

Agenda hoofdtafel bijeenkomst

Datum: 1 mei 2023

Duur: 9:30 – 12:45 (inclusief lunch)
12:45 – 17:00 leestijd (niet verplicht)

Locatie: The Anthony Hotel Utrecht, Kanaalstraat 197-199

Agenda

1. Opening

2. Discussie bescherming landbouwgrond
 - a. *Afwegingskader, zie bijlage 'afwegingskader landbouwgrond 26-4'*
 - b. *Verdere bescherming landbouwgrond, zie bijlage 'gespreksnotitie bescherming landbouwgrond' opgesteld door het ministerie van LNV*

3. Toelichting op het proces om te komen tot doelbereik

4. Toelichting op proces komende weken

12:00 – 12:45 **Lunchpauze**

5. Leestijd concept akkoord teksten
Het secretariaat deelt de teksten op papier uit, de plenaire discussie hierover volgt op 8 mei.

Beste deelnemers van de hoofdtafel,

Volgende week maandag staat er weer een hoofdtafel in de agenda's. Onderstaand vinden jullie de agenda op hoofdlijnen.

In de ochtend sluiten minister Adema en minister De Jonge aan.

Agenda

09:30	Aanvang
09:30 – 12:00	Programma volgt, in ieder geval: <ul style="list-style-type: none">• Afwegingskader• Bescherming van landbouwgrond
12:00 – 12:45	Lunch

Na de lunch is de zaal de gehele middag beschikbaar om de herziende teksten te lezen. Wij delen deze op papier uit.

We komen hier op deze dag niet meer plenair op terug, wel is het secretariaat aanwezig voor vragen en opmerkingen.

Dit betekent ook dat dit onderdeel van het programma niet 'verplicht' is.

Locatie

The Anthony Hotel

Kanaalstraat 197 – 199, Utrecht

Let op, er zijn wegwerkzaamheden aan de Kanaalstraat. Het hotel is alleen te bereiken via de Jan Pieterszoon Coenstraat.

Het parkeerterrein is vrij toegankelijk.

Voor nu een fijne Koningsdag gewenst!

Hartelijke groet,

Afwegingskader beschermen bruikbare landbouwgrond

Aanleiding en achtergrond

Vanuit het advies van Remkes komt voort dat landbouw niet het sluitstuk mag zijn in de discussie over ruimte. Dit is als volgt verwoord in de brief 'toekomst landbouw':

'Het is van belang dat er voor de agrarische sector bruikbare landbouwgrond is en blijft. In lijn met het advies van de heer Remkes mag de agrarische sector niet het sluitstuk zijn in de discussie over ruimte. Beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen. We stellen hiervoor uitgangspunten op. Deze uitgangspunten zullen in samenhang en parallel met de gebiedsprogramma's en de provinciale uitwerking in het Programma NOVEX worden opgesteld, binnen de kaders van het NPLG en Kamerbrief Water en Bodem Sturend en door de ministeries van BZK, IenW, EZK en LNV gezamenlijk.'

Ook is de Nederlandse landbouw kenmerkend voor het Nederlandse landschap en een belangrijke economische drager van het platteland. De landbouw en haar functies, als landschapsbeheerder en voedsel- en grondstoffenproducent, zijn het waard om te beschermen.

Het uitwerken van dit afwegingskader kent primaire drie redenen:

- **Er bestaat een ruimtedruk vanuit andere ruimtefuncties op landbouwgrond.**
Vanuit de energietransitie, infrastructuur en verstedelijking volgt een ruimtedruk op landbouwgrond. Daarnaast geldt dat invulling geven aan de plannen uit het Natuurnetwerk Nederland en de Bossenstrategie ook een ruimteclaim zal leggen. Deze claim zal deels om scheiding tussen natuur en landbouw, maar ook om nieuwe functiecombinaties vragen.
- **De landbouw heeft zelf ook verschillende opgaves die ruimte behoeven.**
De water-, klimaat- en natuurdoelen vragen om een transitie in de landbouw richting meer duurzame, natuurinclusieve en/of meer extensieve vormen van productie. Daarnaast zijn er verschillende ambities zoals het verbouwen van biobased bouwmaterialen en plantaardige eiwitten. De combinatie van extensivering en de introductie van nieuwe gewassen vergroot de druk op het huidige landbouwareaal, de bestaande teelten en productieomvang.
- **Het voorkomen van afwenteleffecten op de landbouw bij onttrekking van landbouwareaal.**
Voorkomen moet worden dat bij functiewijziging op landbouwgrond de opgaven voor blijvende landbouwgebieden toeneemt, omdat dit bijvoorbeeld de concentratie van dieren in deze gebieden vergroot of omdat de milieupgaven (zoals bijv. koolstofopslag in bodems) op een kleiner landbouwareaal gerealiseerd moeten worden.

De afgelopen jaren is er een lichte afname geweest van het landbouwareaal in Nederland. De verwachting is dat deze daling – op basis van de bovengenoemde ontwikkelingen – met een vergelijkbaar percentage zal doorzetten. Deze notitie richt zich hierbij niet op de vraag hoe landbouwareaal absoluut beschermd kan worden in termen van omvang, productie of areaal, maar op de vraag: Hoe zorgen we ervoor dat het eventueel wijzigen van de functie landbouwgrond naar een andere functie dan landbouw op een zorgvuldige en transparante manier gebeurt? Om dit goed te doen worden uitgangspunten geformuleerd, die samen het afwegingskader vormen. Hieruit volgt een ladder. Het afwegingskader en de ladder hebben als doel om de landbouw goed mee te wegen in het proces van functiewijziging. Het is niet de bedoeling om hiermee de bescherming van de landbouw boven de inpassing van andere functies te plaatsen.

De notitie bestaat uit 4 onderdelen: Formuleren van een set aan uitgangspunten (1.), deze vormen samen het afwegingskader (2.) met een stappenplan om te komen tot uitwerking en borging (3.). Tot slot bevat (4.) een voorbeeld.

1. Uitgangspunten

Er zijn tot op heden verschillende uitgangspunten geformuleerd voor het afwegingskader en de ladder. Deze werken we hieronder verder uit.

- Functieverandering alleen wanneer dit echt nodig is. (Zie 1.1.)
- Verschillen in kenmerken tussen landbouwgebieden kunnen leiden tot verschillende keuzes. De beste, voor voedselproductie en voedselzekerheid geschikte landbouwgronden worden in principe zo veel mogelijk ontzien van functiecombinaties en -wijzigingen. (Zie 1.2.)
- Functiecombinaties en -wijzigingen met meerwaarde voor transitiepad (Zie 1.3.)
- Afwenteling op landbouw moet worden voorkomen. (Zie 1.4.)
- Het afwegingsproces moet eenduidig en transparant zijn. (Zie 1.5.)

1.1. Functieverandering alleen indien nodig

Het afwegingskader treedt pas in werking nadat bestaande ruimtelijke kaders zijn doorlopen, zoals de zonneladder en de ladder voor duurzame verstedelijking. De eerste stap is een check (en bijbehorende motivering) of functieverandering op landbouwgrond echt nodig is. Hiermee wordt geborgd dat de meerwaarde van deze grond voor de landbouw goed wordt meegewogen.

Voorbeeld 'nieuw bos': Op basis van het afwegingskader wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden van inbreiding van bos in de huidige natuurgebieden. Als de keuze wordt gemaakt om toch te gaan voor functieverandering of -combinatie van een landbouwgebied, dan wordt deze keuze gemotiveerd.

1.2. Gebiedstypen inclusief uitgangspunten

Hieronder worden drie verschillende gebiedstypen aan landbouwgrond onderscheiden, die ieder zijn gekoppeld aan hun eigen gebiedskenmerken en uitgangspunten. Deze (globale) gebiedsindeling biedt een voorkeursvolgorde bij het maken van afwegingen welke landbouwgrond als eerste in aanmerking komt voor functieverandering en welke we liever willen behouden voor de functie landbouw. Op grond van het fysieke systeem van bodem, water en natuur, en de gebiedsopgaven voor natuur en stikstof, klimaat en waterkwaliteit is de volgende, grove indeling bruikbaar om de geschiktheid voor vormen van landbouwontwikkeling te duiden.

Gebiedstype	Gebiedskenmerken	Uitgangspunten
Gebieden met weinig (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw	<ul style="list-style-type: none">• O.a. klei- en zavelgrond• Productie van voedsel, veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie binnen de gestelde doelen van het NPLG• Gebieden met weinig specifieke / gebiedseigen opgaven voor klimaat, natuur en/of water.• Geëigend transitiepad: Innovaties, technische- en managementmaatregelen.	<ul style="list-style-type: none">• Zo veel mogelijk beschikbaar houden voor duurzame voedsel en veevoederproductie. Mede t.b.v. de voedselzekerheid.• Waar mogelijk ontzien van functiewijzigingen.• Laatste voorkeur voor functiewijziging of combinatie.
Beperkte gebieden met matige (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw	<ul style="list-style-type: none">• O.a. zandgronden met voldoende wateraanvoer, hoger gelegen veengronden	<ul style="list-style-type: none">• Beschikbaar houden voor duurzame en extensievere vormen van voedsel,

	<p>en gebieden met kans op verzilting.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productie van voedsel, veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie op een extensievere manier. • Gebieden met gemiddelde specifieke / gebiedseigen opgaven voor klimaat, natuur en/of water. • Geëigend transitiepad: Combinaties van innovatie en extensievere bedrijfsvoering. 	<p>veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indien nodig zijn functiecombinaties of -wijzigingen hier mogelijk passend bij de nieuwe functie.
<p>Gevoelige gebieden met zware (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O.a. zandgronden zonder voldoende wateraanvoer, laag veen en uitspoelingsgevoelige gronden. • Gebieden met een specifieke en grote opgave voor natuur en stikstof, waterkwaliteit en (soms) klimaat. • Geëxtensiveerde vormen van landbouw door bijvoorbeeld introductie van nieuwe extensieve teelten. • Aanvullend verdienmodel mede op basis verbreding en andere ecosysteemdiensten. • Geëigend transitiepad: Extensivering of omschakeling naar andere vormen van landbouw: Natuurinclusief of biologisch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gronden kunnen gebruikt worden voor extensivering of in combinatie met andere verdienmodellen. • Functiecombinaties en functiewijziging zijn hier mogelijk passend bij de nieuwe functie • Eerste voorkeur voor functiecombinaties en -wijzigingen.

1.3. Functiecombinaties en -wijzigingen met meerwaarde voor transitiepad

Wanneer wordt gekozen voor nieuwe functies in een gebied, dan is eerst de vraag of het mogelijk is om slimme functiecombinaties toe te passen binnen het gekozen gebied en daarmee de ruimtevraag te beperken. Slimme combinaties dragen zowel bij aan de transitie van de landbouw, als aan doelbereik voor natuur, water en klimaat.

Zo niet, dan heeft de voorkeur om te kiezen voor een invulling van de functieverandering die het meest effectief met meerwaarde voor de transitie ter plaatse kan worden ingevuld. En actief bijdraagt aan de gebiedsopgaven voor natuur, water en klimaat.

Voorbeeld 'nieuw bos': Als inbreiding van nieuw bos niet mogelijk is binnen het huidige natuurareaal dan wordt verkend welk landbouwgebied goed past bij de nieuwe functie, in dit geval nieuw bos. De

gevoelige gebieden kennen transitiepaden als omschakelen naar andere vormen van landbouw waardoor functiecombinaties of -wijzigingen goed passen bij deze gebieden en vormen van landbouw. Daarnaast zijn de kenmerken van dit gebied zijn 'verdienmodel mede op basis verbreding en andere ecosysteemdiensten' en levert dit gebied een 'grote bijdrage aan instandhoudingsdoelstellingen van natuur.

1.4. Afwenteling voorkomen of compenseren

Bij functieverandering is het uitgangspunt uit de Nationale Omgevingsvisie dat afwenteling zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Er zijn twee vormen van afwenteling die bij functiewijziging op landbouwgrond kunnen ontstaan:

1. **Afwenteling van de landbouwopgave op resterende landbouwgebieden.** Als functiewijziging op landbouwgrond plaatsvindt, maar bijvoorbeeld de dierenrechten of de stikstofruimte blijven in de markt, dan zal dit elders leiden tot bedrijfsuitbreiding en een verhoogde concentratie van dieren. Dit vergroot de extensiveringsopgave voor de rest van de landbouwsector. Om afwenteling te voorkomen, moeten dus ook de dierproductierechten en/of stikstofruimte worden opgekocht.
2. **Afwenteling van de water-, klimaat- en natuuropgave.** Er zijn veel voorbeelden van agrariërs die al een groot aandeel hebben genomen in de transitieopgaven, zoals door middel van extensieve, natuurinclusieve en regeneratieve vormen van landbouw. En daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan b.v. weidevogel- en landschapsbeheer, koolstofopslag en biodiversiteit. Bij de keuze voor functiewijziging heeft het de voorkeur om dergelijk gewenst gebruik zoveel mogelijk te ontzien. Als dit niet mogelijk is, dan moeten de bijdragen aan dit beheer en deze ecosysteemdiensten worden gecompenseerd. Anders zou deze bijdrage aan de (inter-)nationale doelen verloren gaan en de druk op andere landbouwgronden vergroten. Compensatie gebeurt bij voorkeur binnen het betreffende gebied (b.v. stadslandbouw, stedelijk groen, etc.).

Bij een functiewijziging van landbouw naar natuur, zal er in principe geen afwenteling van de water-, klimaat- en natuuropgave ontstaan. Voor rode functiewijzigingen kan dit wel het geval zijn. Afwenteling van de landbouwopgave op resterende landbouwgebieden kan bij elke functiewijziging voorkomen.

Mocht het niet mogelijk zijn om afwenteling te voorkomen, dan volgt de keuze voor compensatie. Het uitgangspunt hierbij is dat compensatie vooral bestaat uit kwaliteitsverbetering op de daarvoor meest geschikte plek en niet leidt tot weer een extra ruimteclaim op landbouwgronden.

Compensatie is mogelijk door bijvoorbeeld:

- Compensatie van verlies van (ecosysteem)diensten, zoals koolstofopslag en (agrarische) natuurwaarden te realiseren in het eigen gebied, waarbij voorkomen moet worden dat bij een krimpend landbouwareaal de opgave voor resterende landbouwgrond/agrariërs ongewijzigd blijft.
- Bijdragen aan de landbouwtransitie elders in het gebied door onder andere verduurzaming en extensivering te blijven ondersteunen.

1.5. Transparant proces

Voor een goede besluitvorming is een transparant proces nodig, waarbij de gemaakte keuzes helder en openbaar worden gemotiveerd. In bijvoorbeeld de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is dit de kern van de ladder, die ook is vastgelegd in instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De

wijze van borging van het afwegingskader voor de omgang met landbouwgrond wordt de komende tijd verkend, ook op basis van praktijkervaringen in het NPLG.

2. Uitgangspunten vertalen in instrumentarium: Ladder voor duurzaam landgebruik

De omschreven uitgangspunten leiden tot een afwegingsladder waarbij onderstaande stappen moeten worden doorlopen bij functiewijziging op landbouwgrond.

- Geldend voor alle functies: Eerst inbreiden, combineren en dan pas wijzigen (huidige kaders / ladders, zoals de zonneladder en de verstedelijkingsladder), waarmee de druk op landbouwgrond zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Als toch aanspraak moet worden gemaakt op landbouwgrond, dan eerst zoeken naar functiecombinaties met meerwaarde voor de landbouwtransitie, dus op de gronden met de grootste (toekomstige) uitdagingen en passend bij de NPLG-doelen ter plaatse, daarna landbouwgrond met matige beperkingen. En als laatste optie op landbouwgronden met weinig toekomstige uitdagingen, omdat hier de voedsel- en voederproductie voorrang heeft.
- Als een functiecombinatie niet mogelijk is, dan wordt gekozen voor een functiewijziging met meeste meerwaarde voor de transitie in het gebied. Past de functiewijziging bij en/of ondersteunend aan het transitiepad/ontwikkeling in het gebied en/of hoe kan deze inpasbaar worden gemaakt?
- Afwentelingseffecten worden zoveel mogelijk voorkomen of anders gecompenseerd.

De afwegingsladder functieverandering landbouwgrond is in het onderstaande diagram gevisualiseerd. Hierna zullen verschillende voorbeelden worden doorlopen om de werking van de ladder nader te duiden.



3. Stappen naar borging van het afwegingskader

Voor het gebruik van het afwegingskader is het belangrijk om deze verder uit te werken en afdoende te borgen. Dit kan plaats vinden in een aantal stappen:

- Ruimtelijke uitwerking: komende maanden in de provinciale gebiedsprocessen en PPLG's najaar 2023.
- Structurerende keuze: in het voorontwerp NPLG (juli 2023) en definitief NPLG (Q1, 2024).

- Bestuurlijke afspraak: Tot oktober 2023 uitwerking in de provinciale ruimtelijke voorstellen NOVEX en aansluitend in de ruimtelijke arrangementen (Q4, 2023).
- Juridische borging: In 2024, zo nodig ook via een Besluit Kwaliteit Leefomgeving (instructieregel voor een motiveringsplicht).

Met deze stapsgewijze uitwerking en verankering is er voldoende tijd om het, nu nog globale, afwegingskader verder vorm te geven.

Bescherming landbouwgrond, namens het ministerie van LNV

De hoofdtafel heeft tijdens de tweedaagse 4-5 april gevraagd om, mede op basis van de wetten die in een aantal andere Europese lidstaten van kracht zijn en de Europese kaders te bekijken of er mogelijkheden zijn voor een 'normatief kader' bij de afweging over onttrekking van landbouwgrond. Er is een analyse gemaakt en deze is besproken met secondanten van de hoofdtafel (met uitzondering van CBL en FNLI)

De analyse heeft 4 richtingen opgeleverd:

- a. Bescherming tegen buitenlandse opkoop van landbouwgrond.
- b. Goedkeuring vanuit ander bevoegd gezag (bijvoorbeeld bij grotere arealen functiewijziging door de minister in plaats van de gemeente).
- c. Categorisering in klassen landbouwgrond waarbij de categorie invloed heeft op de mate van bescherming.
- d. Verbieden in bepaalde gebieden van bepaalde functiewijzigingen (bijvoorbeeld geen functiewijziging naar recreatiebestemming)

Een voorlopige beoordeling van deze vier richtingen door BZK en LNV heeft opgeleverd:

- Er nauwelijks landbouwgrond in eigendom van mensen van buiten Nederland. Alleen in de grensregio komt dit voor.
- In de Nederlandse ruimtelijke ordening is het zo dat er landelijk kaders kunnen worden bepaald die toegepast moeten worden. Het maakt dan niet uit wie het bevoegd gezag is. De kaders zijn in beide gevallen gelijk.
- Bij categorisering kunnen bepaalde landbouwgronden zwaarder worden beschermd. Daar staat tegenover dat andere landbouwgronden dan een relatief lagere bescherming genieten. De afweging of categoriseren, waaronder ook het concept van een agrarische hoofdstructuur past, vergt een zorgvuldige discussie.
- Het absoluut verbieden van bepaalde functiewijzigingen ligt niet voor de hand.

In technisch overleg is geconcludeerd dat er nu (nog) geen onderbouwing is gevonden voor een concreet 'normatief kader bescherming landbouwgrond'.

Aangezien het beschermen van landbouwgrond wel een belangrijk onderwerp van het landbouwakkoord is, wordt voorgesteld het volgende aan de hoofdtafel te bespreken

1. In te stemmen met het opnemen van de afspraak in het Landbouwakkoord dat Rijk een afwegingskader landbouwgrond vaststelt.
2. In te stemmen met het afwegingskader. Partijen (dat geldt voor alle partijen, inclusief de overheden) hebben aangegeven dat er nog enkele wensen zijn ter verbetering het afwegingskader. Voorgesteld wordt deze te inventariseren en ambtelijk onder leiding van het ministerie van BZK te bespreken. Als er meer ingrijpende inhoudelijke wijzigingen gewenst worden moeten deze nu worden besproken aan de hoofdtafel.
3. Afspraken maken over de borging van het afwegingskader
 - a. Uitgangspunt is de gefaseerde aanpak van borging van het afwegingskader. Dit betekent dat het afwegingskader eerst opgenomen wordt als structurerende keuze in het NPLG en toegepast wordt in de gebiedsprogramma's. De volgende stap is een bestuurlijke afspraak in de ruimtelijke arrangementen van NOVEX. Tot slot volgt er borging in het kader van de Omgevingswet, met een aanpassing van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.
4. Discussieronde over aanvullende structurerende keuzes in het NPLG
 - a. De landbouwpartijen vinden het afwegingskader onvoldoende en pleiten daarom voor aanvullingen in het NPLG om te zorgen voor voldoende landbouwperspectief.