege stikstofproblematiek haar eerste aanbevelingen op korte termijn onder de noemen “Niet alles kan” – een teken dat ook hier bij het absolute recht van ondernemen en eigendom een gedachtenoefening wordt gemaakt (Adviescommissie 2019). In dit geval gaat het om het vastlopen van bouwprojecten, mobiliteit en landbouwactiviteiten in de buurt van Natura 2000-gebieden als gevolg van een rechterlijke beslissing die oordeelde dat de overheid te laks vergunningen had verleend rond die beschermde zones. Hoofddlijn van het advies is om zeer gebiedsgericht te werk te gaan, onder regie van de provincies, bij het ontwikkelen van een reductieplan. Het Adviescollege adviseert uitdrukkelijk om geen generieke volumebeperkingen op te leggen aan de ammoniakemissie in de veehouderij wegens niet gebiedsgericht (of zelfs ondernemingsgericht) genoeg. Er was grote beroering ontstaan toen D66-Kamerlid Tjeerd de Groot in het Algemeen Dagblad had voorgesteld om zo'n vijftig miljoen minder kippen en zes miljoen minder varkens te houden en op die manier ruimte te maken voor woningbouw. Dat voorstel kon op weinig steun rekenen van de minister van Landbouw...



5

HET HEILIGE
HUISJE VAN
HET EIGEN-
DOMSRECHT
– SLOPEN?

HET HEILIGE HUISJE VAN HET EIGENDOMSRECHT – SLOPEN?

Hoe absoluut zijn de rechten om met je eigendom om te gaan? Een bijzonder controverse punt dat in heel wat stakeholdergesprekken en analyses terugkeert is de al te grote verabsolutering van het eigendomsrecht. Is de vrijheid van ondernemen voor de landbouwer absoluut? Kan een “residentiële” eigenaar in een agrarische zone tot op zekere hoogte doen wat hij of zij wil? Of krijgen de ecosysteemdiensten, gebonden aan een specifiek gebied, de voorkeur? Hoe maakt de lokale gemeenschap en de samenleving in het algemeen de afweging tussen private en publieke baten en lasten?

De impasse rond planbaten en planschade – zoals duidelijk blijkt uit de onwerkbare en onbetaalbare laatste voorstellen – is een symptoom van het amechtig vasthouden aan “verworven” rechten die een toekomstgericht beheer van de open ruimte hinderen. De overheid dient de schaarse middelen te gebruiken om zo gericht mogelijk een zo groot mogelijke impact te creëren in plaats van een algemeen geldende en daarom nergens ideaal van toepassing zijnde gewestelijke regeling. Aandacht geven aan die cruciale gebieden die voor de ruimtelijke samenhang en de ecosysteemdiensten essentieel zijn, die afbakenen en daar gericht op ingrijpen en desnoods vergoeden: een dergelijk gebiedsgericht (baten- en schade)beleid kunnen we maatschappelijk verantwoorden. Niët het vergoeden van gronden die daar al pakweg 50 jaar onaangeroerd liggen. De decretale

voorwaarden die een “uitgeruste weg” beschrijven zijn dermate geminimaliseerd dat de facto duizenden gronden het statuut van bouwgrond hebben gekregen. Gaan we die dan nu allemaal opnieuw onteigenen?

De idee van de pachtwet bestaat er uiteindelijk ook in om de grond achter te laten in een minstens even goede toestand als jij die hebt gekregen.

Ook aan landbouwzijde is er de infrastructuurvraag: de inplanting van constructies als opslagplaatsen of schuilhokken op het domein is onderhevig aan dezelfde discussie zoals hierboven in het algemeen werd gevoerd. Maar dus ook voor de landbouwer dringt zich de vraag op of alle teelten louter individueel te kiezen vallen, of dat gewasdiversificatie of zelfs gewasrotatie opgelegd kunnen worden... De afweging tussen monocultuur op geëigende gronden – denk: fruit in Haspengouw – versus diversificatie zal van streek tot streek anders zijn. Bovendien gaat diversificatie uiteraard verder dan gewaskeuze: weerbare akkerbouw kan samengaan met melkveehouderij in een natuurinclusief verdienmodel. De overheid is altijd terughoudend geweest om in te

grijpen in de vrije keuze van ondernemen van de individuele landbouwer – al moet zich de vraag gesteld worden of de keuze van teelten niet eerder door andere economische actoren in de landbouwwaardeketen gebeurt. Als die dynamiek niet zomaar te rijmen valt met andere maatschappelijke doelstellingen, en met klimaat- of milieuoverwegingen in het bijzonder, is het de taak van de overheid om systemisch in te grijpen in plaats van de individuele landbouwer met de implicaties van zijn of haar “vrije” keuze te confronteren.

In zoverre het gedrag van de spelers in de waardeketen door middel van economische prikkels kan worden gestuurd, verdienen die maatregelen de voorrang; maar de afweging tussen sociale, economische en ecologische criteria kan de overheid ertoe brengen om regulerend op te treden. Het bodempaspoort kan daarin een waardevol instrument zijn. Duurzame landbouw veronderstelt het behoud – of verbetering – van de bodemkwaliteit over meerdere seizoenen, generaties zelfs heen. De idee van de pachtwet bestaat er uiteindelijk ook in om de grond achter te laten in een minstens even goede toestand als jij die hebt gekregen. Die zorg voor de grond is een langetermijnopdracht: ingrepen van jaren geleden kunnen nog altijd een impact hebben op de productiviteit en de gezondheid van de oogst nu. Het ILVO nam recent het initiatief om een bodempaspoort bij te houden voor de landbouwgronden waarop de organisatie verbouwt. In dat digitale logboek zouden teeltrotaties, bodem- en oppervlaktebehandelingen, oogst- en omgevingsgegevens worden samengebracht en gelinkt met bijvoorbeeld tractorrijpadplannen. Opzet is om de langetermijnbodemkwaliteit op te volgen, na te gaan welke maatregelen werken en welke niet om de bijdrage tot de verschillende ecosysteemdiensten (van voedselproductie uiteraard tot koolstofopslag, waterbuffering of weerbaarheid tegen plagen) te kunnen meten.

Er zijn ten slotte ook alternatieven voor een absoluut eigendomsrecht: open ruimte kan mogelijk ook duurzaam beheerd worden door lokale gemeenschappen zoals het werk van Nobelprijswinnares Elinor Ostrom laat zien (Ostrom 1990). Of rechten kunnen een dynamisch gebruik van de open ruimte mogelijk maken: landbouwgronden in rust kunnen tijdelijk een andere bestemming krijgen bijvoorbeeld en zo meervoudig en gemeenschappelijk gebruik mogelijk maken. Ook Wallonië wil onderzoeken hoe ze initiatieven kan steunen zoals coöperatieven en gemeenschapsbeheer voor landbouwgronden (Wallonie 2019).

Ruimtelijke ordening, en het beheer van de open ruimte, hoeft niet per se een eens-en-voor-altijd benadering te krijgen. Door de naakte eigendom los te koppelen van de rechten die beschrijven wat er met die eigendom kan gebeuren, kan enige flexibiliteit worden ingebouwd in het openruimtebeleid zonder aan het heilige huisje van de private eigendom te raken. Rechten om met de “eigen” grond om te mogen gaan of te ontwikkelen, moeten als inherent tijdelijk worden beschouwd als dat in het belang is van een collectief goed geregeld ruimtelijke ordening. Door de gepaste prikkels uit te sturen – met ontrading en stimulering, zoals door planbaten en planschaderegelingen en de ontwikkelingsrechten van het Instrumentendecreet mogelijk zou moeten zijn – kan aan lintbebouwing op termijn een eind worden gesteld en de druk op de infrastructuur (wegen, riolering...) tot een draagbaar niveau worden teruggebracht. Zonder gepast wettelijk kader dreigt nieuwe open ruimte aansnijden voor bebouwing vaak goedkoper te zijn dan pakweg het saneren van brownfields als oude industriële bekkens, of de sloop of reconversie van leegstaande constructies. Die race to the bottom is een aflopend verhaal.

DE KLIMAATWIJZIGING WIJZIGT HET SPEELVELD

Die vrijheid van ondernemen, wonen... op onze "eigen" grond komt niet alleen onder druk te staan door economische factoren zoals de steeds meer globaliserende landbouwketens. Met name de klimaatwijziging zal iedere discussie rond het beheer van de open ruimte tijdens de komende decennia op scherp stellen. Iedere ingreep in het natuurlandschap wijzigt het vermogen van de natuur om ecosysteemdiensten te leveren. Zelfs zonder te ploegen is akkerland onderhevig aan bodemerosie die minstens tien keer zo groot is als de snelheid waarmee bodems zich vormen (IPCC 2019). Dat leidt tot een versneld verlies aan nutriënten, tot minder koolstofopslag, tot een lagere waterbuffercapaciteit, waardoor in sommige gevallen de productiviteit om voedsel te produceren afneemt en het landgebruik onomkeerbaar is geworden. Landbouwers kunnen die erosie tegengaan door maatregelen als houtige gewassen in verschillende hoogtes te verbouwen die nutriënten vasthouden, of door de bodem zo veel mogelijk bedekt te houden met gewassen of als graasland. De uitdaging die zich daarbij opdringt, is dat de klimaatwijziging het beheer van de open ruimte, en de landbouw in het bijzonder, dwingt om zich voortdurend aan te passen – we zwijgen dan nog over het tegengaan of omkeren van die klimaatwijziging.

Binnen Europa wordt het stilaan duidelijk dat de klimaatwijziging heel wat nefaster dreigt uit te vallen voor grote delen van Zuid-Europa terwijl de voorwaarden voor het telen van gewassen in Noord-Europa mogelijk – tijdelijk? – beter kunnen worden in de loop van de komende decennia. Teeltseizoenen zouden langer kunnen worden in het noorden met hogere productiviteit tot gevolg. De hogere temperaturen zouden de waterstress in het

zuiden tot kritische hoogtes kunnen opstuwten terwijl meer regen in het noorden ook de groei en de bodemkwaliteit kunnen beïnvloeden. Dierenwelzijn neemt af bij hogere temperaturen, door de droogte maar ook door aandoeningen en ziektes die zich makkelijker verspreiden in warmere en vochtiger omgevingen. Plagen en extreme weergebeurtenissen zullen frequenter en verwoestender zijn maar de locatie zal grotendeels onvoorspelbaar zijn. België bevindt zich net op de grens van het noord-zuidverschil.

Het is niet langer voldoende om op de eigen boerderij, in de eigen regio maatregelen te nemen.

Het landbouwincome in Europa – en dan vooral in het noorden – kan toenemen door de hogere productiviteit en de fertilisatie door het steeds overvloediger aanwezige koolstofdioxide maar die toename zal met grote waarschijnlijkheid teniet worden gedaan door hogere volumes en lagere producentenprijzen elders in de wereld. Het is niet langer voldoende om op de eigen boerderij, in de eigen regio maatregelen te nemen. Door de wereldwijde vervlechting van de landbouwketens enerzijds én de globale impact van de klimaatwijziging, heeft ook het beleid en de inspanningen om zich aan te passen buiten onze regio een onmiskenbare impact op prijzen, volumes en kwaliteit van de Europese landbouwproducten (EEA 2019), en daarmee van het inkomen van onze landbouwgezinnen. Het Europese Agentschap gaat per slot van rekening uit van een daling van het landbouwincome met tot 16% in 2050, al is de complexiteit van enerzijds het klimaatsysteem en anderzijds de globale landbouwketens dermate groot dat iedere voorspelling met een grove korrel zout dient te worden genomen.

DE COMPLEXE ONDERLINGE AFHANKELIJKHEID IN DE KLIMAATWIJZIGING

Drie wetenschappelijke bevindingen die recent werden gepubliceerd in toonaangevende tijdschriften laten de complexe wisselwerking tussen effecten van de klimaatwijziging zien.

Planten, bossen, graslanden, net zoals de oceanen, nemen heel wat koolstofdioxide op uit de atmosfeer waardoor ze als buffervat kunnen worden beschouwd die het broeikas effect tegengaat. Tot ongeveer een derde van de door mensen georganiseerde uitstoot van koolstofdioxide zou op die manier terug opgenomen worden door de natuur die ons omringt. Maar het effect is heel wat complexer.

De sterkte van die CO₂-fertilisatie – meer koolstofdioxide werkt als een soort bemesting voor plantengroei – hangt in enige mate af van de aanwezigheid van stikstof en fosfor, en de aanwezigheid van die voedingsmiddelen in de bodem wordt op zijn beurt bepaald door mycorrhizale paddestoelen, schimmels zeg maar, die in symbiose met bomen en planten leven. Te weinig van die nutriënten leidt tot een minder uitgesproken vergroening: alleen op vruchtbare bodems kan de CO₂-fertilisatie maximaal werken. Over de hele wereld gezien is het effect van de klimaatwijziging op vergroening evenwel positief (Terrer 2019).

De vergroening als gevolg van de klimaatwijziging is evenwel sinds de late jaren van de vorige eeuw aan het vertragen – of is zelfs gekeerd. De oorzaak ligt in het droger worden van de lucht in de atmosfeer, een kritische variabele voor de fotosynthese van planten. Het deficit aan atmosferische waterdamp werkt het (positieve)

CO₂-fertilisatie tegen. De verwachting is dat die "droogtestress" ook de komende decennia zal toenemen (Wenping 2019).

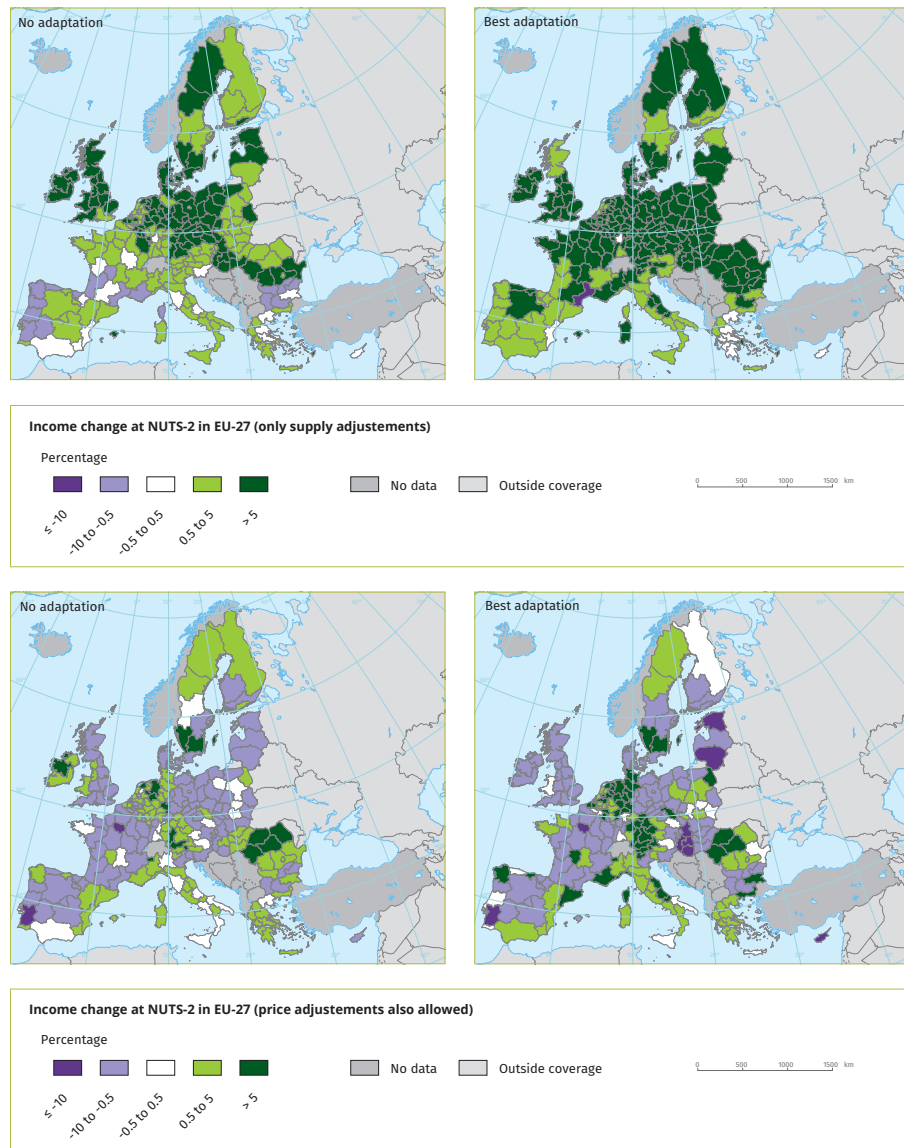
Bovendien kan té veel stikstof de aanwezigheid van schimmels in de bodems van graslanden bedreigen. Die schimmels zijn onontbeerlijk voor plantengroei omdat ze de planten waarmee ze in symbiose leven voorzien van voedingsstoffen en water.

Bospaddenstoelen, schimmels die boven de grond uitkomen, sterven af bij niveaus van meer dan 5-6 kg stikstof per hectare per jaar. Een studie over België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Estland en IJsland gespreid onder leiding van de KU Leuven, wijst nu uit dat ook de schimmels in de bodems van graslanden – hoewel iets minder erg dan bospaddenstoelen – te lijden hebben onder stikstofneerslag. Vanaf 7,7 kg per hectare sterven ook de ondergrondse schimmels af. Met name de richtlijn van 10 kilogram stikstof per hectare voor de meest kwetsbare ecosystemen zoals venen en droge loofbossen, tot 25 kilogram voor de minst gevoelige, zoals voedselrijke valleibossen liggen dus duidelijk te hoog, aldus de Leuvense onderzoekers. Met een gemiddelde van 23,4 kilogram stikstof per hectare per jaar volgens de Vlaamse Milieumaatschappij, scoren wij bijzonder slecht met alle gevolgen vandien voor de vruchtbaarheid van graslanden en de dieren die daarvan leven, zoals vlinders en bijen. En het verlies van die diersoorten heeft, zoals bekend, dan ook weer zijn repercussies op de bevruchting van landbouwgewassen (Ceulemans 2019).

Terwijl het landbouwinkomen in de Europese Unie tot 16% lager zou kunnen liggen in 2050, zijn ook hier grote verschillen tussen regio's te verwachten. Op het eerste gezicht – de bovenste figuren – is de impact van de klimaatwijziging positief voor vele

Europese landbouwers. Maar wanneer we de globale effecten incalculeren – onderaan – ziet het plaatje er toch anders uit, zeker voor wie in Centraal- of Zuid-Europa aan landbouw doet (EMA 2019).

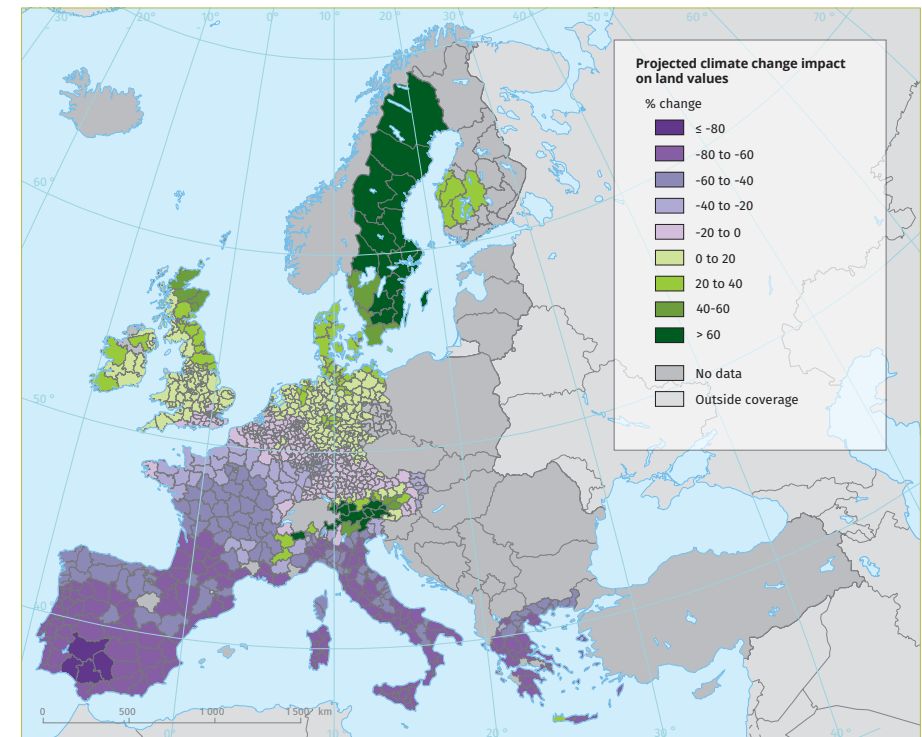
Income change at NUTS 2 in EU-27 in mid-2020 relative to 2004 baseline



Figuur 6 Evoluties in het landbouwinkomen (EMA 2019)

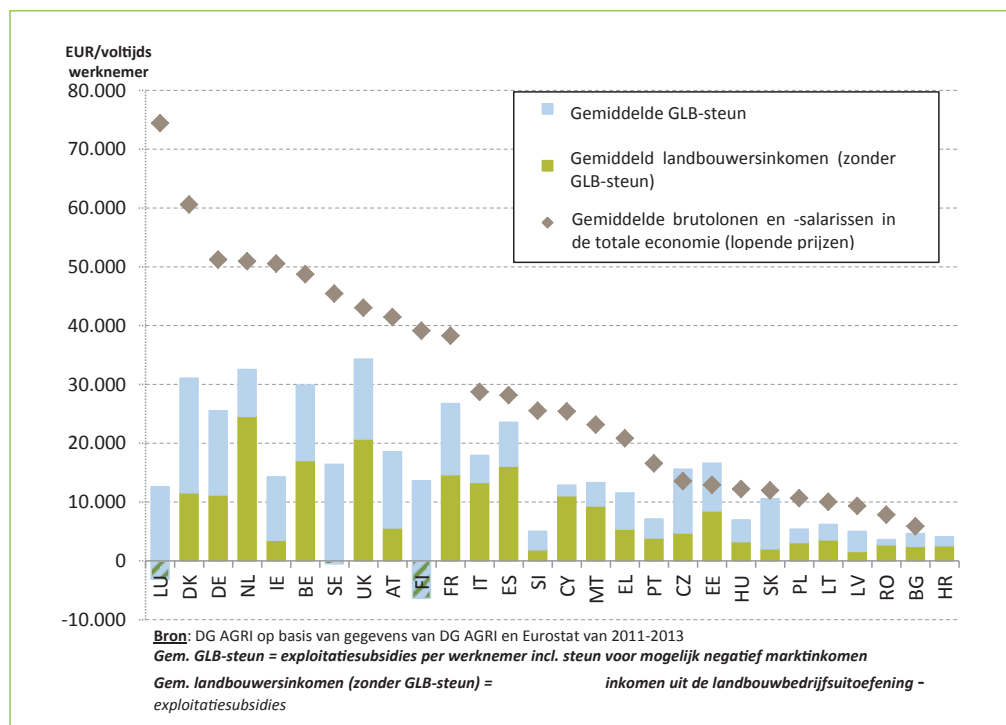
Die evoluties kunnen ten slotte tot bijzonder significante wijzigingen in de waarde en prijs van landbouwgronden leiden. West-Europa en Noord-Europa zouden hogere landwaardes kunnen zien terwijl landbouwbedrijven in het Zuiden, met name Italië, tegen waardeverminderingen tot 80% over de komende eeuw zouden aankijken, alle onzekerheden in de modellering in acht genomen.

Percentage change in farmland values projected for the period 2071-2100 compared to 1961-1990



Figuur 7 Evoluties in landbouwgrondprijzen in de 21e eeuw (EMA 2019)

Er hoeft geen tekeningetje bij om te begrijpen dat zelfs wanneer deze scenario's maar deels bewaarheid worden, het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) onder immense druk zal komen te staan.



Figuur 8 Steun versus landbouwincome in Europa (Europese Commissie 2017)

Het huidige GLB – op zichzelf bijna 40% van het volledige EU-budget – deelde meer dan 40 miljard uit in rechtstreekse betalingen als inkomenssteun aan landbouwers en ongeveer 15 miljard euro in zogenoemde maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

Die rechtstreekse betalingen waren enigszins voorwaardelijk: landbouwers waren verplicht aan een aantal milieuvorwaarden te voldoen. Cross-compliance of enhanced conditionality vereiste dat zij de EU-wetgeving inzake milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn respecteerden en good practices rond bijvoorbeeld koolstofopslag. Tot 30% ging op aan “groene” rechtstreekse betalingen per hectare in functie van inspanningen rond gewasdiversificatie, blijvende graslanden of bedekkingsgewassen. De tweede pijler – plattelandsontwikkeling – omvatte wel een aantal klimaatgerelateerde doelstellingen

zoals het beheer van ecosystemen en het terugdringen van broeikasgasuitstoot en vereiste dat klimaatgerelateerde maatregelen mainstream werden (en dus op meer geld konden rekenen). Maar of het aanpassingsvermogen van de Europese landbouw aan de klimaatwijziging daarmee wezenlijk geholpen was, is zeer de vraag.

Ook de Europese Rekenkamer vond in 2017 dat het huidige beleid niet voldeed, wegens gebrek aan ambitie en aan de juiste opvolginstrumenten. De “greening” in het bijzonder was te weinig specifiek of veeleisend in haar doelstellingen, bijvoorbeeld rond gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden zoals blijvend grasland, en bleef steken in een soort verkapte inkomenssteunregeling. Bovendien maakten de lidstaten nauwelijks gebruik van de flexibiliteit die de vergroening toestond om maatregelen

uit te werken die specifiek waren voor hun regio('s). De hele idee van vergroening in het landbouwbeleid was bedoeld als ontkoppelde inkomenssteun “die landbouwers beloont voor de voorziening van collectieve milieu- en klimaatgoederen” volgens de Commissie. Maar de betaling was “niet bedoeld om hetzij de kosten voor landbouwers of de waarde van de verwachte basisvoordelen op milieu- en klimaatgebied te weerspiegelen.” Dat lijkt op zijn minst niet consistent.

De Europese Commissie werkt daarom aan een nieuw GLB waar aanpassing aan de klimaatwijziging een expliciete doelstelling is. Dat GLB zal grosso modo blijven steunen op de pijlers rechtstreekse betalingen en plattelandsontwikkeling maar in de pijler rechtstreekse betalingen is een reeks gerelateerde maatregelen terug te vinden die het klimaat en het milieu ten goede moeten komen, waarvan de ecoschema's de meest in het oog springende zijn. Lidstaten zullen verplicht worden om te investeren/ financiering te voorzien voor gecombineerde agri-milieu-klimaatmaatregelen⁴. De idee is dat een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel de lidstaten ertoe zal brengen om een eigen, gebiedsgericht beleid te voeren dat overeenstemt met de ecosystemendiensten die relevant zijn voor ons land en onze regio's.

Daarnaast wil Europa de rechtstreekse betalingen, die gekoppeld zijn aan grond, evenwichtiger verdelen. Nu krijgt 20% van de landbouwers 80% van de betalingen. De Commissie denkt er onder meer aan om te herverdelen van de (hele) grote naar de kleinere bedrijven, en om enkel steun te verlenen aan “echte” landbouwers, die actief landbouw bedrijven om aan de kost

te komen (Europese Commissie 2019). Ook andere perverse prikkels moeten er uit: hoe pervers is het dat een landbouwer grasland met opzet moet ploegen om ervoor te zorgen dat het geen “blijvend grasland” zou zijn? De Waalse regering liet wel al weten bezorgd te zijn dat het totale budget lager zou uitvallen dan in het huidige GLB, met name omdat de tweede pijler zou worden uitgehouden.

Precisielandbouw kan het gebruik van schadelijke stoffen en van irrigatiewater tot een minimum herleiden.

Het Europese Agentschap voor het Milieu is niet overtuigd dat het nieuwe CAP voldoende de nadruk legt op de noodzakelijke aanpassing aan in plaats van het proberen milderer van de klimaatwijziging. Maatregelen die aanpassing, milderer van de klimaatwijziging én biodiversiteit promoten combineren, verdienen daarbij de voorkeur. Landbouwers kunnen nieuwe (of integendeel “vergeten”) gewassen telen die beter opgewassen zijn tegen extreme weersomstandigheden bijvoorbeeld en die liefst ook beter koolstof opslaan in de bodem en de diversiteit doen toenemen. Veehouders kunnen selectief dierenrassen kweken die minder methaan uitstoten bij de vertering, en tegelijk resistentier zijn tegen plagen of ziektes uit warmere of vochtiger omgevingen. Mest kan ter plaatse vergist worden tot biogas om elektriciteit op te wekken op de boerderij. Precisielandbouw kan het gebruik van schadelijke stoffen en van irrigatiewater tot een minimum herleiden, of graas- en staltechnieken optimaliseren.

⁴ Om het eenvoudig te houden zal ook in de tweede pijler van de plattelandsontwikkeling een soortgelijke maatregel een plaats vinden. Vraag blijft in hoeverre het nieuwe GLB dan tegemoetkomt aan de aanbeveling van de Europese Rekenkamer om “kunstmatige en verwarrende verschillen tussen instrumenten die in wezen gelijk zijn” te voorkomen.

Nog belangrijker is dat de perceptie blijft heersen dat klimaat- en milieumaatregelen die uiteindelijk bijdragen tot de ecosysteemdiensten van het ecosysteem waarin de landbouwer zich bevindt, als een soort “randvoorwaarden” – lees: bijkomende lasten – moeten worden gezien om voedsel te (mogen) produceren:

“Greater efforts are needed to increase the uptake of measures at farm level by promoting their win-win aspects for farmers, in terms of economic benefits, and for the environment, in terms of enhancing resilience and adaptive capacity. Adaptation measures need to be framed not as additional requirements but as solutions to enable farming in Europe to be sustainable in the long run.” (EMA 2019)

Wallonië was in ieder geval van plan om de ecoschema’s “de manière ambitieuse” te gebruiken. Het gewest wil met name inzetten op waar het goed in is: plantaardige eiwitten (en veevoerders), extensieve veeteelt (en melk) in het zuidoosten van het land en biologische landbouw (Wallonie 2019). Van de 83.000 ha in België die biologisch (of in omschakeling) verbouwd wordt, neemt Wallonië er 76.000 voor haar rekening, zo’n 10% van het Waalse effectieve areaal. In 2030 wil Wallonië minstens 30% van het landbouwoppervlakte biologisch bewerkt zien en op termijn voor 100% evolueren naar korteketen- of agro-ecologische landbouw.

Ook Vlaanderen wil ten laatste tegen 2027 een duurzaam alternatief om zowel de gekoppelde inkomenssteun uit te faseren en tegelijk de klimaatdoelstellingen helpen realiseren met haar veehouders (Vlaanderen 2019).

BELGIË IS NIET PER SE DE SLECHTSTE LEERLING VAN DE LANDBOUWKLAS

De wereldwijde impact op het broeikas-effect – in termen van koolstofdioxide-equivalent – werd in een toonaangevende Science-studie (Poore 2018) berekend met als eenheid 100 g eiwit. De impact van voedselproductie werd

becijferd op basis van gegevens van ongeveer 38.700 landbouwbedrijven in 119 landen, en 40 producten die ongeveer 90% van de wereldwijde eiwit- en calorieconsumptie vertegenwoordigen.

De Belgische landbouwsector stoot ongeveer 10 miljoen ton CO₂equivalent uit, volgens de nationale inventaris:

Table ES3.1	Gg CO ₂ Equivalent												% Changes
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1. Energy	103 742	107 705	106 040	105 505	98 756	89 187	88 229	87 752	81 945	85 723	84 036	83 262	-19.7
2. Industrial Processes and product use	26 292	30 171	28 417	26 440	21 466	20 628	19 055	19 797	19 786	19 753	20 369	19 694	-25.1
3. Agriculture	12 217	12 289	11 323	10 284	10 201	10 094	9 883	9 923	10 121	10 050	9 894	10 106	-17.3
4. Land Use, Land-Use Change and Forestry	-3 313	-2 630	-1 775	-1 537	-331	-159	-251	-322	-284	-296	-286	-259	-92.2
5. Waste	4 335	4 501	3 949	3 055	2 500	2 289	2 206	1 832	1 654	1 597	1 484	1 477	-65.9
6. Other	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0.0
Total (including LULUCF)	143 273	152 035	147 955	143 747	132 591	122 039	119 122	118 982	113 222	116 826	115 498	114 280	-20.2

De combinatie van de runder-, varkens- en kippenteelt in ons land neemt daarvan een aanzienlijk deel voor zijn rekening – grootteorde 8 Mt CO₂equivalent⁵.

Aantal runderen in België, Vlaanderen en Wallonië (2000 tot 2017)

	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
België	3.041.565	100	2.592.631	85	2.503.262	82	2.503.140	82	2.385.988	78
Vlaanderen	1.558.075	100	1.303.865	84	1.321.005	85	1.327.844	85	1.278.783	82
Wallonië	1.483.060	100	1.288.528	87	1.181.385	80	1.174.888	79	1.106.564	75

Aantal varkens in België, Vlaanderen en Wallonië (2000 tot 2017)

	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
België	7.368.539	100	6.429.566	87	6.364.164	86	6.178.980	84	6.108.077	83
Vlaanderen	7.051.094	100	6.037.133	86	5.981.191	85	5.804.844	82	5.738.154	81
Wallonië	317.433	100	392.428	124	382.973	121	374.136	118	369.923	117

Aantal pluimvee in België, Vlaanderen en Wallonië (2000 tot 2017)

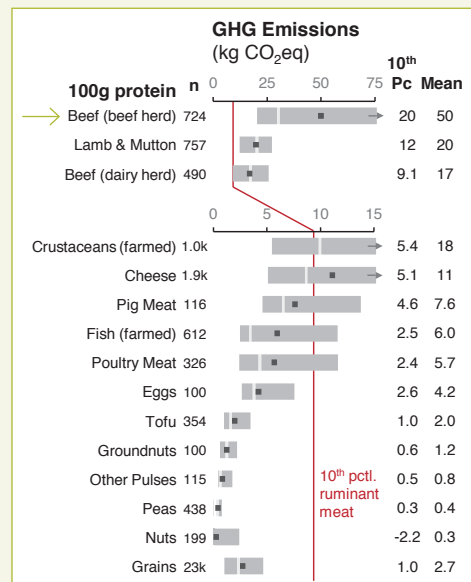
	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
België	40.636.926	100	34.374.537	85	37.738.867	93	43.222.978	106	40.805.493	100
Vlaanderen	36.663.318	100	29.125.264	79	32.128.295	88	36.812.675	100	34.147.987	93
Wallonië	3.973.281	100	5.248.907	132	5.610.572	141	6.410.260	161	6.657.506	168

⁵ CO₂equivalent – koolstofdioxide-equivalent – geeft weer hoeveel koolstofdioxide dezelfde globale opwarmingscapaciteit (GWP) bezit, wanneer die gemeten wordt over typisch 100 jaar. Hoe groter de GWP, hoe meer dat product de atmosfeer opwarmt in vergelijking met koolstofdioxide. Wanneer een gas bovendien eenzelfde energie opneemt over een kortere tijdsspanne, zal de GWP nog meer toenemen. Methaan bijvoorbeeld heeft een GWP over 100 jaar van ongeveer 30, omdat methaan korter overleeft na uitstoot en tegelijk meer energie absorbeert.

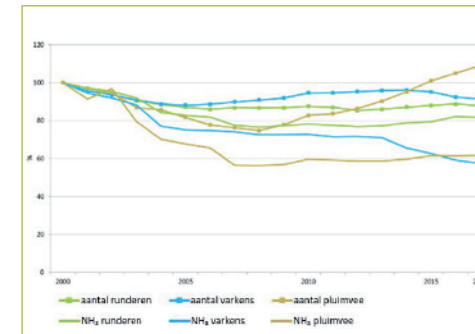
Door het geslacht gewicht runderen, varkens en kippen om te zetten naar eiwitten, kunnen we ietwat kort door de bocht nagaan dat die diersoorten in België ongeveer één miljard keer 100 g eiwit opleveren voor menselijk gebruik, waarvan een kwart van runderen, iets meer dan 40% van varkens en iets minder dan een derde van kippen komt.

We kunnen zo inschatten hoe België zich verhoudt – wat de uitstoot van broeikasgassen betreft – met de rest van de wereld door de cijfers uit de benchmarkstudie op ons land toe te passen. In de tabel hiernaast wordt weergegeven hoeveel broeikasgassen er door de 10% minst impactvolle producenten, de gemiddelde producent, de mediaanproducent en de 10% meest impactvolle producent wordt uitgestoten om 100 g eiwit te puren uit de verschillende voedingsproducten in de lijst. Zo wordt in de runderteelt gemiddeld 50 kg CO₂equivalent uitgestoten om 100 g eiwit te produceren voor menselijk gebruik, en de 10% meest impactvolle producent zelfs meer dan 75 kg (zie beef in de tabel hiernaast).

De Belgische verzamelde runder-, varkens- en kippenhouder zou daarmee, als hij even goed zou doen als de 10% minst impactvolle producent, ongeveer 7,5 Mt uitstoten. Als de Belgische veeteeltsector ongeveer even goed zou doen als de middelst gerangschikte producent (de mediaan), zou hij 10 Mt uitstoten – het cijfer dat overeenkomt met de uitstoot van de héle Belgische landbouwsector. Dat is fors beter dan de gemiddelde producent – wanneer rekening wordt gehouden met de grootte van iedere producent – die ongeveer 17 Mt zou uitstoten. De 10% “slechtste” producent zou, als hij de schaal en de verdeling van de veeteelt (hier beperkt tot runderen, varkens en kippen) zoals in België zou hebben, meer dan 34 Mt uitstoten.



De interactie tussen landbouwactiviteiten wereldwijd en hoe het klimaat en onze leefomgeving daarop reageren, is minder evident dan vaak wordt voorgesteld. Het risico op verzuring bijvoorbeeld – lees: de uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak – is met een kwart of meer afgenomen sinds 2000 bij ons. Met name de veeteelt was verantwoordelijk voor de daling in de emissies, zeker in de eerste jaren van het millennium. Daarna stagneerde de afname of werd ze zelfs omgekeerd. Eerder dan de afname van het aantal dieren, was betere stal- en vooral bemestingstechnologie de belangrijkste reden voor de verbetering. De grootte van de veestapel op zich is dus maar één deel van de discussie; de verhouding van het aantal dieren in verhouding met de open ruimte en de stalruimte is een gepaster perspectief. Waar de ammoniakemissie bij runderen in lijn ligt met de evolutie van het aantal dieren, is dat niet het geval bij varkens of pluimvee waar veel forsere dalingen in de emissie gepaard gaan met een beperkte daling (varkens) of zelfs stijging (pluimvee) sinds 2000.

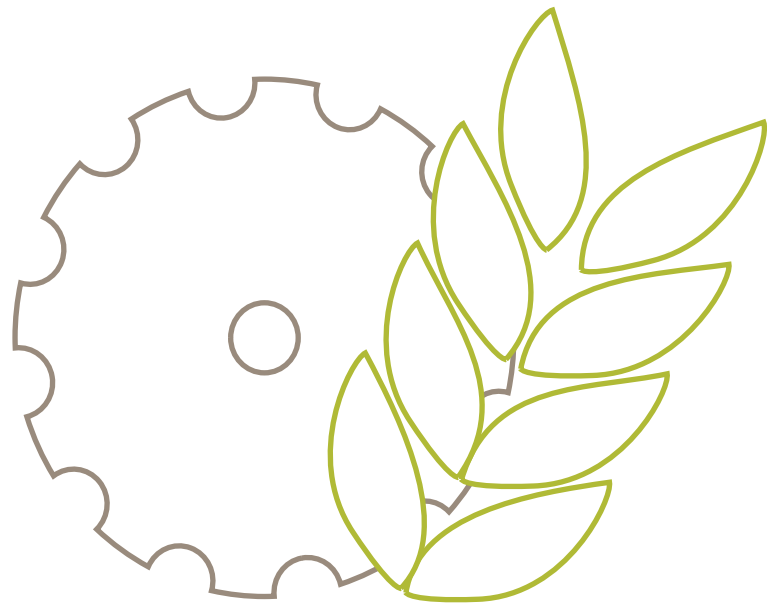


Figuur 9 Ammoniakemissie en dieraantallen – trends (VMM 2019)

De efficiëntie waarmee aan landbouw wordt gedaan in Europa, laat staan in de wereld, is niet overal gelijk. Voor een deel ligt dat aan de inspanningen – of het gebrek daaraan – van de landbouwers zelf; nog vaker zijn regulering en wetgeving de doorslaggevende factor. Van iedere kg stikstof die aan gewassen wordt toegediend in de wereld gaat bijvoorbeeld 60 tot 400 g verloren (Poore 2018). Die grote variatie wordt in grote mate beïnvloed door de zuurtegraad van de grond, de omgevings-temperatuur en de mate waarin gedraineerd wordt, factoren waar ofwel de natuur, ofwel de landbouwer ofwel de normering invloed op kan hebben. Zeker in landbouwketens waar de maximaal mogelijke efficiëntie bijna bereikt is, zoals bij ons, kunnen de resultaten van wat op het eerste gezicht voor de hand liggende maatregelen zouden zijn, uiterst uiteenlopend zijn. Het landgebruik voor gerstproductie in Noord-Europa halveren zou hypothetisch de uitstoot van broeikasgassen verdubbelen bijvoorbeeld. De auteurs van het Science-artikel raden daarom aan om zoveel mogelijk specifieke manieren te overwegen om de impact op het klimaat tegen te gaan:

“Providing producers with multiple ways to reduce their environmental impacts recognizes the variability in sources and drivers of impact but requires a step change in thinking: that practices such as conservation agriculture or organic farming are not environmental solutions in themselves but options that producers choose from to achieve environmental targets.” (Poore 2018)

De meerwaarde zit in het intrinsiek samen beschouwen van het productieproces en de impact op het milieu en het klimaat op langere termijn – wat zo ongeveer de definitie van duurzaamheid kan zijn.



TOT SLOT:
ZONDER
MENTALITEITS-
WIJZIGING
MIST EEN
BETER BELEID
EEN BREDER
DRAAGVLAK



TOT SLOT: ZONDER MENTALITEITSWIJZIGING MIST EEN BETER BELEID EEN BREDER DRAAGVLAK

Laten we niet vergeten: de belangrijkste prikkel die de rol van de landbouw in de open ruimte aanjaagt is gemakkelijk te identificeren – de prijs die de consument betaalt voor kwaliteitsvolle producten van bij ons. Een hogere prijs leidt tot minder druk op het rendement per hectare en dus ook op het aantal hectare zelf. Overheden deinen ervoor terug in te grijpen in een markt waar zo duidelijk marktfalen – het niet in rekening brengen van alle risico's, schadelijke en positieve effecten – op de loer ligt. Sommige producten worden aan een dermate lage prijs aangeboden dat de consument zich misschien wel even de wenkbrauwen fronsst maar dan toch maar een kip koopt voor drie euro. Waarom zouden er primeuraardappelen uit Egypte in de winkel moeten liggen terwijl Belgische landbouwers nog aardappelvoorraden hebben liggen? De landbouwer is in die keten zeker niet de sterkste speler, een aantal (bijzonder grote) ondernemingen daargelaten. Distributeurs aan consumentenzijde, en leveranciers van bijvoorbeeld veevoeder aan de zijde stroomopwaarts zijn belangrijke partners.

Landbouwproductie (in strikte zin) is belangrijk voor onze economie maar dat geldt a fortiori als deel van agrovoedingscomplex, misschien wel de belangrijkste economische sector in ons land. Wat als de diepvriesindustrie naar Noord-Frankrijk uitwijkt? Dezelfde vaststelling geldt uiteraard ook voor

Europa waar 44 miljoen mensen rechtstreeks of onrechtstreeks in de voedingswaardeketen tewerkgesteld worden die 180 miljard toegevoegde waarde genereert per jaar (versus subsidies van om en bij de 50 miljard).

Vandaag wordt een vierde of meer van alle voedsel dat geproduceerd wordt, verspild, goed voor één biljoen dollar per jaar economische schade.

Paradoxaal genoeg zou de versnippering van ons landschap, een factor die landbouw en natuurbehoud in de open ruimte niet vergemakkelijkt, wel een pluspunt zijn om de band met de consument aan te halen. Niemand in België moet bij wijze van spreken meer dan 20 km fietsen om "zijn" voedsel verbouwd te zien worden, om een plukboerderij tegen te komen, om desnoods zelf aren te gaan lezen. Die proximité stelde landbouwers vroeger in staat om te leven van een beperkt aantal hectare of dieren: je markt was je dorp. De schaalvergroting en de globalisering van de landbouwketens hebben die band doorgesneden waardoor Belgische landbouwers op commoditymarkten moeten concurreren met buitenlandse mastodonten die niet altijd volgens dezelfde regels spelen.

In Europa verliest elk jaar minstens 20% van de landbouwers meer dan 30% van hun inkomen in vergelijking met het gemiddelde van de afgelopen drie jaar (Europese Commissie 2017). De lage winstgevendheid – onder andere als gevolg van de strenge productienormen, de hoge productiekosten en de versnipperde structuur van de primaire sector in de EU – staat niet in de weg van het feit dat de Europese landbouw een koploper is op het gebied van verscheidenheid aan voedingsproducten en voedselkwaliteit en prat kan gaan op 's werelds hoogste uitvoer van landbouwproducten.

De vraag naar geïmporteerd voedsel is nu zo groot dat een kwart tot de helft van alle milieu-impact van voedselconsumptie gevoeld wordt in andere delen van de wereld dan waar de consumptie plaats vindt (IPBES 2019). Gemiddeld genomen verbruikt een land drie keer zoveel natuurlijke hulpbronnen van andere landen dan het tastbare volume van goederen dat dat land verhandelt. Daarmee is het bewustzijn van de impact van voedings- en andere consumptiekeuzes bijzonder laag – zeker als de internationaal bepaalde prijzen op geen enkele wijze die ecologische en socio-economische effecten weerspiegelen en de kleine marges weinig ruimte laten om duurzaam te opereren.

Lokale productie en wijzigingen in eetpatronen kunnen op die manier ook hand in hand gaan. Idem voor campagnes om voedselverlies en verspilling tegen te gaan. Vandaag wordt een vierde of meer

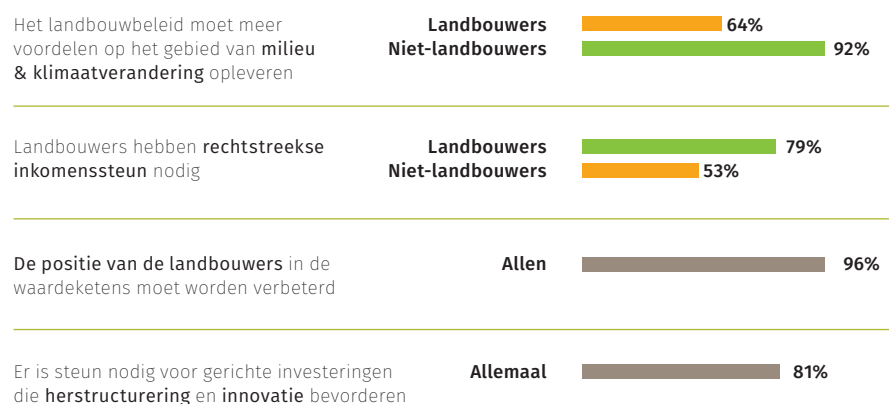
Gemiddeld genomen verbruikt een land drie keer zoveel natuurlijke hulpbronnen van andere landen dan het tastbare volume van goederen dat dat land verhandelt.

van alle voedsel dat geproduceerd wordt, verspild, goed voor één biljoen dollar per jaar economische schade volgens de FAO – voedsel dat trouwens wél heeft bijgedragen tot bijkomende broeikasgasuitstoot. Als we de ecologische en sociale kost meerekenen komen we aan meer dan het dubbele van dat bedrag uit (FAO 2013)⁶. Proximité is een belangrijk wapen in de strijd tegen voedselverlies en verspilling: oogsten kan optimaal gebeuren, opslag, overslag, transport, verpakking... kunnen er alleen maar wel bij varen door korte(re) ketens te promoten.

Een duurzame landbouw – en landbeheer in het algemeen – vereist daarnaast prikkels die een waardering van alle ecosystemediensten die landbouwers mee helpen leveren inhoudt: faire prijzen voor landbouwproducten, betalingen en waardering voor de geleverde diensten, en het versterken van collectief beheer door de lokale gemeenschap van landbouwers, consumenten, bewoners en bouwers, natuurbeheerders en andere betrokken partijen uit de land(bouw)keten.

⁶ We merken op dat een wereld zonder verspilling niet per se optimaal is. De economische en sociale kost kan misschien doorwegen ten opzichte van de verwachte ecologische winst. Het "optimale" niveau van voedselverlies en -verspilling wordt bereikt wanneer de kost om nog 1 ton minder voedsel te verspillen hoger komt te liggen dan de winst – zowel in termen van economisch, sociaal als ecologische criteria – van dat bijkomend vermeden ton. Meer keuze voor de consument leidt misschien noodzakelijk tot meer verlies, sneller transport of betere opslag kost waarschijnlijk meer aan uitstoot, een productieproces met minder verlies verlaagt mogelijk de prijzen waardoor consumenten uiteindelijk meer gaan verspillen enzovoort.

OPENBARE RAADPLEGING: MATE VAN STEUN VOOR DE VOLGENDE BEWERINGEN



Figuur 10 Openbare raadpleging over het GLB (Europese Commissie 2017)

Het in aanmerking nemen van het belang van ecosysteemdiensten ligt in de lijn van de opkomende trend van “true” of “full cost accounting” (EOSTA 2017, FAO 2013). De idee is om de kapitaalkost van het natuurlijk en sociaal kapitaal dat in het productie- en consumptieproces van met name voedsel gebruikt wordt in rekening te brengen: duurzaam omgaan met waterschaarste, zorg voor bodemkwaliteit op lange termijn, koolstofuitstoot en -opslag, de impact op het landbouwersgezin of de gezondheidszorg zijn allemaal aspecten van die – complexe – waarderingsoefening. Door al die kosten te internaliseren – mee te rekenen, zeg maar – wordt de juiste of volledige prijs van ons voedsel zichtbaar: zowel voor de consument maar ook voor de landbouwer en alle andere partijen in de waardeketen. Door op transparante wijze die (geanonimiseerde en geaggregeerde) data beschikbaar te stellen in een soort prijsobservatorium kan de prijsvorming en daarmee het verdienmodel van de landbouwer in het bijzonder de aandacht krijgen die het verdient.



DANK AAN DE STAKEHOLDERS

Dit document is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met verschillende stakeholders. Fedagrim en de auteur danken in het bijzonder Julie Legrand, Bart Caron, Francesco Van der Jeugd, Bert De Somviele, Freek Verdonckt, Guy Vloebergh, Anne Pisman en Veerle Strosse, David Nassen, Krzysztof Sulima, en Guido Mangnus hartelijk voor hun waardevolle inbreng.

VERDER LEZEN

Adviescollege Stikstofproblematiek (2019), Niet alles kan. Aanbevelingen voor korte termijn, 25 september.

Boelens, Luuk, Marleen Goethals en Dieter Van Hemelrijck (2019), Operationalisering en toepassing van een geïntegreerde aanpak voor bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Bommelaer, Olivier en Jérémy Devaux (2011), Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau, Service de l'Economie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable 52.

Broekx Steven, De Nocker Leo, Liekens Inge, Poelmans Lien, Staes Jan, Van der Biest Katrien, Meire Patrick en Verheyen Kris (2013), Raming van de baten geleverd door het Vlaamse NATURA 2000-netwerk, VITO, Universiteit Antwerpen en Universiteit Gent.

Ceulemans, Tobias, Maarten Van Geel, Hans Jacquemyn, Margaux Boeraeve, Jan Plue, Liina Saar, Liis Kasari, Gerrit Peeters, Kasper van Acker, Sam Crauwels, Bart Lievens en Olivier Honnay (2019), Arbuscular mycorrhizal fungi in European grasslands under nutrient pollution, Global Ecology and Biogeography, August.

European Environment Agency (2017), Landscapes in transition. An account of 25 years of land cover change in Europe, EEA Report No 10/2017.

EOSTA (2017), True Cost Accounting.

European Environment Agency (2017), Food in a green light – A systems approach to sustainable food, EEA Report No 16/2017.

European Environment Agency (2019), Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe.

Europese Commissie (2017), De toekomst van voeding en landbouw, COM(2017) 713f.

Europese Commissie (2019), Evaluatie van de voortgang betreffende de implementatie van de EU-strategie voor groene infrastructuur, COM(2019) 236f.

Europese Rekenkamer (2017), Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is, Speciaal Rapport 21.

European Union (2018), Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services, Technical Report 2018/01.

FAO (2014), Food Wastage footprint – Full-cost Accounting.

Fedagrim (2017), Landbouwpact voor een faire en leefbare landbouw in België.

Fedagrim (2019), Memorandum voor de federale verkiezingen van 26 mei.

Haines-Young, R. en M.B. Potschin (2018), Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1. Guidance on the Application of the Revised Structure.

Hofste, Rutger W., Samantha Kuzma, Sara Walker, Edwin H. Sutanudjaja, Marc. F.P. Bierkens, Marijn Kuijper, Marta Faneca Sanchez, Rens van Beek, Yoshihide Wada, Sandra Galvis Rodriguez en Paul Reig (2019), AQUEDUCT 3.0: Updated decision-relevant global water risk indicators, World Resources Institute.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2019), Climate Change and Land.

Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2018), Land Degradation and Restoration.

Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019), Biodiversity and Ecosystem Services.

De Landgenoten (2017), Geef ruimte aan de boeren van de toekomst, visienota.

Maertens, Ellen, Linn Dumez en Dirk Van Gijsegem (2016), Klimaatmitigatie in landbouw: een literatuurstudie.

Michels, Helen, Alaerts Katrijn, Schneiders Anik, Stevens Maarten, Van Gossom Peter, Van Reeth Wouter en Vught Inne (2018), Natuurverkenning 2050: Inspiratie voor de natuur van de toekomst. Syntheserapport, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018(3).

OMGEVING cvba (2017), Vergunningenbeleid in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Ostrom, Elinor (1990), Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Patel, Raj (2008), Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System, Portobello Books.

Poelmans Lien, Liliane Janssen en Lorenz Hamsch (2019), Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2016, Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Poore, Joseph en Tomas Nemecek (2018), Reducing food's environmental impact through producers and consumers, Science 360, 987-992.

Pretty, J.N, Brett, C., Gee, D., Hine, R.E., Mason, C.F., Morison, J., Rayment, M.D, Van Der Bijl, G. en Dobbs, T. (2001), Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture, *Journal of Environmental Planning and Management* 44.2, 263-283.

Riera Anton, Clémentine Antier en Philippe Baret (2019), Study on Livestock scenarios for Belgium in 2050, in opdracht van Greenpeace.

Ryckewaert, Michael, Kristien Van den Houte (VUB), Laurens Brusselmans, Bernard Hubeau, Diederik Vermeir (UAntwerpen) (2018), De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik – 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik.

Shrestha, S. et al. (2013), Impacts of climate change on EU agriculture, *Review of Agricultural and Applied Economics* 16.2, 24–39.

Terrer, César, Jackson, Robert B., Prentice, I. Colin, Keenan, Trevor F., Kaiser, Christina, Vicca, Sara, Fisher, Joshua B., Reich, Peter B., Stocker, Benjamin D., Hungate, Bruce A., Peñuelas, Josep, McCallum, Ian, Soudzilovskaia, Nadejda A., Cernusak, Lucas A., Talhelm, Alan F., Van Sundert, Kevin, Piao, Shilong, Newton, Paul C. D., Hovenden, Mark J., Blumenthal, Dana M., Liu, Yi Y., Müller, Christoph, Winter, Klaus, Field, Christopher B., Viechtbauer, Wolfgang, Van Lissa, Caspar J., Hoosbeek, Marcel R., Watanabe, Makoto, Koike, Takayoshi, Leshyk, Victor O., Polley, H. Wayne en Franklin, Oskar (2019), Nitrogen and phosphorus constrain the CO₂ fertilization of global plant biomass, *Nature Climate Change*, August.

Van Gossum, Peter, Katrijn Alaerts, Lode De Beck, Heidi Demolder, Lieven De Smet, Helen Michels, Johan Peymen, Anik Schneiders, Maarten Stevens, Marijke Thoonen, Wouter Van Reeth en Inne Vught (red.) (2016), *Natuurrapport – Aan de slag met ecosysteemdiensten*, INBO.

Verhoeve, Anna (2015), Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities, The case of Flanders, ILVO, KU Leuven en UGent.

Verhoeve, Anna, Eva Kerselaers, Elke Rogge, Christel Claes en Mechtilde Hennebert (2016), Niet-agrarisch gebruik van agrarisch gebied in provincie Antwerpen, ILVO & Provincie Antwerpen.

Verhoeve, Anna, Miro Jacob, Elke Vanempten en Jeroen De Waegemaeker (2019), *Hergebruik hoeves: Inventaris van de uitdaging in de provincie Oost-Vlaanderen*, ILVO.

Vermeiren Karolien, Lien Poelmans, Guy Engelen, Steven Broekx, Carolien Beckx, Leo De Nocker en Karolien Van Dyck (2019), *Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen*, VITO, Common Ground en VRP.

Vlaamse Milieumaatschappij (2019), *Jaarrapport Lucht – Emissies per sector 2000-2017*.

Vlaanderen (2019), *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*.

Wallonie (2019), *Déclaration de politique régionale Wallonie 2019-2024*.

Wallonie SPW Agriculture et Environnement (2019), *Evolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie 2017*.

Wenping Yuan, Yi Zheng, Shilong Piao, Philippe Ciais, Danica Lombardozi, Yingping Wang, Youngryel Ryu, Guixing Chen, Wenjie Dong, Zhongming Hu, Atul K. Jain, Chongya Jiang, Etsushi Kato, Shihua Li, Sebastian Lienert, Shuguang Liu, Julia E.M.S. Nabel, Zhangcai Qin, Timothy Quine, Stephen Sitch, William K. Smith, Fan Wang, Chaoyang Wu, Zhiqiang Xiao en Song Yang (2019), Increased atmospheric vapor pressure deficit reduces global vegetation growth, *Science Advances* 5.8, August.

LAND-
BOUW
OPEN
RUIMTE

en