

Aanleiding

Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten tijdens de vergadering van de commissie Ruimte op 18 augustus 2004 verzocht om de Landschapsverordening Flevoland zodanig aan te passen, dat gewasbordjes en bordjes tbv huisverkoop en (kleine) toeristische activiteiten ook buiten het erf (onder voorwaarden) toegestaan zijn. Dit wordt vormgegeven door te spreken over

1. borden ten behoeve van de verkoop van agrarische producten, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf, en
2. borden op proefvelden, de gewasborden en de demonstratieveldborden.

Provinciale Staten vinden dat deze 'agrarische bordjes' een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding van de landbouw en daarmee aan de leefbaarheid van het platteland.

De commissie heeft Gedeputeerde Staten verzocht om hiervoor ook te kijken naar de oplossing die de provincie Zeeland voor deze borden heeft gevonden. In Zeeland is het vanaf 1 januari 2005 toegestaan om borden te plaatsen ten behoeve van de verkoop van agrarische streekproducten. De doelgroep van Zeeland is dus beperkt: borden ten behoeve van mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf worden niet vrijgesteld. Er mogen niet meer dan drie borden worden geplaatst, waarvan twee bij het verkooppunt of op het agrarisch bouwblok (=erf) van het bedrijf waar de verkoop plaatsvindt en één elders binnen een straal van 1 km gemeten vanaf het bedrijf waar de verkoop plaatsvindt. Deze borden mogen echter niet groter zijn dan 1,5 m² en niet hoger dan 2,50 m. Ze mogen niet verlicht zijn en moeten goed zijn onderhouden.

Daarnaast refereert de commissie Ruimte aan de oplossingen die de NLTO en dhr. Dieleman hebben voorgesteld. De NLTO geeft middels een schriftelijke inspraakreactie een aantal suggesties voor voorwaarden die aan de borden gesteld kunnen worden: bij bedrijven langs ringwegen dienen de borden op de eigen kavel of erf geplaatst te worden. Bedrijven langs de polderwegen (erfontsluitingswegen) mogen een bord op het einde van de weg plaatsen (max. afmeting 1,5 m²), maar als er meerdere bedrijven aan een weg zijn, dan één groter bord voor alle bedrijven (max. afmeting 2 m²). Tevens hecht de NLTO aan een minimale kwaliteitseis.

Inspreker dhr Dieleman spreekt over het toestaan van functionele, wervende borden, tot 1 km vanaf het erf.

Ontheffing of vrijstelling

In de commissievergadering is voorgesteld om deze borden ofwel door middel van een ruimhartiger ontheffingenbeleid ofwel door middel van één of meer nieuwe vrijstellingsartikelen toe te staan. Omdat het afhandelen van ontheffingsaanvragen relatief veel ambtelijke capaciteit vraagt en gezien de wens tot deregulering is het niet wenselijk om deze borden toe te staan door het verlenen van ontheffingen. Het toevoegen van vrijstellingen lijkt in dit geval dus de geëigende oplossing. Daarom wordt voorgesteld om twee nieuwe vrijstellingsartikelen (en bijbehorende toelichting) aan de Landschapsverordening Flevoland 2004 toe te voegen. Artikel 3, lid o heeft betrekking op de proefveldborden, de gewasborden en de demonstratieveldborden en artikel 3, lid p heeft betrekking op de borden die verwijzen naar de verkoop van agrarische producten, mini-campings of andere, aan het agrarisch bedrijf gerelateerde nevenactiviteiten.

Uitgangspunten ten aanzien van nieuwe vrijstellingen

De vraag is of en zo ja welke voorwaarden (waar, hoeveel, hoe groot etc) verbonden zouden moeten worden aan deze vrijstellingen voor agrarische bordjes. Bij het beantwoorden van deze vraag worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De nieuwe vrijstellingen moeten zo veel mogelijk tegemoet komen aan de beleidsdoelstellingen van de Landschapsverordening Flevoland;

2. De nieuwe vrijstellingen moeten de problemen voor zoveel mogelijk agrariërs oplossen (bepaalde voorwaarden zijn nadelig voor bedrijven die afgelegen liggen);
3. De nieuwe vrijstellingen moeten goed handhaafbaar zijn;
4. De nieuwe vrijstellingen moeten juridisch goed in elkaar zitten: de verordening moet immers ook bij de rechter stand houden;
5. Als laatste is het wenselijk om de lijn van huidige verordening voort te zetten. De huidige verordening is vrij 'simpel' van opzet: als een bord onder een vrijstelling valt (dus is toegestaan), dan worden er geen voorwaarden gesteld aan aantal, hoogte, oppervlakte, verlichting en vormgeving. Wel dienen alle vrijgestelde borden goed onderhouden te zijn en deugdelijk te zijn geconstrueerd. Het ligt voor de hand om de nieuwe vrijstellingen in deze lijn voort te zetten: dus zo min mogelijk voorwaarden aan vrijgestelde borden. Dit komt de handhaving en de duidelijkheid voor burgers ten goede en levert zo min mogelijk 'nieuwe regels' op.

Overwegingen ten aanzien van mogelijke voorwaarden aan agrarische borden

Omdat de borden van artikel 3, lid o (proefveldbordjes e.d.) tot een duidelijk afgebakende groep horen, is het niet nodig om aan de plaatsing van dergelijke borden voorwaarden te verbinden. Ze staan op de kavels en ze zijn van tijdelijke aard, namelijk zolang het gewas op het land staat. Doorgaans stelt de fabrikant voorwaarden aan de plaatsing van de bordjes.

Mogelijke voorwaarden die aan de nieuwe vrijstelling p (voor agrarische verkoop-borden, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf) gesteld kunnen worden, kunnen onderverdeeld worden in:

A. bedrijfslocatiegerelateerde voorwaarden:

- maximum aantal per bedrijf;
- maximum afstand tot bedrijf (erf);

B. bordgerelateerde voorwaarden:

- maximum hoogte van het bord;
- maximum oppervlakte van het bord;
- verlichting van het bord;

C. bedrijfsverzamelborden.

In de ontwerp-verordening is al opgenomen dat aan alle vrijgestelde borden als voorwaarde wordt gesteld dat ze deugdelijk dienen te zijn geconstrueerd en in goede staat van onderhoud dienen te verkeren (artikel 3, lid 2).

A. Bedrijfslocatiegerelateerde voorwaarden

Maximum aantal per bedrijf

In de huidige en de ontwerp-Landschapsverordening Flevoland wordt geen maximum gesteld aan het aantal borden dat op het erf geplaatst mag worden. In Zeeland mogen slechts twee borden op het erf geplaatst worden. Daarnaast mogen Zeeuwse boerenbedrijven vanaf 1 januari 2005 ook één bord buiten het erf plaatsen.

In Flevoland zijn de meeste verkooppunten van agrarische producten of mini-campings vanaf meerdere doorgaande wegen te bereiken en dan is het wenselijk dat de bewegwijzering vanuit alle richtingen goed mogelijk is. Het aantal benodigde bordjes per bedrijf is dus sterk afhankelijk van de ligging van het bedrijf ten opzichte van een doorgaande weg. Er kan dus moeilijk een maximum aantal worden gegeven waarmee recht wordt gedaan aan de situatie van iedere individuele agrariër.

Voor de handhaving is een maximum aantal per bedrijf een lastig criterium, want een bedrijf kan langs verschillende wegen borden hebben staan. Daardoor is het moeilijk vast te stellen hoeveel borden een bedrijf in totaal heeft geplaatst.

Maximumafstand tot erf

In Flevoland zijn de afstanden van een andere orde dan in andere provincies. In veel gevallen is het plaatsen van borden op een afstand van bijvoorbeeld 1 km van het bedrijf, zoals in Zeeland, lang niet voldoende voor een goede bewegwijzering vanaf de doorgaande wegen. De maximale afstand waarop bordjes geplaatst zouden mogen worden, is dus sterk afhankelijk van de ligging van het bedrijf ten opzichte van een doorgaande weg. Er kan dus moeilijk een maximum afstand tot het erf worden gegeven waarmee recht wordt gedaan aan de situatie van iedere individuele agrariër.

Voor de handhaving is ook de maximumafstand tot het erf een lastig criterium, omdat per bord de afstand tot een bedrijf moet worden bepaald.

Overigens geldt ook hier dat aangenomen mag worden dat een agrariër zijn borden niet verder van het erf zal plaatsen dan nodig is voor een goede bewegwijzering.

B. Bordgerelateerde voorwaarden

Maximum hoogte

Zeeland hanteert een maximum hoogte van 2,50 meter. Een hoog bord kan erg afleidend werken voor verkeersdeelnemers en kan de verkeersveiligheid in gevaar brengen. Daarnaast kunnen hoge borden het landschap aantasten. Ditzelfde geldt voor overigens voor zeer brede borden. Het hanteren van een maximum hoogte is niet afhankelijk van de ligging van een bedrijf ten opzichte van de provinciale weg.. Overigens lijken (zeer) hoge borden weinig zinvol, omdat de leesbaarheid sterk afneemt.

Het is goed mogelijk om een ruime maximum hoogte te hanteren, waar verreweg de meeste borden binnen vallen, maar waardoor de extreem hoge borden voorkomen worden. Eventueel zouden heel hoge borden, die om bepaalde redenen wel gewenst zijn, toegestaan kunnen worden middels een ontheffing.

De handhaving is eenvoudig omdat ter plekke kan worden geconstateerd of een bord de maximummaat overschrijdt.

Maximum oppervlakte

Zeeland hanteert een maximum oppervlakte van 1,5 m². In Flevoland komen ook grotere borden voor. Een groot bord kan het landschap aantasten. Daarnaast kan een erg groot bord afleidend werken voor verkeersdeelnemers. Maar (kleine) borden met te kleine letters zijn slecht leesbaar, hetgeen ook verkeersonveilig kan zijn. Vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid mag een bord dus niet te groot, maar ook niet te klein zijn. Het is goed mogelijk om een ruime maximum oppervlakte te hanteren, waardoor verreweg de meeste borden binnen de toegestane maat vallen. De extreem grote borden kunnen dan voorkomen worden. Eventueel zouden heel grote borden of uitzonderlijk vormgegeven borden (bijvoorbeeld een antieke paardenwagen), die om bepaalde redenen wel gewenst zijn, toegestaan kunnen worden middels een ontheffing.

Het hanteren van een maximum oppervlakte is niet afhankelijk van de ligging van een bedrijf ten opzichte van de provinciale weg.

Ook bij de maximum oppervlakte is de handhaafbaarheid eenvoudig omdat ter plekke kan worden geconstateerd of een bord de maximummaat overschrijdt.

Verlichting

In Zeeland mogen de agrarische borden niet verlicht worden. Vanuit het oogpunt van landschap, natuur en verkeersveiligheid is het verlichten van borden, die geen directe verkeersbegeleidende werking hebben, ongewenst. Hierbij geldt dat het individuele belang van de agrariër niet opweegt tegen het belang van het landschap en de verkeersveiligheid. Ook voor deze voorwaarde geldt dat de handhaving eenvoudig is, omdat een overtreding ter plekke kan worden geconstateerd.

Goed onderhoud

Dat alle vrijgestelde borden deugdelijk dienen te zijn geconstrueerd en in goede staat van onderhoud dienen te verkeren is al eerder opgenomen in de ontwerp-verordening (artikel 3, lid 2).

C. Bedrijfsverzamelborden

Op bedrijfsverzamelborden worden borden van een aantal ondernemers geplaatst die aan een zijweg van een provinciale weg gevestigd zijn. Bordjes op andere plaatsen zijn dan niet toegestaan. Deze verzamelborden zijn vanuit landschappelijk oogpunt wenselijk, omdat het aantal borden op die manier beperkt wordt.

Een bedrijfsverzamelbord moet per definitie staan bij een kruising tussen een doorgaande weg en een zijweg, ofwel in de berm ofwel op een kavel. Plaatsing in de berm maakt het verzamelbord wel beter leesbaar, omdat het dicht bij de weg staat, maar verkeersonveilig, omdat zo'n bord het zicht bij een kruising bemoeilijkt. Daarnaast bemoeilijkt plaatsing in de berm het bermonderhoud. Ook rijst de vraag wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van een dergelijk permanent verzamelbord in de (provinciale) wegberm.

In principe verleent de provincie alleen toestemming voor de plaatsing van tijdelijke borden in de provinciale wegberm, waarbij ook getoetst wordt op verkeersveilige vormgeving van het bord (bijvoorbeeld lettergrootte in verband met de leesbaarheid van de boodschap). Daarnaast bestaat de wens voor uniforme bewegwijzering langs doorgaande wegen vanwege verkeersveiligheid en een rustiger wegbeeld.

Plaatsing van een bedrijfsverzamelbord op de kavel lost deze problemen niet op, want, zeker als er veel bordjes aan het verzamelbord bevestigd zijn, zullen ze niet goed leesbaar zijn, wat eveneens verkeersonveilig is. Daarnaast is opname op of plaatsing van een bedrijfsverzamelbord (of een 'gewoon' bord) op een kavel niet af te dwingen bij de grondeigenaar. Als de grondeigenaar van de kavel die grenst aan de doorgaande weg en de zijweg geen verzamelbord wil plaatsen of een bord niet wil opnemen, dupeert hij hiermee de overige agrariërs die aan die betreffende zijweg wonen, omdat zij hun bewegwijzering niet kunnen realiseren. Bij 'gewone' bordjes is plaatsing niet gebonden aan de hoekkavel en zijn er dus meer mogelijkheden om de bewegwijzering te bewerkstelligen.

Voorts is het idee van bedrijfsverzamelbord juridisch lastig vast te leggen in de Landschapsverordening Flevoland.

Wel kan in bijvoorbeeld de toelichting van de verordening aangegeven worden dat het vanuit landschappelijk en verkeersveiligheidsoogpunt wenselijk is om het aantal borden te beperken, onder andere door (leesbare) bedrijfsverzamelborden aan te raden. Overigens blijft opname in de provinciale bewegwijzering ook een mogelijkheid.

Schematische weergave

Voorwaarden aan agrarische borden:		Uitgangspunten:				
		Verkeersveiligheid	Beter voor landschap, natuur	Onafhankelijk van ligging bedrijf	Goed te handhaven	Goed juridisch te vertalen
Bedrijfslocatiegerelateerde voorwaarden	Maximum aantal	+	+	-	-	+
	Maximum afstand	-	-	-	-	+
Bordgerelateerde voorwaarden	Maximum hoogte	+	+	+	+	+
	Maximum oppervlakte	+	+	+	+	+
	Geen verlichting	+	+	+	+	+
	Bedrijfsverzamelborden	-	+	-	?	-

Opties

Gelet op voorstaande overwegingen kunnen de volgende opties ten aanzien van vrijstelling p (agrarische verkoop-bordjes e.d.) onderscheiden worden.

Optie 1: Borden ten behoeve van de verkoop van agrarische producten, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf zijn onbeperkt toegestaan.

Dit sluit aan bij de opzet van de huidige (ontwerp-)verordening. Door geen maximummaten te hanteren is de verordening goed te handhaven en voor burgers duidelijk te interpreteren. Er worden geen nieuwe,

ingewikkelde regels geformuleerd. Deze optie biedt maximale vrijheid. Maar door bijvoorbeeld geen maximummaten te hanteren zouden grote (hoge of brede) borden het landschap kunnen aantasten en verkeersonveilige situaties kunnen opleveren. Maar het gevaar voor dergelijke wildgroei lijkt beperkt, omdat aangenomen mag worden dat een agrariër niet meer borden zal plaatsen, deze niet groter zal maken en niet verder van het erf zal plaatsen dan nodig is.

Het nadeel is dat de doelgroep, vooral door de toevoeging “en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf” moeilijk is te definiëren, hetgeen de handhaving kan bemoeilijken.

Optie 2: Borden ten behoeve van de verkoop van agrarische producten zijn toegestaan, mits onverlicht en mits niet meer dan 1 per bedrijf, waarbij tevens een maximumafstand, -hoogte en -oppervlakte wordt gehanteerd.

Deze optie sluit aan bij de vrijstelling zoals die in Zeeland 1 januari 2005 van kracht wordt. Dat betekent dat het alleen is toegestaan om borden te plaatsen ten behoeve van de verkoop van agrarische streekproducten, mits niet meer dan één bord wordt geplaatst binnen een straal van 1 km gemeten vanaf het bedrijf waar de verkoop plaatsvindt. Deze borden mogen niet groter zijn dan 1,5 m² en niet hoger dan 2,50 m. Ze mogen niet verlicht zijn.

Voordeel is dat de doelgroep beperkt en duidelijk omschreven is, hetgeen de handhaving vergemakkelijkt. Deze optie bevat zowel de bordgerelateerde als bedrijfslocatiegerelateerde voorwaarden, waardoor het aantal borden en de grootte van de borden in de hand gehouden kan worden. Maar deze optie heeft als nadeel dat er nog meer regels worden toegevoegd, hetgeen de handhaving bemoeilijkt. Een overtreding ten aanzien van aantal of afstand is immers pas te constateren als een groter gebied is geïnventariseerd. Ook komen deze regels de leesbaarheid van de verordening niet ten goede. Daarnaast zullen er bedrijven zijn voor wie deze vrijstelling niet ruim genoeg is. In uitzonderlijke gevallen zou ontheffing verleend kunnen worden, bijvoorbeeld om af te wijken van de maximummaten of voor een mini-camping.

Optie 3: Borden ten behoeve van de verkoop van agrarische producten, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf zijn toegestaan, mits niet groter dan 3 m² en onverlicht.

Uit de overwegingen blijkt dat de bordgerelateerde voorwaarden (hoogte, oppervlakte, verlichting) het beste tegemoet komen aan de geformuleerde uitgangspunten. De voorwaarden hoogte en oppervlakte overlappen elkaar enigszins. Voorgesteld wordt om te kiezen voor het hanteren van een maximum oppervlakte, omdat daarmee impliciet ook een maximum hoogte en breedte van het bord wordt aangegeven. De maat zou dan zo ruim gekozen moeten worden, zodat ook bedrijfsverzamelborden mogelijk zijn. Een geschikte oppervlaktemaat is dan 3 m². In uitzonderlijke gevallen kan van deze maximum oppervlakte worden afgeweken, middels een ontheffing. Voorts wordt voorgesteld om verlichting van die borden niet toe te staan, in verband met de effecten op de verkeersveiligheid, natuur en het landschap.

Deze optie heeft als voordeel dat het landschap en de verkeersveiligheid nog enigszins beschermd worden, door grote of verlichte borden niet toe te staan. De handhaving is eenvoudig, omdat een overtreding direct te constateren is. Ook voor de burger blijft de verordening goed te interpreteren. In bijvoorbeeld de toelichting van de verordening kan aangegeven worden dat het vanuit landschappelijk en verkeersveiligheidsoogpunt wenselijk is om het aantal borden te beperken, onder andere door (leesbare) bedrijfsverzamelborden aan te raden.

Net als bij optie 3 is het nadeel dat de doelgroep, vooral door de toevoeging “en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf” moeilijk is te definiëren, hetgeen de handhaving kan bemoeilijken. Een ander nadeel is dat de provincie geen grip meer heeft op het aantal borden. Maar het gevaar voor dergelijke wildgroei lijkt beperkt, omdat aangenomen mag worden dat een agrariër niet meer borden zal plaatsen en deze niet verder van het erf zal plaatsen dan nodig is.

Samenvattend schematisch overzicht voor agrarische borden

	Doelgroep	Maximum				
		Aantal buiten het erf/inrit	Afstand van het erf	Hoogte	Oppervlakte	Verlichting
Huidige verordening	-	0*	0 km *	-	-	-
Optie 1	Verkoop agrarische producten, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf	-	-	-	-	-
Optie 2	Verkoop agrarische producten	1	1 km	2,5 m	1,5 m ²	Niet toegestaan
Optie 3	Verkoop agrarische producten, mini-campings en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf	-	-	-	3 m ²	Niet toegestaan

*) alleen agrarische borden op het erf of nabij de inrit zijn toegestaan (artikel 3, lid b)

- = geen maximum (dus een onbeperkt aantal etc)

Conclusie

Er moet een balans gevonden worden tussen enerzijds de belangen van de agrariër en anderzijds de belangen van verkeersveiligheid, landschap en natuur. Daarnaast spelen de wens tot 'deregulering' en een simpele, maar duidelijke opzet van de verordening (met het oog op handhaving, leesbaarheid en juridische zekerheid) ook een belangrijke rol. In optie 3 wordt deze balans gevonden. Deze optie heeft als voordeel dat het landschap en de verkeersveiligheid nog enigszins beschermd worden, door grote of verlichte borden niet toe te staan. De handhaving is eenvoudig, omdat een overtreding direct bij het bord te constateren is. Ook voor de burger blijft de verordening goed te interpreteren.

Nadeel is dat de doelgroep, vooral door de toevoeging "en andere nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het agrarisch bedrijf" moeilijk is te definiëren, hetgeen de handhaving kan bemoeilijken. Daarnaast heeft de provincie geen grip meer op het aantal agrarische borden. Maar het gevaar voor dergelijke wildgroei lijkt beperkt, omdat aangenomen mag worden dat een agrariër niet meer borden zal plaatsen en deze niet verder van het erf zal plaatsen dan nodig is. Daarnaast kan in de toelichting van de landschapsverordening en vanuit de NLTO een beroep worden gedaan op het zelfregulerend vermogen van de agrariërs: zij zouden elkaar moeten aanspreken als er op bepaalde plekken ongewenste situaties ontstaan.

Voor de proefveldbordjes en dergelijke (vrijstelling 3, lid o) zijn aanvullende voorwaarden niet nodig.

In de verordening kan dit als volgt worden geformuleerd:

- o. die dienen ter aanduiding van gewassen, proefvelden, productinformatie of demonstratievelden, ter plaatse waar het product geteeld wordt;
- p. die dienen ter bewegwijzering naar een verkooppunt van agrarische producten, naar een mini-camping of naar een andere, aan het agrarisch bedrijf gerelateerde nevenactiviteit, mits het bord niet verlicht of reflecterend is en het oppervlak niet groter is dan 3 m².