

Toekomstige reglementaire wijzigingen ter ondersteuning van de stadslandbouw: een stap naar een Brussels grondbeleid

Artikel van Catherine De Zuttere, juriste-stedenbouwkundige, ERU – april 2020

Het wekt geen verwondering dat de nieuwe generatie landbouwers die zich sinds enkele jaren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft gevestigd, zeer moeilijk toegang krijgt tot grond. Er is sprake van een gebrek aan beschikbaar bouwland, druk van de vastgoedsector en onzekerheid over deze bouwlanden, maar ook administratieve rompslomp, wat het verkrijgen van een vergunning soms tot een ware strijd maakt. Vandaag hebben we een volledig beeld van de juridische problemen, leemtes of gebreken. Een [gids en een stand van zaken over de regelgeving](#) biedt aan de hand van 12 praktische fiches met inzichten die je op elk project kan toepassen. 2019 en 2020 zijn scharnierjaren in de gewestelijke steun voor de ontwikkeling van verschillende vormen van landbouwprojecten – al dan niet professioneel, volleggrond of grondloos, enz. De wens om de regelgeving te herzien ten gunste van de landbouw werd door het gewest bekrachtigd en de eerste wijzigingen zijn aan de gang.

2019-2020: juridische en stedenbouwkundige werkgroepen

In het kader van de Brusselse beleidsverklaring 2019-2024, die stadslandbouw als een van de nieuwe beloftevolle economische sectoren van het Gewest beschouwt, zijn de besturen samen en over de sectoren heen stevig aan de slag gegaan. Er werd een dertigtal deelnemers op vernieuwende wijze samengebracht, met een interactie tussen de bevoegdheden landbouw, leefmilieu en stedelijke ontwikkeling. In totaal namen acht instellingen en twee verenigingen die de stadslandbouw vertegenwoordigen deel, gewapend met onderzoeken en peilingen over de sector.

De resultaten van de werkzaamheden worden samengevat in een actieplan met aanbevelingen, die als volgt zijn ingedeeld: de herziening van het GBP, het recht van voorkoop, de stedenbouwkundige lasten en de pachtovereenkomst. Waarom deze vier? In de eerste plaats wegens de verwachte grote impact op de ontwikkeling van de verschillende types stadslandbouw en op het hele gewestelijke grondgebied, maar ook wegens het

verwachte tijdspad van de geplande wijzigingen in een zeer nabije toekomst. Het plan is opgevat als een reeks oriëntatienota's, met een verduidelijking van de gekozen opties, die gericht zijn aan de instanties belast met de verschillende herzieningen van de regelgeving. En tegelijkertijd beoogt de lopende hervorming van de GSV de vergemakkelijking van de voedselproductie op daken.

Landbouw en het wettelijke kader, twee realiteiten in volle beweging

We moeten een flinke uitdaging het hoofd bieden, want de aanbevelingen werden immers uitgewerkt in een uitzonderlijk bewogen context, gezien zowel de landbouw als het wettelijke kader in de komende jaren grondig zullen worden herwerkt. Vanuit wetgevend oogpunt is het, na de hervorming van het BWRO* en de goedkeuring van het nieuwe GPDO, de beurt aan het GBP en de GSV om diepgaande wijzigingen te ondergaan. De landbouwsector van zijn kant is verdeeld tussen traditionele landbouwers die nog gronden bezitten aan de rand van het Gewest, een nieuwe generatie stadslandbouwers die elkaar overtreffen in creativiteit in de beschikbare spleetjes en gaatjes, maar ook een groeiend aantal stadsmoestuiniers en pedagogische, dienstgerichte en socioprofessionele inschakelingsprojecten.

*BWRO: Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening; GBP: Gewestelijk Bestemmingsplan; GSV: Gewestelijke stedenbouwkundige verordening

Opties voor een GBP dat de stadslandbouw een kader biedt

Het GBP moet vandaag worden herzien en de regering heeft beloofd er de stadslandbouw in op te nemen als een van de prioriteiten, naast de functievermenging, mobiliteit, de ontدichtung en de groene netwerken. Een eerste stap moet erin bestaan om in de definities en voorschriften van het GBP te omschrijven welke stadslandbouwactiviteiten toegelaten zijn en binnen welke krietlijnen, en hoe ze deel uitmaken van een groter geheel. Dit vormt een mooie uitdaging gelet op het veelzijdige karakter van de stadslandbouw... Deze definitie moet de visie van het Gewest op stadslandbouw vastleggen, alsook de ecologische dimensie, de relatie met de stad, de sociale en maatschappelijke meerwaarde. Wat de landbouwgebieden betreft, stelt het actieplan voor om uit te gaan van het behoud van de zowat 227 bestaande hectares, waar uitsluitend vollegrondsteelt zou mogen plaatsvinden. Men zal ook nog een zekere manoeuvreerruimte moeten laten, want wegens de

innoverende aard van de sector zullen er zeker nog ontwikkelingen volgen die men vandaag nog niet kan voorzien en dat vereist een zekere flexibiliteit, en mogelijke aanpassingen ten gevolge van die ontwikkelingen.

Binnenkort een recht van voorkoop ten gunste van landbouwgrond?

Het recht van voorkoop is een mogelijke hefboom voor het grondbeheer, het biedt overheden immers de mogelijkheid om een goed prioritair te verwerven als het te koop wordt gesteld, in het algemeen belang. In het hervormde BWRO is voorzien in het recht van voorkoop om landbouwgronden te kopen zodat er stadslandbouwprojecten of stedelijke moestuinen kunnen worden ontwikkeld. Dit instrument vormt een interessant ‘puzzelstukje’ in een meer algemeen grondbeleid. Het systeem is wel redelijk rigide, het brengt kosten met zich mee en de verkopen zullen waarschijnlijk beperkt zijn. Het zal niettemin het voordeel hebben dat er aandachtiger zal toegekeken worden op wat er beweegt op het vlak van de verkoop van gronden. Er werden vier overheidsspelers aangeduid die dit instrument mogen hanteren, namelijk de Grondregie als operationeel organisme ten dienste van het Gewest, maar ook Leefmilieu Brussel als beheerder van landbouw- en leefmilieuaangelegenheden, Citydev en ten slotte de gemeenten of hun OCMW.

Wat het grondbeheer betreft zal het nuttig zijn een gecentraliseerde beheersstructuur op te zetten, naar het voorbeeld van de SAFER's (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) in Frankrijk. Ook een ander instrument zal noodzakelijk blijken, te weten een Brussels observatorium van de landbouwgrond, een ‘meta-instrument’ voor inventarisering en het centraliseren van kennis over gronden. Het observatorium zal ten dienste staan van een proactieve, gecoördineerde strategie, gebaseerd op de behoeften en capaciteiten op het terrein. Wallonië beschikt sinds 2017 over een observatorium en Vlaanderen heeft een gelijkaardig instrument, namelijk Grondbank.

Het mechanisme van stedenbouwkundige lasten: een kans voor de stadsmoestuiniers

Dit stedenbouwkundige instrument, wat toelaat lasten op te leggen in het kader van vergunningen voor grootschalige projecten, kan tegemoetkomen aan twee uitdagingen van de stadslandbouw, namelijk het gebrek aan gronden en het gebrek aan financiële middelen. Laten we echter niet vergeten dat het mechanisme in de eerste plaats is bedoeld om het gebrek aan openbare huisvesting te compenseren... Deze lasten bestaan in het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest sinds 2013, als een compensatiemechanisme en een hefboom voor acties ten dienste van het algemeen belang. Initiatieven zoals stadsmoestuinen zouden vandaag al van dit systeem kunnen profiteren. De werkgroepen hebben vervolgens de mogelijkheden onderzocht om een impuls te geven en dergelijke voorzieningen concreet te maken. Het leidende principe is dat van de complementariteit: gelet op de huisvestingscrisis, zou een last die een ruimte voor voedingsproductie voorschrijft enkel bijkomend mogen zijn, en onlosmakelijk verbonden met de creatie van sociale woningen. Zo zou men de mazen in het net van de Brusselse moestuiniers kunnen dichtten, en de toegang tot dit type ruimte voor steeds meer bewoners kunnen verzekeren. Het opnemen van productieve ruimtes in projecten zou meteen van bij het begin moeten worden ingecalculeerd, om te zorgen voor zo goed mogelijke omstandigheden.

Mogelijkheden inzake een hervorming van de pachtwetgeving

Iedereen is het eens over het verouderde en zeer logge karakter van de huidige wet, die bovendien ook helemaal niet is aangepast aan de context van de nieuwe generatie stadslandbouwers. In die mate dat de strategieën om ze te omzeilen legio zijn en heel wat onzekerheid met zich meebrengen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt voortaan over de voornaamste elementen om een hervorming te starten. De milieuvriendelijkheid van de Brusselse landbouwactiviteiten zou hierbij centraal moeten staan, want die vinden plaats in de nabijheid van woongebieden en menselijke activiteiten of ook wel dicht bij en zelfs middenin ruimtes van grote ecologische waarde. Een andere noodzaak in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een ordonnantie voor professionals van de vollegrondsteelt maar ook voor professionals van de grondloze teelt. Men kan ervan uitgaan dat deze sector nog zal groeien, en de landbouwers die daken, kelders, opslagplaatsen en dergelijke gebruiken, hebben het ook niet gemakkelijk.

De voornaamste richtlijnen voor een nieuwe Brusselse pachtovereenkomst zijn de volgende: voorzien in een schriftelijke overeenkomst, die wordt geregistreerd, en een verplichte plaatsbeschrijving; het stabiliseren van de termijnen om te ontsnappen aan het spanningsveld tussen onzekerheid en de eeuwigdurende huurovereenkomst; een kortdurende huurovereenkomst invoeren, die zowel door verhuurders als huurders wordt gewenst, als een soort testfase waarin wederzijds vertrouwen kan worden opgebouwd; behouden van een huurplafond en het aanpassen van dat plafond. Ten slotte zou het toevoegen van milieuclausules aan de toekomstige huurovereenkomsten een van de

mogelijkheden zijn om tot een landbouwproductie te komen die onze ecosystemen en gezondheid respecteert. Dit zou dan kunnen kaderen binnen een progressieve visie, bijvoorbeeld *“100% bio tegen 2035”*.

Naar een Brussels landbouwbeleid

Sinds 2016 wordt de steun van het Gewest voor de nieuwe ontwikkeling van stadslandbouw gedragen door de Good Food-strategie, waarvan de eerste actielijn de verhoging van de lokale en duurzame voedselproductie beoogt. Nu de eerste cyclus van deze strategie afloopt, kunnen we rekenen op heel wat ervaringen op het terrein, recente projecten in uiteenlopende vormen, en ook op de aanpassingen van de regelgeving om de steun voor deze activiteit, die zo belangrijk is voor een duurzame stedelijke ontwikkeling, in goede banen te leiden. Want naast de doelstelling om bij te dragen aan een duurzaam voedingssysteem, draagt de landbouwproductie ook bij aan het sociale en ecologische kapitaal alsook aan de economische transitie. We rekenen erop dat de strategie de reeds genomen acties inzake de stabilisatie van de gronden, het bieden van juridische en administratieve zekerheid voortzet, en ook op het gebied van de reorganisatie van de financiering, de begeleiding en het netwerken, zowel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als daarbuiten.