

Met extra voorwaarden in pachtovereenkomsten op weg naar een duurzamer grondbeleid!

De auteurs gaan in op het proces om te komen tot een meer duurzame gronduitgifte door middel van pacht en leggen uit waarom een goede doelstelling belangrijk is, welke systematiek je toepast en hoe je communiceert met betrokken partijen. En zijn er eigenlijk juridische belemmeringen voor zo'n duurzame gronduitgifte?

Ing. J.M. (Jolan) Knol en mr. M.A. (Mijndert) Rebel¹

Inleiding

De afgelopen jaren zijn grondeigenaren kritischer gaan kijken naar de manier waarop zij gronden verpachten. Dat komt voornamelijk door de toenemende druk vanuit de maatschappij op verduurzaming van de landbouw. Met de bekendmaking van de meest recente pachtnormen zijn ook in de Tweede Kamer schriftelijke vragen gesteld over hoe duurzaamheid past in het huidige pachtbestel.

Verschillende organisaties met een grote landelijke grondportefeuille experimenteren met extra voorwaarden in pachtovereenkomsten bij het verpachten aan agrariërs. Dit doen ze met het oog op het vergroten van de duurzaamheid en de biodiversiteit, en het verbeteren van de bodemgesteldheid. Dit wordt ook wel duurzame gronduitgifte genoemd.

In dit artikel gaan we in op het proces om te komen tot een meer duurzame gronduitgifte door middel van pacht. We leggen uit waarom een goede doelstelling belangrijk is, welke systematiek je toepast en hoe je communiceert met de betrokken partijen. En zijn er eigenlijk juridische belemmeringen bij duurzame gronduitgifte?

Waarom is een goede doelstelling belangrijk bij duurzame gronduitgifte?

Veel organisaties met een grote landelijke grondportefeuille hebben de wens om duurzamer om te gaan met gronduitgifte. Gronden worden kortlopend (tijdelijk) of langdurig verpacht aan agrariërs, afhankelijk van de doelstelling van de grondeigenaar. Voor ontwikkelaars en corporaties gaat het vaak om een tijdelijke doelstelling totdat de gronden voor andere doeleinden (woningbouw) kunnen worden aangewend. Voor sommige gemeenten, provincies en/of landgoederen past het verpachten bij de doelstelling van duurzame instandhouding van gebieden. Voor een goede aanpak van duurzame gronduitgifte moeten heldere doelstellingen worden vastgesteld.

Duurzaamheid als doel benoemen is te breed

Een gemeente of andere grondeigenaar kan door haar grondbeleid en de wijze van in gebruik geven van gronden een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsambities, het vergroten van de biodiversiteit en/of het faciliteren van de transitie in de landbouw. Het formuleren van concrete doelstellingen die een gemeente wil behalen is allereerst nodig om richting te geven aan de voorwaarden die gesteld gaan worden. Duurzaamheid als doel benoemen is namelijk nog te breed. Het vergroten van het waterbergend vermogen, het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, het creëren van kruidenrijke akkerranden of het opslaan van koolstof in de bodem zijn al meer concrete voorbeelden die invulling geven aan verschillende doelstellingen.

Begrip creëren voor de aanpak

Een goede doelstelling is verder nodig om de aanpak te kunnen toelichten en te verantwoorden naar de burgers en pachters. De aanpak van de duurzame gronduitgifte is namelijk nog niet wijdverbreid en kan wellicht weerstand ondervinden. Dit is vooral zo wanneer er al jaren aan dezelfde pachters wordt verpacht. Wil je begrip krijgen voor de aanpak? Dan moet het gewenste resultaat duidelijk zijn. Bovendien blijkt uit onze ervaringen dat ook de pachters zelf met ideeën komen om de doelstellingen van de gemeente te kunnen realiseren: zij kunnen dan zoeken naar een manier waarop dit te combineren is met hun bedrijfsvoering.

Nieuwe ideeën toetsen aan dezelfde doelstelling

Een heldere doelstelling zorgt ervoor dat nieuwe ideeën te toetsen zijn. Er zullen immers continu nieuwe ideeën ontstaan waarbij de pachters proberen tot een middenweg te komen. Al deze ideeën moeten aan dezelfde doelstelling worden getoetst.

Welke systematiek pas je toe bij duurzame gronduitgifte?

Het is mogelijk om duurzame gronduitgifte op meerdere manieren uit te rollen. In dat kader is het goed om te weten dat er verschillende



vormen van pacht zijn. Elke vorm kent zijn eigen regels. De meest gehanteerde pachtvormen in de praktijk zijn reguliere pacht en geliberaliseerde pacht. Reguliere pacht kent een wettelijke looptijd van zes jaar voor gronden met een automatische verlenging voor eenzelfde termijn.² Reguliere pacht kent ook veel wettelijke bescherming voor de pachter, vergelijkbaar met huur. Geliberaliseerde pacht is kortdurend (maximaal twaalf jaar) en kent relatief weinig bescherming voor de pachter.³ Naast het in gebruik geven op basis van pacht (een persoonlijk recht) kan ook gebruik worden gemaakt van het recht van erfpacht (zakelijk recht). Dat wordt ook wel agrarische erfpacht genoemd.

We lichten drie voorbeelden toe: een project van de provincie Noord-Brabant, een project van Brabant Water en een project van Landgoed Vilsteren.

Provincie Noord-Brabant: inschrijfsysteem en korting op de pachtprijs

De provincie Noord-Brabant werkt met een inschrijfsysteem. Boeren kunnen zich inschrijven om grond te pachten met een pachtprijs. Deze pachtprijs wordt vermenigvuldigd met een factor die is bepaald door (duurzame) certificaten die de boer bezit. Hieruit komt dan een score. De boer met de hoogste score kan het perceel pachten. Dit hoeft dus niet de boer te zijn die met de hoogste pachtprijs inschrijft.

Voorbeelden van duurzame certificaten⁴ zijn:

- SKAL (plantaardig, dierlijk, in omschakeling);
- On the way to planetproof (plantaardig, ei, melk);

- Beter Leven (zuivel, intensief, 1 t/m 3 sterren);
- MDV (vanaf 5).

Ook heeft de provincie Noord-Brabant een algemeen glyfosaatverbod opgenomen. Dit had de Grondkamer Zuid in de eerste instantie afgekeurd. Meer daarover verderop in dit artikel.

Brabant Water⁵

Bij waterwinbedrijf Brabant Water wordt aan de bestaande pachters een lijst van maatregelen aangeboden. Ze kunnen dan zelf maatregelen uitkiezen die het best aansluiten bij hun bedrijfsvoering. Daarna wordt de prijs bepaald op basis van de gekozen maatregelen. Iedere maatregel levert een korting op de pachtprijs op. Hoe groter en effectiever de maatregel, hoe groter de beloning. Ook wordt gewerkt met een transparant systeem waarbij de maatregelen aansluiten bij de doelstellingen van het bedrijf op het gebied van waterkwaliteit, bodemkwaliteit en biodiversiteit. Het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest, die anders op termijn in het grondwater terechtkomen, wordt bijvoorbeeld uitgesloten.

Voorbeelden van maatregelen waarvoor een pachter kan kiezen:

- alleen bemesten met vaste mest;
- graanteelt;
- mestvrije zone;
- niet kerende grondbewerking (NKG);
- uitgestelde maaidatum;
- gras(klaver) als rustgewas.



Foto: Tineke ten Have

Landgoed Vilsteren: verlenging van de pacht met puntensysteem⁶

Landgoed Vilsteren kiest voor een puntensysteem waarin met duurzame maatregelen punten worden verdiend. Bij een bepaald aantal punten volgt automatisch een pachtverlenging. Het landgoed begint met een pachtduur van twaalf jaar, met kans op nog eens verlenging met twaalf jaar. Hierbij kiezen ze voor de vorm van een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Op deze manier wordt gekozen voor een langdurige relatie met de pachters, wat goed past bij de duurzaamheidsambitie.

Voorbeelden van maatregelen waarmee een pachter punten kan verdienen:

- weidegang melkkoeien;
- blijvend grasland;
- duurzame energie;
- aanplant bomen en struiken.

Het kiezen van de juiste systematiek is maatwerk

Genoemde drie aanpakken hebben hun eigen doelstellingen en een eigen manier om de inspanningen van pachters voor deze doelstellingen te belonen: met geld, grond of een langere pachtduur.

Een aanpak moet aansluiten bij de gekozen doelstelling, maar moet ook rekening houden met het feit dat de eigenaar, zoals een gemeente, de grond uiteindelijk mogelijk voor een andere doelstelling in eigendom heeft verkregen. Het kiezen van de juiste systematiek is maatwerk. Hierbij is het essentieel dat de systematiek past bij de eigenaar én het specifieke doel van de grond.

Hoe communiceer je bij het proces van duurzame gronduitgifte?

De betrokken partijen informeren en laten meedenken is van groot belang om draagvlak te creëren en de duurzame gronduitgifte succesvol te laten zijn. Wij kozen ervoor om de systematiek in een brief aan te kondigen. Vervolgens organiseerden we twee informatiebijeenkomsten voor de betrokken pachters. Daarin hebben we het systeem verder toegelicht en vragen van de betrokkenen beantwoord.

Op zo'n bijeenkomst is het goed mogelijk om de noodzaak duidelijk te maken en aan te geven wat de beoogde doelstellingen van de verpachter zijn. Eventuele onduidelijkheid kun je in het contact met de pachters wegnemen. Bovendien is de input die je terugkrijgt op deze informatie-avonden waardevol: het maakt het mogelijk om aanpassingen te doen en ideeën van de pachters mee te nemen in de pachtovereenkomsten.

Zijn er juridische belemmeringen?

– Geliberaliseerde pachtovereenkomsten

Het is nog niet altijd duidelijk hoe ver de extra (beperkende) voorwaarden in geliberaliseerde pachtovereenkomsten kunnen gaan. Zo is het van belang of er uit de pachtovereenkomst buitensporige verplichtingen voortvloeien. Dit blijkt uit recente uitspraken van de Grondkamer Zuid⁷ en de Centrale Grondkamer⁸ over het verbod op gebruik van glyfosaat.

Centrale Grondkamer: in deze casus is verbod op glyfosaat niet buitensporig
Oorspronkelijk had de Grondkamer Zuid in een zaak van de provincie Noord-Brabant geoordeeld dat een verbod op glyfosaat een buitensporige, uit de pachtovereenkomst voortvloeiende, verplichting voor de pachter was. Dit had betrekking op art. 7:319 lid 1 aanhef en onder b BW. De Centrale Grondkamer heeft deze uitspraak echter vernietigd. In dit specifieke geval gaf de Centrale Grondkamer aan dat dit verbod bij een éénjarige pachtovereenkomst niet een te grote inperking was van de ondernemersvrijheid.

Slag om de arm: afhankelijk van omstandigheden

De Centrale Grondkamer hield wel een slag om de arm door te benadrukken dat het afhankelijk is van de specifieke omstandigheden. Het feit dat het bij de provincie Noord-Brabant om een inschrijving ging waarbij dit verbod van te voren duidelijk was, én pachter hierbij zelf een pachtprijs aangaf, is meegewogen. Net als het feit dat het een éénjarige geliberaliseerde pachtovereenkomst betrof zonder uitzicht op verlenging. Daarnaast tekent de Centrale Grondkamer nog aan dat het verpachter vrij staat om het gebruik van glyfosaathoudende middelen

volledig te verbieden in een privaatrechtelijke pachtovereenkomst, om zo de bodemgesteldheid te kunnen beschermen.

Pachtovereenkomsten Brabant Water

De Grondkamer Zuid heeft de geliberaliseerde pachtovereenkomsten van Brabant Water inmiddels goedgekeurd. Het gaat hier om pachtovereenkomsten met een duur van drie of zes jaar met daarin een verbod op het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest en ook de duurzame maatregelen die de pachter heeft opgegeven.

Met de uitspraak van de Centrale Grondkamer en de goedkeuring van de pachtovereenkomsten van Brabant Water is ruimte gemaakt voor het opnemen van bepalingen die de bodemkwaliteit beschermen in geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Hiermee wordt het juridisch kader bij dit type pachtovereenkomsten steeds duidelijker.

– Reguliere pachtovereenkomsten

Waar een probleem blijft zitten, zijn de reguliere pachtovereenkomsten (losland en hoevepacht). De wetgeving rondom deze pachtovereenkomsten blijft rigide, waardoor er tijdens een lopende pachtovereenkomst geen ruimte is om duurzame voorwaarden op te nemen.

Ruimte in de pachtnormen

Een manier om tóch afspraken te maken, is het gebruiken van de ruimte in de pachtnormen.⁹ De pachtprijs binnen reguliere pachtovereenkomsten is gebonden aan de pachtnormen van het Pachtprizenbesluit 2007, maar van deze normen mag met 10% worden afgeweken. Zit de pachtprijs op deze pachtnorm? Dan kan een verpachter een aanbod doen aan een pachter waarin duurzame maatregelen worden beloofd. Dit kan door gezamenlijk de pachtovereenkomst aan te passen, waarin de pachtprijs wordt verlaagd naar 90% van de pachtnorm en de duurzame maatregelen worden opgenomen in de overeenkomst.

Weinig ruimte in huidige wetgeving

Deze oplossing laat onverlet dat binnen de huidige wetgeving weinig ruimte is voor het maken van afspraken over het bodembeheer. Verschillende partijen, zoals de Federatie Particulier Grondbezit (FPG), roepen daarom op om in de nieuwe pachtwetgeving een mogelijkheid te creëren voor langdurige pacht waarin pachter en verpachter duurzame afspraken kunnen vastleggen.¹⁰

Erfpacht

Ook agrarische erfpacht wordt ingezet voor het vastleggen van afspraken rondom duurzaam bodembeheer. Het voordeel van erfpacht is dat het minder wettelijke bepalingen kent die dwingend voorgeschreven zijn. Ook biedt het een grote mate van contractvrijheid: partijen kunnen zonder al te veel wettelijke beperkingen onderling afspreken wat ze willen, zonder tussenkomst van bijvoorbeeld de Grondkamer. Het nadeel is dat, als de grondeigenaar niet alsnog vast wil komen te zitten aan de pachtnormen, de agrarische erfpacht ten minste voor de duur van 26 jaar moet worden aangegaan.¹¹ Hierdoor heeft de grondeigenaar (blooteigenaar) veel minder beschikking over de gronden in vergelijking met bijvoorbeeld geliberaliseerde pacht.

Een zorgvuldig proces geeft meeste kans op succes

Bij het proces om te komen tot een meer duurzame gronduitgifte komt dus het een en ander kijken. Doelstellingen, systematiek, communicatie én juridische aspecten: van alles speelt mee. Er liggen veel kansen voor duurzame gronduitgifte bij gemeenten, provincies, projectontwikkelaars en woningcorporaties met een grote (landelijke) grondportefeuille. Door bij elke stap bewust stil te staan bij de doelstellingen én

de realisatie kan weerstand gedeeltelijk worden voorkomen. Daarnaast biedt recente jurisprudentie dus ruimte voor het stellen van extra (beperkende) voorwaarden in pachtovereenkomsten. Wij raden organisaties aan om dit proces zorgvuldig te doorlopen en advies in te winnen bij een deskundige partij.

Het resultaat van duurzame gronduitgifte is pas op de lange termijn zichtbaar. Toch laten de problemen van het afgelopen jaar in het buitengebied zien dat het zetten van stappen hard nodig is. Denk bijvoorbeeld aan de droogte die we ook dit jaar weer hebben, met name op de zandgronden. Ook de methodes om de staat van de bodem te monitoren worden steeds verder ontwikkeld, zoals de openbodem-index van ASR, Rabobank en Vitens. Wij hopen dan ook dat duurzaam bodembeheer nog breder aanslaat om samen richting de toekomst te gaan.

Noten

- 1 Jolan Knol is rentmeester NVR. Mijndert Rebel is senior grondzakenadviseur/rentmeester NVR. Beiden zijn ze werkzaam bij LBP|SIGHT, een advies- en ingenieursbureau op het gebied van bouw, ruimte en milieu.
- 2 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/grond/pachten-en-verpachten/pachtvormen/reguliere-pacht>
- 3 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/grond/pachten-en-verpachten/geliberaliseerde-pacht>
- 4 <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/duurzaamheidsscore>
- 5 J. Knol is als rentmeester betrokken geweest bij de duurzame gronduitgifte door Brabant Water.
- 6 *De Landeigenaar*, editie juni 2020
- 7 Beschikking van Grondkamer Zuid van 18 oktober 2019. Beschikkingen van de regionale Grondkamers worden niet gepubliceerd.
- 8 CGrK 5 maart 2020, GP 11.812.
- 9 Scriptie Martijn Klompenhouwer & Wouter Nolsen uitgevoerd in opdracht van LBP|SIGHT.
- 10 <https://www.grondbezit.nl/fpg-nieuwsbericht/fpg-blijft-in-gesprek.html>
- 11 Art. 7:399d BW bepaalt dat zakelijke genotsrechten, zoals erfpacht, van 25 jaar of korter ook onder de pachtwetgeving vallen.