

Bijlage

Sturingsmogelijkheden duurzaam grondgebruik

Datum

2 december 2024

Documentnummer

C2329826/6033481

1. Inleiding

Er is een forse opgave om KRW- en natuurgelateerde doelen (N2000, VHR) te realiseren. En daarmee een noodzaak om het grondgebruik te verduurzamen (verminderen emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, vernatting, etc.). Tegelijkertijd vindt in het buitengebied van Brabant een autonome ontwikkeling plaats waarbij grasland verdwijnt en daarvoor in de plaats intensieve teelten terugkomen, onder meer op gronden van uitgekochte veehouderijen en ook in de voorziene overgangsgebieden. Met de huidige teeltpraktijk leidt dit tot meer gebruik en emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, met negatieve effecten voor het behalen van de doelen voor KRW en natuur (o.a. N2000-gebieden). Daarnaast zijn ook effecten op de gezondheid van mensen niet uit te sluiten.

De overheid beschikt over verschillende typen instrumenten om te sturen op verduurzaming van het grondgebruik. Van 'zachte' communicatieve en stimulerende instrumenten (zoals subsidies) tot 'harde' regulerende en realiserende instrumenten. Tot nu toe is het provinciale beleid hoofdzakelijk gericht op stimuleringsbeleid. Om de wettelijke doelstellingen voor natuur en water tijdig te halen, is extra inzet nodig. Om een afweging te kunnen maken over de eventuele inzet van extra instrumentarium is in deze bijlage een overzicht gemaakt van de mogelijkheden om steviger te sturen op verduurzaming van het grondgebruik en de overwegingen die daarbij spelen. De keuze voor de inzet van stimulerend of steviger instrumentarium hangt daarbij mede af van de keuzeruimte (in maatregelen/beheer), de financiële consequenties en tijd die er is om de doelen te bereiken. Als er een grote noodzaak of urgentie is om op een specifieke plek tot aanpassing van het grondgebruik te komen, vraagt dit eerder om de inzet van stevig, vaak juridisch instrumentarium. In het algemeen is daarbij geen sprake van een "zwart-wit" keuze. De provincie kan bijvoorbeeld regulerende instrumenten (omgevingsverordening, onteigening) inzetten om wettelijke doelen te realiseren, met daarnaast flankerend beleid in de vorm van subsidieregelingen om de transitie van de landbouw te ondersteunen. Ook de inzet van ander instrumentarium zoals vrijwillige kavelruil, wettelijke herverkaveling of grondruil kan bijdragen aan de realisatie van passend grondgebruik. Er is altijd sprake van een mix van instrumenten die in samenhang worden ingezet om tot doelbereik te komen.

Deze notitie geeft een overzicht van stevige sturingsmogelijkheden van de provincie (als ook het waterschap en de gemeente) om te komen tot duurzaam grondgebruik: de nadruk ligt daarom in deze notitie op *de regulerende en realiserende instrumenten*. Hoofdstuk 2 geeft een samenvattend overzicht. Na het samenvattend overzicht volgt een nadere toelichting op:

Regulerende instrumenten (hoofdstuk 3):

- Voorschriften voor grondgebruik
- Functiewijziging

Realiserende instrumenten (hoofdstuk 4):

- Fysieke (inrichtings)maatregelen
- Grondverwerving

Hoofdstuk 5 geeft een beeld van de consequenties en overwegingen die aan de orde zijn bij een keuze voor de inzet van regulerende en/of realiserende instrumenten.

2. Samenvattend overzicht

Tabel 1 geeft een overzicht van de potentieel inzetbare regulerende en realiserende instrumenten.

De provincie kan sturen op verduurzaming van het grondgebruik via regulering in de omgevingsverordening als dat nodig is vanuit een provinciaal belang dat niet doelmatig door de gemeente of het waterschap behartigd kan worden. Gelet op de wettelijke taken van de provincie kan dit voor specifieke gebieden naar verwachting onderbouwd worden. De Omgevingswet gaat namelijk uit van het beginsel "decentraal, tenzij". Dit betekent dat de gemeente of het waterschap als eerste aan zet zijn, zeker als het gaat om het reguleren van activiteiten of het toekennen van functies, inclusief grondgebruik. De provincie kan als dit vanuit provinciaal belang nodig is met instructieregels in de omgevingsverordening aan gemeenten of waterschappen sturen op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Daarnaast geldt specifiek voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen dat het Rijk daarvoor landelijke regels heeft vastgesteld. De provincie mag alleen vanuit een specifiek belang en vanuit een ander oogmerk dan waarvoor het Rijk de regels heeft gesteld, aanvullende of strengere regels vaststellen. Aanvullende provinciale regels met betrekking tot het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen kunnen daarmee aan de orde zijn rondom Natura2000 gebieden, in beekdalen, af- en uitspoeling gevoelige gronden en in grondwaterbeschermingsgebieden, vanwege de provinciale belangen en taken voor natuur, milieu, waterkwaliteit en grondwater. Het gaat bij deze aanvullende regels om algemene regels in de omgevingsverordening die direct bindend zijn voor degene die de activiteit verricht.

De provincie heeft in principe ook bevoegdheden om via gemeenten te sturen op teeltverboden. Het verbieden van bepaalde teelten is juridisch gezien echter ingewikkeld. Meestal heeft niet de teelt zelf effect op zijn omgeving (zoals hydrologie, milieu, natuur) maar het verrichten van specifieke activiteiten, zoals drainage, het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen of uitspoeling van bepaalde stoffen. Dit maakt het onderbouwen van teeltverboden vrijwel onmogelijk.

	Rijk (mits wettelijke taak/Rijksbelang)	Provincie (mits wettelijke taak/ provinciaal belang)	Waterschap (mits wettelijke taak)	Gemeente
Regulerende instrumenten: voorschriften aan grondgebruik en functiewijziging				
Meststoffen	Meststoffenwet: landelijke regels (gebruiksnormen, bemestingsvrije zones)	<p><i>Middelvoorschriften</i> Aanvullende algemene regels in specifieke gebieden: aanscherping gebruiksnormen, zones, aanwendingstechniek of -periode. Instructieregels gemeente over scheuren grasland of diepploegen N2000-toestemming</p> <p><i>Doelvoorschriften</i> Sturen op (KPI's voor) uit- en afspoeling, bv N-residu</p>	<p><i>Middelvoorschriften</i> Aanscherpen regels bufferstroken, sturen op af- en uitspoeling</p> <p><i>Doelvoorschriften</i> Sturen op KPI's voor af- en uitspoeling</p>	<p><i>Middelvoorschriften</i> Aanscherpen gebruiksvoorschriften mest Verbod of vergunningenstelsel voor scheuren van grasland of diepploegen Sturen op af- en uitspoeling</p> <p><i>Doelvoorschriften</i> Sturen op KPI's voor af- en uitspoeling</p>
Gewasbeschermingsmiddelen	WGB: toelaatbaarheid individuele gewasbeschermingsmiddel en en biociden	<p><i>Middelvoorschriften</i> Algemene regels met een totaal verbod (of probleemstof) in specifieke gebieden; Instructieregels gemeente over spuitvrije zones; N2000-toestemming.</p> <p><i>Doelvoorschriften</i> Sturen op maximale milieu-impact</p>	Spuitvrije zones Omvang en regels teeltvrije zones	<p>Verbod toepassing gewasbeschermingsmiddelen Gezondheid: 50 meter zone tot een gevoelige functie algemeen aanvaard</p> <p><i>Doelvoorschriften</i> Sturen op maximale milieu-impact, bv MIG</p>

Grondwater-onttrekkingen / Berekening	Onttrekkingen Rijkswateren	Kaderstellend beleid Instructieregels waterschap Grote onttrekkingen drinkwater en industrie N2000-toestemming	Beregeningsbeleid: ge- en verboden, maximale onttrekking, etc.	
Oppervlaktewater (verdroging, waterveiligheid)		Kaderstellend beleid N2000-toestemming Instructieregels waterschap Instructieregels gemeente over activiteiten met nadelig hydrologisch effect	Peilbesluiten Drainage	Verbod of vergunningstelsel voor drainage en aanleg/dempen sloten
Functies wijzigen		Instructieregels gemeente voor het toekennen van functies of wijzigen grondgebruik		Functietoedeling of vergunningstelsel voor (deels) wijzigingen gebruik van agrarische gronden
Realiserende instrumenten				
Fysieke maatregelen		Aanpassen waterhuishouding (bij landinrichting) , bufferzones	Aanpassen waterhuishouding, bufferzones	Aanpassen waterhuishouding, bufferzones
Grondverwerving	Voor Rijksdoelen en/of verzoek van de provincie: Aan- en verkoop van grond of uitgifte in pacht (met gebruiksbepalingen) Onteigening (alleen in het kader van functiewijziging)	Aan- en verkoop van grond of uitgifte in pacht (met gebruiksbepalingen) Onteigening (alleen in het kader van functiewijziging) Voorkeursrecht	Aan- en verkoop van grond of uitgifte in pacht (met gebruiksbepalingen) Onteigening (alleen in het kader van functiewijziging)	Aan- en verkoop van grond of uitgifte in pacht (met gebruiksbepalingen) Onteigening (alleen in het kader van functiewijziging) Voorkeursrecht

3. Regulerende instrumenten

In dit hoofdstuk komen allereerst de algemene voorwaarden bij de inzet van regulerende instrumenten (door de provincie) aan bod. Vervolgens een toelichting op regulering via middel- of doelvoorschriften. En tot slot de mogelijkheden voor het stellen van regels aan activiteiten in de provinciale omgevingsverordening per onderwerp (mest, gewasbeschermingsmiddelen, etc).

Algemene voorwaarden voor de inzet van regulerende instrumenten

In de provinciale omgevingsverordening kan de provincie regels stellen over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving als dat nodig is vanuit een provinciaal belang en dat belang niet doelmatig en doeltreffend door een lagere overheid (gemeente of waterschap) behartigd kan worden. Dit kan via algemene regels of instructieregels voor waterschappen of gemeenten. Instructieregels gericht op het omgevingsplan van gemeenten of de waterschapsverordening zijn in eerste instantie het meest aangewezen instrument. Algemene regels (dit zijn regels die directe werking hebben voor burgers en bedrijven) zijn alleen mogelijk als er een specifiek provinciaal belang is én als instructieregels niet doelmatig of doeltreffend zijn. Met instructieregels kan de provincie bijvoorbeeld gemeenten opdragen om in het omgevingsplan regels op te nemen over grondgebruik of zones aanwijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die doelbereik in de weg staan.

Als het vanuit provinciaal belang nodig is om te voorkomen dat doelbereik van de instructieregels wordt doorkruist gedurende de periode dat de instructieregels nog niet door gemeenten zijn vertaald in het omgevingsplan, kan de provincie voorbeschermingsregels vaststellen waarmee bepaalde activiteiten per direct verboden worden.

Daarnaast geldt voor uitputtende landelijke regels – zoals voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen – dat de provincie alleen vanuit een specifiek belang en vanuit een ander oogmerk dan waarvoor het Rijk de regels heeft gesteld, aanvullende of strengere regels mag vaststellen.

In alle gevallen is een stevige onderbouwing en analyse nodig van de noodzaak om regels vast te stellen. De maatregel moet ook proportioneel zijn. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat met het treffen van bepaalde maatregelen inbreuk wordt gemaakt op de gebruiksmogelijkheden van een perceel, bijvoorbeeld doordat bepaalde exploitatiemogelijkheden niet meer mogelijk zijn waardoor de waarde van een perceel daalt. Een dergelijke inbreuk moet gerechtvaardigd zijn: er moet met de maatregel een algemeen belang gediend worden en moet er een redelijke verhouding zijn tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemene belang. Als de maatregel leidt tot verminderde economisch voortbrengend vermogen en daarmee waardedaling in het economisch verkeer, moet dat in beginsel worden gecompenseerd (de zogenaamde nadeelcompensatie, zie hoofdstuk 4).

Voorschriften voor grondgebruik kunnen niet voor individuele situaties worden geformuleerd. Deze sturingsmogelijkheid op grondgebruik is daarom niet specifiek toepasbaar voor deelnemers aan de Lbv of Lbv-plusregeling.

Middelvoorschriften

Het huidige beleid en regelgeving is veelal gebaseerd op middelvoorschriften: wet- en regelgeving waarin een specifieke maatregel, middel of techniek wordt voorgeschreven.

Gebruik van meststoffen

De regels ten aanzien van het gebruik van meststoffen zijn opgenomen in de landelijke meststoffenwet. Aanvullende provinciale regels *in specifieke gebieden* – bijvoorbeeld het aanscherpen van de gebruiksnormen of een uitspoelingsnorm – zijn mogelijk als er een specifiek provinciaal belang met een ander oogmerk of een specifieke wettelijke taak aan de orde is. Dit kan aan de orde zijn rondom N2000, in beekdalen, uitspoelingsgevoelige gebieden (vanwege KRW-doelen) en in grondwaterbeschermingsgebieden, vanwege de provinciale taken op het gebied van natuur, waterkwaliteit en drinkwater. Een Brabantbrede aanscherping van mestregels – boven op landelijke regels – kan vanuit een specifiek provinciaal belang waarschijnlijk niet worden onderbouwd.

Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Toelating en gebruik van individuele gewasbeschermingsmiddelen is geregeld via de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en Verordening (EU) 1107-2009. De provincie kan alleen vanuit een specifiek belang of wettelijke taak nadere regels stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, zoals natuur, waterkwaliteit (KRW) of drinkwater. Het betreft hier alleen een mogelijk totaalverbod op toepassing van (alle) gewasbeschermingsmiddelen in een gebied (of aanwijzing van spuitvrije zones), tenzij er een concrete onderbouwing is dat er een (forse) overschrijding is van een bepaalde stof die vanuit provinciaal belang of wettelijke taak de doelen voor een gebied schaadt. In dat geval kunnen vanwege het provinciaal doel specifieke gewasbeschermingsmiddelen of niet-biologische middelen worden verboden in een specifiek gebied (bijvoorbeeld een grondwaterbeschermingsgebied). Of – zodra het wettelijke stelsel hierin voorziet – reguleren via een maximale milieubelasting.

De aanwijzing van gebieden moet daarbij stevig worden onderbouwd. Met name de invloed/het beïnvloedingsgebied en het effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op natuurdoelen is nog onbekend. Overigens blijkt uit een recente uitspraak van de rechtsbank Noord-Nederland dat, indien niet kan worden aangetoond dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van een N2000-gebied, er een vergunningplicht voor de N2000-activiteit kan ontstaan.

Regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uit oogpunt van gezondheid ligt in eerste instantie bij gemeenten, gelet op de bevoegdheidsverdeling zoals neergelegd in de Omgevingswet. Gelet op de doelen die de provincie heeft vastgelegd in de Omgevingsvisie en het beleidskader Gezondheid is er sprake van een provinciaal belang. Dat belang kan echter doeltreffend door gemeenten worden uitgeoefend. Vanuit de Omgevingswet zijn gemeenten eerst aangewezen overheid om hiervoor maatregelen te treffen. De provincie kan gemeenten daar in ondersteunen bijvoorbeeld met kennisdeling. Als blijkt dat met de inzet van andere sturingsmogelijkheden onvoldoende invulling wordt gegeven aan dit belang, kan de provincie haar belang borgen met instructieregels aan gemeenten.

Onderbouwing van een verbod op gewasbeschermingsmiddelen uit oogpunt van gezondheid is op dit moment moeilijk vanwege onduidelijkheid over de relatie tussen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en gezondheid. Op basis van jurisprudentie is op dit moment een zone van 50 meter tot gevoelige functies algemeen aanvaard.

Beregening

Taken en bevoegdheden voor grondwater liggen bij de provincies, gemeenten en de waterbeheerders (het Rijk en de waterschappen). De provincie gaat over de hoofdlijnen van het grondwaterbeleid. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor een deel van het operationeel grondwaterbeheer en gaan primair over het beregeningsbeleid. Vanuit deze taken kunnen

provincie en waterschappen regels op stellen over de maximale onttrekkingen en onttrekkingsverboden bij lage grondwaterstanden, eventueel gekoppeld aan specifieke teelten of gebieden (beschermde gebieden, attentiegebieden of invloedsgebieden Natura 2000).

Oppervlaktewater (verdroging)

De taken voor het beheer van het regionale watersysteem liggen bij de waterschappen. Ter uitvoering van deze taak kan het waterschap peilbesluiten nemen, regels opstellen ten aanzien van de toelaatbaarheid van drainage en concrete maatregelen bepalen en uitvoeren. Via instructieregels in de Omgevingsverordening kan de provincie regels voor waterschappen (en gemeenten) stellen, ten aanzien van bijvoorbeeld peilbesluiten en drainage. Dit kan alleen met het oog op een provinciaal belang (bijvoorbeeld Natura 2000 of Kaderrichtlijn water doelstellingen) en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd.

Doelvoorschriften

In plaats van middelvoorschriften is het (op termijn) ook mogelijk om met doelvoorschriften te werken. Doelvoorschriften schrijven een doel voor maar bepalen niet op welke manier dat doel bereikt moet worden. Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is zoveel mogelijk doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Uiteraard kan dat alleen als die doelvoorschriften leiden tot realisatie van de desbetreffende (wettelijke) doelen en er een goed werkende VTH mogelijk is.

Doelsturing kan op meerdere niveaus worden ingezet zoals bewustwording, stimuleren, belonen en normeren. Bij de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw worden KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) ingezet om door middel van bewustwording, stimuleren en belonen agrariërs te stimuleren om te verduurzamen. Doelsturing kan ook door middel van normeren of bekijzen worden ingezet. Bij normering worden prestaties / normen opgenomen in wet- en regelgeving, daar moeten agrariërs dan verplicht aan voldoen. We spreken in dat geval van *doelvoorschriften*. De provincie kan dat in de omgevingsverordening doen, waterschappen in de Keur en het Rijk in de Meststoffenwet.

Normen kunnen worden geformuleerd in bepaalde via meting vast te stellen waarden (bijvoorbeeld: kg ammoniak of aantal geureenheden) of aan de hand van kritische prestatie indicatoren nodig (KPI's) die worden berekend op basis van bedrijfsgegevens, bijvoorbeeld het stikstofbodemoverschot per hectare. Ook zijn combinaties van beide mogelijk. Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van KPI's, onder andere in het landelijke KPI-K project, zodat deze ook als doelvoorschrift/ norm kunnen worden gebruikt. In de Versnellingsaanpak Innovatie Emissiearme Landbouw wordt gewerkt aan het meetbaar maken van stalemissies. De normen kunnen generiek zijn voor de hele provincie of gedifferentieerd naar bepaalde gebieden.

Voor gewasbeschermingsmiddelen is er bijvoorbeeld een systeem van milieubelastingpunten (in ontwikkeling) en een milieu-indicator gewasbescherming (MIG) waarmee de milieu-impact van gewasbeschermingsmiddelen op de bodem, het water en biodiversiteit in beeld kan worden gebracht aan de hand van gebruiksgegevens. Voor waterkwantiteit en bijvoorbeeld beregening is een KPI Waterbalans in ontwikkeling. Het Nitraatresidu (de hoeveelheid stikstof die aanwezig mag zijn na het groeiseizoen in sloot of bodem) is een mogelijke te meten waarde voor de emissies van nutriënten naar het grond- en oppervlaktewater door de aanwending van mest.

Het wettelijke stelsel is op dit moment nog onvoldoende ingericht op het werken met doelvoorschriften. Hier is nog een ontwikkeltraject nodig (onder regie van het Rijk) gericht op

onder andere betrouwbare en geborgde datasystemen, governance, betekenis voor vergunningverlening, toezicht & handhaving.

Teelten

Via het sturen op het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen wordt (indirect) gestuurd op de teeltmogelijkheden. Dit is in lijn met de Omgevingswet die uitgaat van het reguleren van (milieubelastende) activiteiten, zoals drainage, het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen of uitspoeling van bepaalde stoffen. Het is aan de grondgebruiker om de teeltkeuze binnen die kaders te maken.

Het verbieden van bepaalde teelten is vanuit de systematiek van de Omgevingswet niet logisch en bovendien vrijwel onhaalbaar om te onderbouwen. Meestal heeft niet de teelt zelf effect op zijn omgeving (zoals hydrologie, milieu, natuur) maar het verrichten van de milieubelastende activiteit (zoals het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen). De relevante wetgeving stuurt op die milieubelasting en dan moeten de voorschriften ook daar op aangrijpen. Het is daarnaast niet uitgesloten dat bepaalde teelten die als ongewenst worden gezien, op een bepaalde manier (bijvoorbeeld biologisch) of op termijn toch zodanig uitgeoefend kunnen worden dat er geen ongewenste (milieu)effecten optreden voor de fysieke leefomgeving. In de praktijk zullen gebruiksregels ten aanzien van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen als snel leiden tot het (vrijwel geheel) onmogelijk worden van bepaalde teelten (in de nu gebruikelijke teeltwijze). Het is wel mogelijk om te sturen op behoud van een bepaald (gewenst) grondgebruik/teelt (mits te onderbouwen). Zo kan met een scheurverbod van grasland worden gestuurd op behoud van (blijvend) grasland, vanwege de waarde van grasland die verder gaat dan alleen een lagere emissie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Functiewijziging

Gemeenten zorgen met regels in het omgevingsplan voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een taak die primair bij de gemeente ligt. De provincie kan de provinciale belangen via instructieregels laten doorwerken in het omgevingsplan van de gemeenten.

Op dit moment is er geen reden aan te nemen dat functiewijzingen rondom N2000, in grondwaterbeschermingsgebieden of vanwege KRW-doelen generiek (en dus op provinciaal niveau te reguleren) noodzakelijk zijn voor doelbereik. Op basis van de huidige inzichten kunnen doelen in veruit de meeste gevallen ook worden gerealiseerd met (vergaand) aangepast agrarisch grondgebruik. Daarmee is het de vraag of aan de eis van 'proportionaliteit' kan worden voldoen. Op locatie- of bedrijfsniveau kan dit wel aan de orde zijn, na afweging op lokale schaal.

4. Realiserende instrumenten

Fysieke (inrichtings)maatregelen

Provincie, waterschappen en gemeenten kunnen fysiek (inrichtings)maatregelen vaststellen en uitvoeren, bijvoorbeeld het creëren van bufferzones, aanpassing van oevers, dempen van sloten, beekherstel. Instrumenteel is dit mogelijk via een projectbesluit, gedoogplicht of grondverwerving. Langs die lijn veranderen dan de randvoorwaarden voor het grondgebruik. Afhankelijk van de aard van het gewenste grondgebruik kan het daarnaast ook nodig zijn om nadere gebruiksregels te stellen. Omgekeerd kan het aanpassen van de fysieke inrichting het effect van gebruiksregels versterken.

Grondverwerving

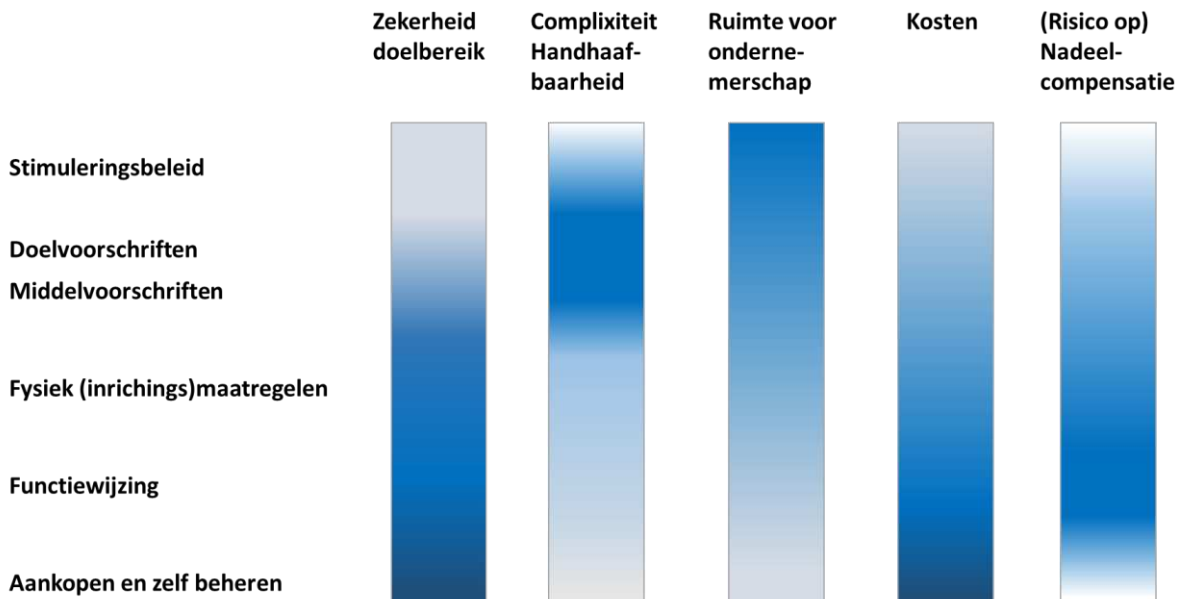
Overheden (provincie, gemeente, waterschappen en Rijk) kunnen om meerdere redenen grond verwerven en verkopen, bijvoorbeeld voor het realiseren van nieuwe natuur, de inzet van ruilgrond in een kavelruilproces, wettelijke herverkaveling, aankopen en doorverkopen/verpachten met een kwalitatieve verplichting of het treffen van fysieke (inrichtings)maatregelen. Ook kan verwerving van grond onderdeel zijn van een bredere afspraak met een stoppende of verplaatsende agrarisch ondernemer. Grondverwerving kan via minnelijke (ongedwongen) grondverwerving of via onteigening.

Bij onteigening is het toedelen van een andere functie een vereiste. Onteigening mag alleen ingezet worden als er geen andere oplossingen zijn en er een duidelijk verband bestaat dat kan worden aangetoond. De overheid moet eerst trachten de onroerende zaken op minnelijke wijze te verwerven en mogelijkheid tot zelfrealisatie benoemen (waarbij de huidige eigenaar een voorstel kan indienen om de gewenste ontwikkeling tegen vergoeding zelf tot stand te brengen). Bij onteigening van onroerende zaken wordt uitgegaan van volledige schadeloosstelling.

5. Consequenties en overwegingen

Belangrijke aspecten bij de afweging over de inzet van steviger instrumentarium zijn zekerheid op doelbereik, de handhaafbaarheid, de kosten en de ruimte voor agrarische ondernemerschap. Onderstaande figuur toont **globaal** hoe deze aspecten variëren voor de hiervoor beschreven dwingende instrumenten.

Beoordeling beleidsopties



Beoordeling van beleidsopties: hoe donkerder de kleur, des te groter het effect op het betreffende aspect

Zekerheid doelbereik

Ten opzichte van stimuleringsbeleid en vrijwilligheid bieden alle beschreven sturingsmogelijkheden meer zekerheid op het bereiken van de doelen. Stringente voorschriften aan grondgebruik via

middel- of doelvoorschriften, het treffen van fysieke (inrichtings)maatregelen, functiewijziging en grondverwerving bieden in oplopende mate meer zicht op wettelijke doelbereik.

De keuze voor de inzet van stimulerend of dwingend instrumentarium zal – naast de hierna beschreven overwegingen - mede afhangen van de keuzeruimte (in maatregelen/beheer) en tijd die er is om de doelen te bereiken. Als er een grote noodzaak of urgentie is om op een specifieke plek tot aanpassing van het grondgebruik te komen, zal dit eerder vragen om de inzet van regulerend of realiserend instrumentarium.

In het algemeen zal er geen sprake zijn van een “zwart-wit” keuze. Er zal sprake blijven van een mix van instrumenten die in samenhang zullen worden ingezet. De provincie kan bijvoorbeeld dwingende instrumenten (omgevingsverordening, onteigening) inzetten om wettelijke doelen te realiseren, met daarnaast flankerend beleid in de vorm van subsidieregelingen om de transitie van de landbouw te ondersteunen.

Complexiteit handhaafbaarheid

Bij een keuze voor het treffen van het type maatregelen is de mate van handhaafbaarheid een belangrijke factor. Fysieke maatregelen of grondverweving vragen weinig tot geen handhaving. Dat geldt grosso modo ook voor volledige functiewijziging, bij gedeeltelijke functiewijziging (aangepast agrarisch grondgebruik) is de handhavingsvraag vergelijkbaar met die bij het stellen van gebruiksregels.

Middelvoorschriften zijn in het algemeen duidelijk en transparant en daarmee relatief eenvoudig te handhaven. Al zijn er in de praktijk ook moeilijk te handhaven middelvoorschriften, zoals bijvoorbeeld gebruik gewasbeschermingsmiddelen of een bepaald bemestingsniveau. Ook is bij het uitvoeren van het middelvoorschrift niet meteen verzekerd dat het beoogde effect wordt gerealiseerd, de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit van de maatregel zijn daarbij van invloed.

De handhaving van doelvoorschriften vraagt een principiële andere aanpak, waarvoor opbouw van kennis- en ervaring nodig is. In de ontwikkeling van een systeem van doelvoorschriften zal dit uitgewerkt moeten worden.

Ruimte voor ondernemerschap

Doelsturing biedt meer ruimte voor ondernemersvrijheid van boeren, om in hun bedrijfsvoering de relevante maatregelen te nemen om daarmee de milieu-impact van de landbouw te verminderen en opgaves voor het landelijk gebied te realiseren. Daarmee wordt het vakmanschap van de boer meer centraal gesteld dan bij het voldoen aan specifieke voorschriften die de overheden opstellen.

Een voordeel van doelvoorschriften kan ook zijn dat een doel op een effectievere manier bereikt kan worden door de aanpak over te laten aan de ondernemer die bij de keuzes van maatregelen in kan spelen op de omstandigheden op zijn bedrijf en zijn eigen kwaliteiten en voorkeuren. Middelvoorschriften zijn soms erg onlogisch door de heersende omstandigheden op bedrijven. Dit soort knelpunten is bij middelvoorschriften vaak nauwelijks weg te werken door verfijningen.

Risico op nadeelcompensatie

Bij het beperken van de gebruiksmogelijkheden voor grond door *middel- of doelvoorschriften* (in de Omgevingsverordening dan wel het Omgevingsplan) gelden regels voor nadeelcompensatie (voorheen planschade). De omvang van de nadeelcompensatie is afhankelijk van de mate van de gebruiksbepalingen, de omvang van gebieden en de termijn waarop regelgeving van kracht wordt.

Als er sprake is van een tijdige aankondiging van nieuwe regels kan er sprake zijn van voorzienbaarheid waarmee nadeelcompensatie voorkomen of fors beperkt kan worden. In beginsel is er sprake van voorzienbaarheid na één jaar na bekendmaking van de wijziging van het planologisch regime, maar dit geldt niet voor ondernemers die drie jaar voorafgaand aan deze bekendmaking, of binnen één jaar na de bekendmaking, alsnog van de oude planologische mogelijkheden gebruik maken. Een nadeelcompensatie-risicoanalyse kan inzicht geven in (de hoogte van) de risico's. Bestaande ondernemers (met intensieve teelten) hebben mogelijk recht op nadeelcompensatie wanneer er vanuit de provincie via de Omgevingsverordening wordt aangestuurd op beperkingen (hydrologie, mest).

Aan de agrariërs die door het stellen van gebruiksregels en/of (gedeeltelijk) *wijzigen van de functie* van de grond geraakt worden, dient perspectief geboden te worden. De provincie kan hiervoor een financiële regeling (subsidieregeling) opstellen waardoor de agrariërs een compensatie kunnen krijgen voor het aanpassen van hun activiteiten. Als de provincie dit perspectief niet kan bieden en er voldoende noodzaak is (er een redelijke poging is gedaan tot minnelijke verwerving, het niet aannemelijk is dat overeenstemming binnen afzienbare tijd kan worden bereikt, de agrariër niet in staat en bereid is om de ontwikkeling te realiseren en er geen minder ingrijpend middel mogelijk is) dan zou er kunnen worden overgegaan tot onteigening. Het toedelen van een andere functie is vereist om de onteigeningstitel aan te koppelen.

Het stellen van voorschriften aan grondgebruik heeft daarnaast een (neerwaarts) effect op de economische waarde van de desbetreffende gronden. Dit geldt ook voor gronden in eigendom van de provincie. Daarnaast heeft het een effect op een gebiedsproces of infrastructureel project, omdat de uitruikbaarheid ingewikkelder kan worden door de gebruiksbeperkingen.

Kosten

Er zijn (vrijwel) altijd kosten verbonden aan het opleggen van gebruiksbeperkingen. Omvang van de kosten is primair afhankelijk van de ingrijpendheid van de gebruiksbeperkingen. Hoe ingrijpender, des te hoger de kosten. Ook het tempo waarmee beperkingen worden ingevoerd is bepalend, als eigenaren meer de tijd krijgen om hun grondgebruik aan de nieuwe regels aan te passen (of de gronden te verkopen) dan heeft dit een drukkend effect op de kosten. Ook is het mogelijk om de kosten te verlagen door de inzet van flankerende maatregelen (bijvoorbeeld landinrichting of kavelruil), die op zich ook geld kosten, maar per saldo leiden tot een goedkopere aanpak.

Voor grondverwerving zijn enerzijds financiële middelen nodig omdat het volledige eigendom wordt verworven. Daar staat een blijvende vermogenswaarde tegenover.

Op grond van artikel 13.3 van de Omgevingswet kunnen gemeenten kosten die voortvloeien uit dit beleid verhalen op de provincie.

Daarnaast zijn er ook kosten voor capaciteit en uitvoering van toezicht en handhaving.