



raad
landelijk
gebied

Samen of apart

Publicatie RLG 07/07 september 2007

Advies over de wenselijkheid van een
Agrarische Hoofdstructuur op rijksniveau



Samen of apart

**Advies over de wenselijkheid van een Agrarische Hoofdstructuur
op rijksniveau**

**publicatie RLG 07/7
september 2007**

Inhoud

Samenvatting

- 1. Inleiding**
- 2. Agrarische Hoofdstructuur in beeld**
- 3. Toepassing in de praktijk**
- 4. Advies**

Bijlage: Totstandkoming advies

Samenvatting

Adviesaanvraag

De minister van LNV heeft de raad advies gevraagd over de vraag of naast de ontwikkeling van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ook de ontwikkeling van een Agrarische Hoofdstructuur (AHS) op rijksniveau zinvol zou zijn en wat dit voor consequenties zou kunnen hebben voor zowel bedrijven als de omgeving.

In dit advies staat beantwoording van de volgende vragen centraal:

- Welke beelden bestaan er van een agrarische hoofdstructuur op rijksniveau.
- In hoeverre dragen in de praktijk zichtbare concepten van de agrarische hoofdstructuur bij aan een zinvolle oplossing van de problemen in het landelijk gebied.
- Wat zijn de consequenties van aanwijzing van een gebied tot agrarische hoofdstructuur voor de omgeving van het agrarisch bedrijf.
- Wat betekent een aanwijzing van een gebied tot AHS voor de productiefunctie van de landbouw.

Bestaand instrumentarium biedt voldoende bescherming

De raad acht het gewenst, dat overheden ter bescherming van de open en groene ruimte en het karakter van het Nederlandse platteland zoneringsinstrumenten hanteren. Het huidig beschikbaar wettelijk en bestuurlijk instrumentarium op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau biedt echter voldoende mogelijkheden om in ons dichtbevolkte land het landelijk gebied met zijn diversiteit en verscheidenheid aan landschappen en sterke verwevenheid van functies te beschermen en kwalitatief goed in te richten. Een aanvulling van dit instrumentarium in de vorm van een AHS op rijksniveau heeft in deze situatie geen meerwaarde.

Divers landschap vraagt integrale benadering

De raad acht een AHS op rijksniveau als concentratiegebied voor de niet grondgebonden en/of grootschalige grondgebonden landbouw onvoldoende toegesneden op de verscheidenheid van het Nederlandse landschap met zijn verwevenheid van functies en variatie aan bedrijfstypen. Een dergelijke AHS kan leiden tot een forse verarming van natuur, landschap en recreatiefuncties. De diversiteit en fijnmazigheid van het Nederlandse landschap met zijn verwevenheid van verschillende belangen vraagt niet zozeer om een gescheiden exclusieve, maar om een integrale gebiedsgerichte benadering.

Gunstige marktperspectieven voor de landbouw

Duidelijkheid is gewenst over de ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel de grondgebonden als niet grondgebonden agrarische bedrijven. Tegelijkertijd constateert de raad een algemeen vertrouwen in de toekomst van de agrarische sector. Wereldwijd zijn de marktperspectieven voor landbouwproducten lange tijd niet zo gunstig geweest als nu. Nederland biedt agrarische bedrijven een gunstige uitgangspositie om op deze perspectieven in te spelen. Goede groeiomstandigheden (grond, klimaat), een koopkrachtige bevolking, een sterke infrastructuur van toelevering, verwerking en distributie en een hoog kennisniveau. Er is er geen sprake van het verdwijnen of wegdwijnen van grote sectoren als akkerbouw, vollegrondstuinbouw, glastuinbouw, grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij. Bovendien dienen zich nieuwe kansen en afzetmarkten aan in de vorm van energieproductie. Deze gunstige toekomstperspectieven wijzen niet op de economische noodzaak van een AHS om de landbouw te beschermen en duurzaam concurrerend te maken.

Marktontwikkelingen bepalen de grondprijs

Ook als instrument om de prijsstijging van de grond tegen te gaan biedt een AHS naar de mening van de raad geen meerwaarde. De hoogte van de prijs van agrarische grond komt in Nederland voor een deel immers voort uit de eigen economische kracht van de landbouw en de vraag vanuit de agrarische sector naar grond. Weliswaar neemt het aantal agrariërs aanzienlijk af, maar tegelijkertijd is er een duidelijke tendens tot schaalvergroting bij de doorgaande bedrijven. De koper is mobieler, minder regio gebonden en tegelijkertijd zowel actief op de grondmarkt als op de tijdelijke huurmarkt. Maar vooral komen de hoge grondprijzen voort uit de oplopende ruimtedruk als gevolg van de vraag naar grond voor bedrijventerreinen, woonwijken, infrastructuur en de realisering van de EHS. Het inzetten van het instrument van een AHS zal prijsstijging niet tegengaan, marktontwikkelingen zijn hierin veel meer bepalend. In een situatie van oplopende ruimtedruk is het vooral van belang, dat provincies en gemeenten met het huidige wettelijk en bestuurlijk instrumentarium de randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, landbouw en natuur en landschap helder formuleren en consistent toepassen.

Conclusie

Alles afwegende acht de raad een aanvulling van het wettelijk en bestuurlijk instrumentarium met een AHS op rijksniveau niet gewenst. Dit geldt zowel de invulling van een AHS met grondgebonden als met grootschalige niet grondgebonden landbouw al dan niet in combinatie met natuur- en recreatiefuncties.

Zonering is vooral een zaak voor provincies en gemeenten. Bij vestiging en ontwikkeling van agrarische bedrijven en voor het beschermen en open houden van de groene ruimte is het van belang dat provincies en gemeenten met het huidige wettelijk en bestuurlijk instrumentarium de randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur en landschap helder formuleren en consistent toepassen.

Opgaven in het landelijk gebied zoals de realisering van de EHS, de versterking van de agrarische structuur en de ontwikkeling van de groene en blauwe kwaliteit staan of vallen met de beschikking over voldoende grond.

De raad adviseert de provincie de eigen beleidsruimte binnen het gebiedsgerichte beleid (o.a. het ILG budget) te gebruiken om een actief grondbeleid te voeren en genoemde opgaven integraal en in samenhang te realiseren.

Het rijk beperkt zich tot de kerndoelen van nationaal belang zoals geformuleerd in de Nota Ruimte en de Nota Vitaal Platteland. Ook ziet het rijk erop toe, dat provincies en gemeenten de (rijks)doelen in de regio realiseren en faciliteert via DLG dit beleid.

1. Inleiding

Adviesaanvraag

De minister van LNV heeft de raad advies gevraagd over de vraag of naast de ontwikkeling van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ook de ontwikkeling van een Agrarische Hoofdstructuur (AHS) op rijksniveau zinvol zou zijn en wat de consequenties van een dergelijke aanwijzing zouden zijn voor zowel bedrijven als de omgeving. De volgende deelvragen achtte hij hierbij aan de orde:

- Wat zijn de consequenties van aanwijzing voor de omgeving van het agrarisch bedrijf. Halen we de functie van de landbouw als stoffeerder van het landschap hiermee niet onderuit of wordt het landelijk gebied niet te parkachtig?
- Werken scherpe begrenzingen en het dichtregelen geen rechtsongelijkheid en onzekerheid in de hand.
- Als de overheid iets als agrarisch gebied aanwijst, kan er dan nog wel iets anders?
- In de provincie Brabant is het concept van de agrarische hoofdstructuur toegepast in de vorm van Landbouw Ontwikkelingsgebieden. (LOG's) Draagt dit bij aan een zinvolle oplossing van de problemen in het landelijk gebied?

Aanpak van de raad

Voor de voorbereiding van dit advies heeft de raad een werkgroep samengesteld, bestaande uit raadsleden en een externe deskundige van Alterra. Ook heeft de raad Alterra gevraagd inventariserend onderzoek te doen naar de stand van zaken rondom de discussie zoals die tot op heden over de AHS is gevoerd. Er zijn consultatiegesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren, deskundigen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Op basis van deze gegevens en eigen kennis, inzichten en analyses gaat dit briefadvies nader in op de vraag van de minister naar de wenselijkheid en de consequenties van de ontwikkeling van een Agrarische Hoofd Structuur op rijksniveau. In dit advies staat beantwoording van de volgende vragen centraal:

- Welke beelden en argumenten hebben voorstanders van een agrarische hoofdstructuur op rijksniveau.
- In diverse provincies en gemeenten is het concept van de AHS in de praktijk zichtbaar in streekplannen, bestemmingsplannen en reconstructieplannen. In hoeverre draagt dit bij aan een zinvolle oplossing van de problemen in het landelijk gebied?
- Wat zijn de consequenties van aanwijzing tot AHS voor de omgeving van het agrarisch bedrijf. Haalt de introductie van een AHS op rijksniveau de functie van de landbouw als stoffeerder van het landschap niet onderuit of wordt het landelijk gebied niet te parkachtig?
- Wat betekent een aanwijzing van een gebied tot AHS voor de productiefunctie van de landbouw. Wat zijn de consequenties voor de agrarische bedrijfsvoering, mede met het oog op de marktontwikkelingen en de ontwikkelingen in de Europese en nationale wet- en regelgeving.

Voor de beantwoording van deze vragen brengt de raad in hoofdstuk 2 van dit briefadvies de opvattingen en argumenten van voorstanders van een AHS op rijksniveau in beeld.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de wijze waarop het concept van een AHS tot op heden op de verschillende overheidsniveau's in praktijk is gebracht.

Hoofdstuk 4 bevat de kern van het advies, hier gaat de raad nader in op de consequenties van een AHS voor respectievelijk de omgeving en de productiefunctie van het agrarisch bedrijf.

2. Agrarische Hoofdstructuur in beeld

In 1990 introduceert het ministerie van LNV de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een te ontwikkelen netwerk van natuurgebieden. Het is vooral de planvorming voor de EHS die in de jaren negentig van de vorige eeuw de aanzet geeft voor een discussie over de zin en de consequenties van een agrarische hoofdstructuur op rijksniveau (AHS). In 2006 krijgt deze discussie een nieuwe impuls als reactie op de in dat jaar in werking getreden Nota Ruimte en naar aanleiding van de behandeling van de nota Kiezen voor Landbouw in de Tweede Kamer.

Invulling van het begrip AHS

In de discussie geven de voorstanders een verschillende invulling aan het begrip AHS op rijksniveau. Gemeenschappelijk element in hun opvatting is, dat de AHS – naar analogie van de EHS – een aaneenschakeling van gebieden zou moeten zijn, waar de ontwikkeling van de landbouw voorrang krijgt.

In de discussie lopen de denkbeelden over de verdere invulling van dit begrip vervolgens uiteen. Een groep voorstanders beschouwt een AHS als een cluster van agrarische ondernemers die in regionale ketens opereren en voor de wereldmarkt produceren. Binnen die groep is weer een onderscheid mogelijk in voorstanders die een AHS zien als een cluster van niet grondgebonden bedrijven zoals intensieve veehouderijbedrijven, agroproductieparken en grootschalige intensieve melkveehouderijen waar koeien jaarrond op stal staan. Andere pleitbezorgers beschouwen een AHS als cluster van grootschalige grondgebonden agrarische ondernemingen.

Genoemde voorstanders menen, dat agrarische ondernemingen in dergelijke clusters een sterke binding hebben met de verwerking van producten. Maar sommigen beperken de AHS tot de primaire productie, anderen betrekken een AHS ook op de toeleverende en verwerkende industrie.

Maar er zijn ook voorstanders die aan een AHS een brede invulling geven. Naast voor de wereldmarkt producerende clusters van grondgebonden en niet grondgebonden landbouw omvat een AHS in hun ogen ook functies als verbrede landbouw, recreatie en waardevolle natuur- en landschappen.

Betekenis van een AHS voor de omgeving van het agrarisch bedrijf

Een aantal voorstanders beschouwt een AHS op rijksniveau als instrument ter bescherming van de open ruimte en het eigen karakter van het platteland. Ook denken zij hiermee de oprukkende verstedelijking en infrastructuur en de verrommeling van het landelijk gebied tegen te gaan.

Zij menen, dat scheiding van agrarische gebieden en “rode” functies de prijsstijging van de grond tegengaat. Daarmee krijgen zwakkere functies zoals (verbrede) landbouw, natuur- en landschap en recreatie in het landelijk gebied in hun ogen meer mogelijkheden.

Pleitbezorgers van een Agrarische Hoofdstructuur op rijksniveau als concentratiezone van niet grondgebonden landbouw wijzen erop, dat de grondgebonden landbouw in de gebieden daarbuiten extra mogelijkheden krijgt om combinaties aan te gaan met andere maatschappelijk gewenste functies zoals natuur en landschapsbeheer, recreatie, verbrede landbouw etc.

Ook zijn zij van mening, dat invoering van de AHS leidt tot vermindering van conflicten tussen belangen van de niet grondgebonden landbouw enerzijds en recreatie, milieu en natuur en landschap anderzijds. Aangezien zowel binnen als buiten de AHS meer gelijksoortige bedrijven aanwezig zijn is meer samenwerking tussen ondernemers mogelijk. Bovendien kunnen EU-gelden voor plattelandontwikkeling buiten de AHS meer gericht worden ingezet.

Tenslotte zijn er voorstanders die wijzen op diverse voordelen op het gebied van duurzaamheid. Op niet grondgebonden bedrijven zoals agro productieparken maar ook op bijvoorbeeld varkensflats zijn de productieprocessen beter te controleren, waardoor de uitbraak van dierziekten makkelijker is te beheersen. Zij menen dat deze parken milieuvoordelen, verlichting van de ruimtedruk en vermindering van de verkeers- en vervoerscongestie bieden. Bovendien levert verhoogde efficiëncy in hun ogen belangrijke kostenbesparingen op.

Betekenis van een AHS voor de productiefunctie van de landbouw.

Voorstanders van een AHS wijzen op de noodzaak om de gehele agrarische sector voor het landelijk gebied van Nederland te behouden en het mogelijk te maken duurzaam te concurreren met andere landen. Zij achten het van groot belang, dat de overheid met de ontwikkeling van een AHS op rijksniveau tegemoet komt aan de behoefte aan planologische duidelijkheid bij de landbouwsector over de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. Deze helderheid bevordert investeringen, vermijdt frustratie en versterkt de concurrentiepositie van ons land.

Voorstanders menen dat de sector hier grote behoefte aan heeft, omdat in 2007 de land- en tuinbouw in Nederland in hun ogen voor zwaar weer lijkt te staan. De samenleving vraagt om verdere aanscherping van de maatschappelijke voorwaarden op het gebied van milieu, natuur en landschap en dierenwelzijn. De energierekeningen lopen op, terwijl de Europese Unie de financiële ondersteuning van de landbouw vermindert. Verder kunnen dreigende veeziekten opnieuw grote schade opleveren op veel bedrijven.

Met het oog hierop achten voorstanders een AHS op rijksniveau nodig om de agrarische sector voor het landelijk gebied van Nederland te behouden en duurzaam te laten concurreren met andere landen.

3. Toepassing in de praktijk

Nota Ruimte

De rijksoverheid heeft in de Nota Ruimte voor de landbouw zogenaamde greenports aangegeven waar vooral de niet-grondgebonden (glas)tuinbouw zich kan ontwikkelen. Tot de greenports behoren het Zuid-Hollands glasdistrict, Aalsmeer en omgeving, Venlo, de Bollenstreek en Boskoop. In die gebieden is ruimte voor nieuwvestiging en uitbreiding van (glas)tuinbouw en agro-gerelateerde bedrijven die onderdeel vormen van de totale agrokolom.

Deze greenports zijn aangewezen als concentratiegebieden van activiteiten in toelevering, dienstverlening, primaire productie, de handel en de distributie in glastuinbouw, bloembollen en boomkwekerij. Tevens is het de basis van kennisintensieve agribusiness.

Het rijksbeleid is gericht op behoud en versterking van de functie van greenports, ook op lange termijn. Het label greenport is belangrijk, in verband met financiële ondersteuning en erkenning door de rijksoverheid. In de praktijk was er al sprake van greenports, in de Nota Ruimte is deze al bestaande situatie van een label voorzien.

Provincies en gemeenten verankeren die gebieden in streek- en bestemmingsplannen.

Streekplannen

Een aantal provincies heeft in de streekplannen een AHS in enigerlei vorm opgenomen.

Zo bevat het streekplan Noord Brabant een Agrarische Hoofdstructuur, instandhouding en versterking van de landbouw staat voorop en bedrijven worden niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden beperkt.

Deze AHS kent diverse gebiedscategorieën waarbinnen de mogelijkheden van verschillende landbouwsectoren voor uitbreiding, nieuw vestiging of omschakeling verschillen. In de AHS landbouw liggen de landbouwproductiegebieden, in de AHS landschap liggen landbouwgebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden en landbouwgebieden die vanwege hun ligging in natuurgebieden van belang zijn. Toepassing van teeltondersteunende maatregelen kan daar alleen onder voorwaarden plaatsvinden. Verdere uitwerking vindt plaats in reconstructie en gebiedsplannen.

De provincie Limburg hanteerde een Agrarische Hoofdstructuur, maar heeft dit begrip inmiddels verlaten. De provincie acht het begrip te globaal voor een goede sturing van de zeer veelzijdige landbouw die zich in veel variaties en combinaties voordoet. In deze gebieden heeft de landbouw een duurzame dragende functie en er is sprake van een daarbij passend stimulerend en regulerend instrumentarium. De provincie geeft aan de duurzame landbouw verder vorm in uitvoeringsgerichte gebiedsplannen voor de Reconstructie en het Plan van Aanpak Vitaal Platteland

In de verschillende provincies is het concept van een AHS ook zichtbaar in de projectvestigingen glastuinbouw, concentratiegebieden glastuinbouw en greenports die in verschillende streekplannen zijn opgenomen.

Reconstructie landelijk gebied

De reconstructie van de zandgebieden beoogt een integrale aanpak van problemen op het gebied van ruimtelijke inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie (gestapelde problematiek). Een van de belangrijke thema's is economisch perspectief voor de landbouw in algemene zin. Dus niet alleen intensieve-, maar ook grondgebonden veehouderij. Integrale zoneringsplanning is een centraal onderdeel van de reconstructieplannen: landbouwontwikkelingsgebieden met primaat voor landbouw, verwevingsgebieden met evenwicht tussen landbouw en natuur en extensiveringsgebieden met primaat voor natuur of bestaande woonfunctie. Het concept van de AHS is zichtbaar in de Landbouw Ontwikkelingsgebieden (LOG's). In deze door gemeenten uit te werken LOG's is ruimte voor vestiging van niet grondgebonden intensieve veehouderijbedrijven. Intensieve veehouderijbedrijven gelegen in extensiveringsgebieden die zich willen doorontwikkelen zijn aangewezen op overname van bestaande bedrijven in verwevingsgebieden dan wel verplaatsing en nieuwvestiging in een LOG.

Als gevolg van de procedurele, bestuurlijke en financiële complexiteit van dit soort operaties is tot op heden nieuwvestiging in LOG's nog maar op beperkte schaal op gang gekomen. Los van de complexiteit van verplaatsingen, vigeert dit beleid nog pas sinds kort. Het overgrote deel van de intensieve veehouderijbedrijven zitten op individuele locaties in de verwevingsgebieden.

Afhankelijk van de locatie zal een deel van de bedrijven al dan niet met behulp van technische maatregelen, zoals luchtwassers, kunnen doorgroeien op de plek waar ze nu zitten. Maar niet in alle gevallen zullen bedrijven in de verwevingsgebieden ruimte voor verdere ontwikkeling hebben, voor een aantal bedrijven zal dit uiteindelijk op termijn tot bedrijfsbeëindiging leiden.

Bestemmingsplan

De gemeente Westerveld (Groningen) heeft aanvullend op het bestemmingsplan voor het buitengebied een kadernota opgesteld. Die nota is van toepassing op nieuwe ontwikkelingen die niet mogelijk zijn op basis van het geldende bestemmingsplan. De nota maakt onderscheid in drie gebieden: ontwikkeling natuur en recreatie, ontwikkeling landbouw, natuur en recreatie, en ontwikkeling landbouw en recreatie. De laatste categorie biedt ruimte voor schaalvergroting in de grondgebonden landbouw, zonder of soms met landschappelijke tegenprestatie en behoort tot de Agrarische Hoofdstructuur. Nieuwe functies zijn mogelijk mits deze de agrarische ontwikkelingen niets in de weg leggen.

4. Advies

Betekenis van een AHS voor de omgeving van het agrarisch bedrijf

Bestaand instrumentarium biedt voldoende bescherming

Zowel de omvang als de kwaliteit van ons open buitengebied staan flink onder druk van functies als woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. De overheid is ervoor verantwoordelijk om de open en kwetsbare groene ruimte te beschermen en de kwaliteit van het landelijk gebied te garanderen. Het rijk geeft nu invulling aan deze verantwoordelijkheid door in de Nota Ruimte met generieke regels een zekere basiskwaliteit van alle ruimtelijke plannen te garanderen en daarnaast een onderscheid te maken in een hoofdstructuur voor water, natuur en landschap. Ook heeft het rijk de EHS ontwikkeld en zijn Nationale Landschappen aangewezen om waardevolle cultuurhistorische landschappen e.d. te beschermen. Daarnaast wijst het rijk gebieden aan in het kader van de Vogel- en habitat-richtlijn. Aanvullend hierop voorziet de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening per 1-1-2008 met structuurvisies, bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen de provincies en gemeenten van een aanvullend instrumentarium voor zonering van het landelijk gebied.

Bovendien beschikken de vijf reconstructieprovincies met veel intensieve veehouderij over extra mogelijkheden om met zonering zowel voor landbouw, natuur en landschap als recreatie op integrale wijze tot een betere inrichting van het landelijk gebied te komen.

Deze rolverdeling tussen de verschillende overheden met de daarbij behorende zoneringsinstrumenten acht de raad in overeenstemming met de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en de beginselen van minder regels, centraal wat moet, decentraal wat kan en uitvoeringsgerichtheid. Het biedt voldoende mogelijkheden om in een dichtbevolkt land het landelijk gebied met zijn diversiteit en verscheidenheid aan landschappen en sterke verwevenheid van functies te beschermen en kwalitatief goed in te richten.

In deze situatie biedt een AHS op rijksniveau slechts schijnmogelijkheden, het voegt niets toe aan het nu al op de verschillende overheidsniveau's aanwezige ruimtelijk instrumentarium.

Ook als instrument om de prijsstijging van de grond tegen te gaan biedt de inzet van een AHS naar de mening van de raad geen meerwaarde. De hoogte van de prijs van agrarische grond komt in Nederland voor een deel immers voort uit de eigen economische kracht van de landbouw en de vraag vanuit de agrarische sector naar grond. Weliswaar neemt het aantal agrariërs aanzienlijk af, maar tegelijkertijd is er een duidelijke tendens tot schaalvergroting bij de doorgaande bedrijven. De koper is mobieler, minder regio gebonden en tegelijkertijd zowel actief op de grondmarkt als op de tijdelijke huurmarkt. Maar vooral komen de hoge grondprijzen voort uit de oplopende ruimtedruk als gevolg van de vraag naar grond voor de realisering van bedrijventerreinen, woonwijken, infrastructuur en de EHS. Het inzetten van het instrument van een AHS zal dit niet tegengaan, marktontwikkelingen zijn hierin veel meer bepalend. In deze situatie is het vooral van belang, dat provincies en gemeenten met het huidig wettelijk en bestuurlijk instrumentarium de randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, landbouw en natuur en landschap helder formuleren en consistent toepassen.

AHS nadelig voor natuur en landschap

Het Nederlands platteland kent een grote diversiteit en verscheidenheid aan typen natuur en landschap. Indien een AHS wordt opgevat als concentratiegebied van intensieve rundveehouderijen in de vorm van agroproductieparken, kan dit een forse verarming betekenen van natuur, landschap en recreatiefuncties. Het kan tal van negatieve gevolgen hebben zoals het weghalen van houtwallen, minder mogelijkheden voor weidevogelbeheer, dempen van sloten, vermindering van milieu- en waterkwaliteit etc.

Bovendien toont ondanks inspanningen van de overheid en van een aantal voortrekkers het bedrijfsleven tot op heden weinig belangstelling voor concentratiezones van intensieve dierhouderijen in de vorm van agroproductieparken. De Raad voor Dieraangelegenheden constateert in een uitgebracht advies dat het draagvlak voor agro-productieparken zeer beperkt is. Voor veel belanghebbenden wegen de mogelijke nadelen vooralsnog zwaarder dan de voordelen. Hierbij gaat het om het slechte imago van agro-productieparken, de bedreiging van het vrije ondernemerschap en het risico van zeer grootschalige ruimingen bij een dierziekteuitbraak.

Betekenis van een AHS voor de productiefunctie van de landbouw

Gunstige marktperspectieven voor de landbouw

Voorstanders van de ontwikkeling van een AHS op rijksniveau achten het van groot belang, dat de overheid tegemoet komt aan de behoefte aan planologische duidelijkheid bij de landbouwsector over de ontwikkelingsmogelijkheden van niet grondgebonden voor de wereldmarkt producerende agrarische bedrijven. Deze helderheid zou investeringen bevorderen, frustratie vermijden en de concurrentiepositie van ons land versterken.

De raad heeft enig begrip voor deze gedachtegang. Anno 2007 worden de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, natuur en landschap en dierenwelzijn waarbinnen de land- en tuinbouw in Nederland moeten functioneren verder aangescherpt. De energierekeningen lopen op, terwijl de Europese Unie de ondersteuning van de landbouw vermindert.

Hier staat echter tegenover, dat wereldwijd de marktperspectieven voor landbouwproducten sinds lange tijd niet zo gunstig zijn geweest.

Voor agrarische bedrijvigheid in Nederland zijn de uitgangspunten gunstig: goede groeiomstandigheden (grond, klimaat), een groeiende koopkrachtige wereldbevolking (ook in omringende landen), een sterke infrastructuur van toelevering, verwerking en distributie en een hoog kennisniveau. Volgens de kabinetsvisie 'Kiezen voor landbouw' is er geen sprake van het verdwijnen of wegwijnen van de grote sectoren: akkerbouw, vollegrondstuinbouw, glastuinbouw, grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij. Bovendien dienen zich nieuwe kansen en afzetmarkten aan in de vorm van energieproductie. Momenteel bestaat zowel binnen als buiten de landbouw een algemeen vertrouwen in de toekomst van de sector.

Deze gunstige toekomstperspectieven wijzen niet op de economische noodzaak van een AHS om de landbouw te beschermen en duurzaam concurrerend te maken.

Huidig instrumentarium biedt sector voldoende ontwikkelingsmogelijkheden

Het Nederlands platteland met zijn diversiteit aan landschappen kent een grote verscheidenheid aan ondernemers. Enerzijds grootschalige ondernemingen die produceren voor de internationale markt. Aan de andere kant kleinschalig opererende verbrede boeren die met hun product van rust en ruimte op het platteland inspelen op de recreatieve vraag van de stedelijke bevolking. Deze bedrijven ontwikkelen zich afhankelijk van de specifieke omstandigheden en de specifieke kennis en ondernemersvaardigheden. Het fijnmazige karakter van ons landelijk gebied met zijn verwevenheid van functies heeft tot gevolg, dat verschillende bedrijfstypen naast elkaar en door elkaar heen functioneren.

Het op rijksniveau in de vorm van een AHS geografisch vastleggen waar ondernemers gevestigd zijn doet noch recht aan de verscheidenheid in bedrijfstypen en landschappen in een gebied noch aan de onderlinge verwevenheid van de verschillende belangen. Bedrijven ontwikkelen zich afhankelijk van de/hun markt, specifieke omstandigheden en de specifieke kennis en ondernemersvaardigheden. In deze situatie zou een AHS eerder als rem dan als stimulant voor ontwikkeling van de agrarische sector werken. Zonering is vooral een zaak van provincies en gemeenten, de raad acht het huidige wettelijk en bestuurlijk instrumentarium hierop voldoende toegesneden.

Conclusie

De raad vindt het van belang, dat overheden zoneringsinstrumenten hanteren om de agrarische sector ontwikkelingsruimte te bieden en de open en groene ruimte en het karakter van het Nederlandse platteland te beschermen. Maar zij bepleit geen op de landbouw gerichte aanvulling van het wettelijk en bestuurlijk instrumentarium op rijksniveau met een AHS.

Een AHS op rijksniveau voegt als zoneringsinstrument niets toe aan hetgeen provincies en gemeenten al aan ruimtelijk instrumentarium hebben.

Een AHS op rijksniveau als concentratiegebied voor de niet grondgebonden landbouw naast de reeds bestaande mogelijkheid van Landbouw Ontwikkelingsgebieden, acht de raad onvoldoende toegesneden op de verscheidenheid van het Nederlandse landschap met zijn verwevenheid van functies en variatie aan bedrijfstypen. De verwevenheid van de verschillende belangen vraagt niet om een gescheiden exclusieve benadering, maar om een integrale benadering.

Zonering is vooral een zaak voor provincies en gemeenten. Bij vestiging en ontwikkeling van agrarische bedrijven en voor het beschermen en open houden van de groene ruimte is het van belang dat provincies en gemeenten met het huidige wettelijk en bestuurlijk instrumentarium de

randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur en landschap helder formuleren en consistent toepassen.

Opgaven in het landelijk gebied zoals de realisering van de EHS, de versterking van de agrarische structuur en de ontwikkeling van groene en blauwe kwaliteit staan of vallen met de beschikking over voldoende grond.

De raad adviseert de provincies de beleidsruimte die het gebiedsgerichte beleid biedt (o.a. het ILG budget)te gebruiken om een actief grondbeleid te voeren en genoemde opgaven integraal en in samenhang te realiseren.

Het rijk beperkt zich tot de kerndoelen van nationaal belang zoals geformuleerd in de Nota Ruimte en Nota Vitaal Platteland, ziet erop toe, dat provincies en gemeenten de (rijks)doelen in de regio realiseren en faciliteren via DLG dit beleid.

Bijlage

Totstandkoming advies

Samenstelling werkgroep

J.T.G.M. Koolen (voorzitter)
Mw. J. Lamberts
Mw. M.C. van Schendelen
M.J.W. van Twist
P. Levelink (projectleider)
T. Hermans (Alterra)

Deelnemers consultatiegesprekken

A. Andriesen, gedeputeerde provincie Friesland
F. Goosselink, projectleider provincie Gelderland
H. Groen, projectleider provincie Limburg
G. ter Hart, projectleider provincie Brabant
P. Hoogervorst, projectleider provincie Noord-Holland
P. Jansen, gedeputeerde provincie Overijssel
F. Janssen, programmamanager provincie Brabant
G. van het Klooster, LTO Noord
R. Pleune, Natuurmonumenten
P. Rüpp, gedeputeerde provincie Brabant
H. Waalkens, lid Tweede Kamer (PvdA)