

LTB 2025/27

Duur(zzaamheid) bij pacht in Didam-perspectief

Mr. G.J.M. de Jager, datum 21-05-2025

Datum	21-05-2025
Auteur	Mr. G.J.M. de Jager ^[1]
JCDI	JCDI:BSD10941:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)

Kamervragen naar aanleiding van een bericht in Zuid-Hollandse media uit februari 2025 zijn aanleiding geweest voor deze bijdrage. Het gaat om een krantenbericht waaruit volgt dat een boerderij (Lakervelder Boerderij in de Boterhuispolder) met vijf hectare in eigendom en 36 hectare in (aflopende) geliberaliseerde pacht moet stoppen, omdat de gemeente Teylingen besloten heeft de pacht aan de hoogste bieder te gunnen (<https://sleutelstad.nl/2025/02/01/doek-lijkt-te-vallen-voor-boerderijen-in-boterhuispolder-en-kagerzoom/>).

Allereerst een citaat van de ondernemers uit het krantenbericht:

“Afgelopen woensdag ontvingen we van gemeente Teylingen het bericht dat onze 36 hectare pachtgrond aan een andere boer vergeven is. Op de resterende 5 hectare is natuurlijk geen plaats voor onze 75 Lakenvelders, die bovendien komende maanden nog 15 kalfjes op de wereld zetten. Per 1 maart gaat het nieuwe contract al in. Dat betekent dat onze koeien dit jaar dus niet de wei in gaan, maar in de vrachtwagen. We kunnen het zelf eigenlijk nog steeds niet geloven.”

De Tweede Kamerleden Vedder (CDA) en Bromet (GroenLinks-PvdA) hebben de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur daarover op respectievelijk 4 en 5 februari 2025 vragen gesteld. Beiden zijn bezorgd over het feit dat kleinschalige, duurzame, agrarische bedrijven op grond van enkel prijs weggeconcurrereerd kunnen worden bij de uitgifte van pachtovereenkomsten. Ook lijkt de beperkte duur van geliberaliseerde pachtovereenkomsten in de weg te staan aan een duurzame ontwikkeling van (pacht)bedrijven. Hoe kunnen beide problemen het hoofd geboden worden?

De staatssecretaris antwoordde daarop op respectievelijk 12 februari en 4 maart 2025. De laatste antwoorden zullen hierna worden besproken (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2024-2025, nr. 1532).

Pachtduur

Het antwoord van de staatssecretaris op de vragen naar de duur van de geliberaliseerde pachtovereenkomst luidt:

“Ja, ik ben ook bekend met het besluit van de gemeenten Teylingen om de voorlopige gunningen in te trekken en een nieuwe openbare selectieprocedure op te starten. Ik ben mij ervan bewust dat de huidige geliberaliseerde pacht geen langetermijnzekerheid biedt voor een bedrijfsvoering als de Lakervelder Boerderij Boterhuispolder. Daarom werk ik aan de herziening van de pachtregelgeving, waardoor het sluiten van langlopende pachtovereenkomsten aantrekkelijker wordt gemaakt. Het sluiten van langlopende pachtovereenkomsten biedt meer zekerheid en perspectief voor een bedrijfsvoering dan het sluiten van een kortlopende overeenkomst. Pacht is voor veel landbouwers een noodzakelijk instrument, boeren zijn in hun

bedrijfsvoering gebaat bij langdurige stabiliteit. Hierdoor kunnen zij toekomstgericht werken en investeringen doen. Dit is zowel goed voor het verdienvermogen alsook de maatschappelijke doelen zoals verduurzaming.”

Er wordt al jaren nagedacht over de pachtherziening, waaraan de staatssecretaris refereert. In zijn Kamerbrief van 20 december 2024 (DGA-EIA / 89696242) heeft de staatssecretaris een beschrijving gegeven van hoe het ministerie de pachtherziening voor zich ziet (na input daarop vanuit de stakeholders rond pacht). De hoofdpunten van de voorgestane herziening van het pachtrecht op het gebied van duur en duurzaamheid zijn de volgende:

- De bestaande reguliere pachtovereenkomsten blijven ongewijzigd, met als aanvulling de toets op agrarische bedrijfsmatigheid als de pachter de AOW-leeftijd bereikt. Als de pachter niet slaagt voor deze toets, kan de pacht worden beëindigd, zodat de grond weer beschikbaar komt voor andere agrariërs.
- Er komt een nieuwe duurzame langlopende pacht met een looptijd van minimaal achttien jaar, zonder continuatierecht en met een vrijere pacht prijs (nader uit te werken). Deze pacht vorm geeft pachters de zekerheid van een langjarig gebruik en verpachters de zekerheid dat de grond niet generaties lang verpacht blijft.
- Voor gronden met bestemming en inrichting natuur komt er de natuurlpacht voor minimaal zes jaar, waarbij de pacht prijs wordt gekoppeld aan de regionorm. Nader onderzoek is nodig hoe omgegaan moet worden met de vergoedingen die verstrekt worden voor het behoud van natuur en landschap.

Het is niet gezegd dat deze voorgestelde wijzigingen het ook tot wet maken. Feit is wel dat er in Den Haag (met alle betrokken stakeholders) wordt nagedacht over het bieden van meer zekerheid aan (potentiële) pachters omtrent de mogelijkheden om ook op wat langere termijn duurzaam te kunnen blijven telen. Pachters kunnen hun bedrijven daar dan ook beter op inrichten en daartoe investeringen plegen.

Duurzaamheid versus hoogste prijs (Didam)

Op de vragen van de beide leden naar de wenselijkheid van een gemeente die bij heruitgifte van pachtgronden voor de hoogste prijs gaat en over mogelijke alternatieven in plaats daarvan, antwoordt de staatssecretaris: *“Uit de Didam-jurisprudentie volgt dat overheidsorganisaties verplicht zijn om in het geval er meerdere (potentiële) gegadigden voor de grond zijn, hiervoor een openbare selectieprocedure te gebruiken. De selectieprocedure vindt aan de hand van vooraf bekendgemaakte objectieve, toetsbare en redelijke criteria plaats. Dit kan op basis van kwaliteitscriteria en prijscomponenten.*

Ik vind het belangrijk om te benoemen dat gemeenten lichamen met zelfstandige bevoegdheden zijn. Zij zijn bevoegd om taken op zich te nemen die te maken hebben met het bestuur en beleid van de betreffende gemeente. Een gemeente heeft bijvoorbeeld de regie over haar pachtuitgiftebeleid; een gemeente weet wat het beste past bij de lokale omstandigheden. Uit de berichtgeving maak ik op dat de gemeente Teylingen haar keuze heeft gebaseerd op criteria die betrekking hebben op het beheer dat gericht moet zijn op instandhouding van het leefgebied van weidevolgels, duurzaam grondgebruik en de geboden prijs. Ik merk ook op dat de prijs een zwaarwegende factor is geweest.

(...)

Ik wil niet treden in de autonome bevoegdheid van een medeoverheid. Wel wil ik benoemen dat ik het een goede zaak vind wanneer medeoverheden het voorbeeld volgen van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, die de kwaliteit zwaarder mee laat wegen dan de prijs in de criteria voor pachtuitgifte.”

Staatsrechtelijk bewaakt de staatssecretaris met zijn antwoorden keurig de grenzen. Ook de toepassing van de Didam-regels is volgens het boekje. Alhoewel de Hoge Raad ook in zijn tweede Didam-arrest (HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661) dat over koop/verkoop gaat, niet benoemt dat de Didam-regels ook van toepassing zijn op alle overeenkomsten rond de uitgifte/gebruik van publieke grond, passen lagere

rechters die regels altijd toe op andersoortige overeenkomsten dan koop/verkoop. Dat is dus ook bij uitgifte van gronden in pacht.

De staatssecretaris stuurt (overigens ook in zijn beantwoording op de vragen van lid Vedder) sterk aan op toepassing van de selectieprocedure die Staatsbosbeheer gebruikt bij het uitgeven van de gronden die in beheer zijn bij die organisatie. Dat Staatsbosbeheer eisen stelt aan duurzaamheid is zijn goed recht op grond van de Didam-regels. Zolang de eisen die een overheid stelt om voor gunning van publieke grond in aanmerking te komen, objectief, toetsbaar en redelijk zijn, wordt er op voldoende wijze gevolg gegeven aan de de transparantie-, gelijkheids- en (daarmee) mededingingsregels die gelden.

Wat zijn dan die eisen die Staatsbosbeheer stelt?

Staatsbosbeheer heeft een platform in het leven geroepen waarop kan worden meegedongen naar agrarische grond die beschikbaar komt. Dat is www.pachtgrond.nu.

Staatsbosbeheer benoemt op zijn website <https://www.staatsbosbeheer.nl/zakendoen/vastgoed/openbaar-pachtproces> dat het graag samenwerkt met pachters die een duurzame bedrijfsvoering nastreven en kennis van natuurbeheer hebben. Dit is meegenomen bij de inschrijfvoorwaarden en toewijzingscriteria. Met de criteria zijn punten te 'verdienen' die meewegen in de gunning. De verhouding prijs/kwaliteit is 30/70. Kwaliteit weegt dus zwaarder dan prijs.

De inschrijfvoorwaarden zijn als volgt:

- De inschrijver is een bedrijfsmatige landbouwer met een relatienummer bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK) met een SBI-code die begint met 01.1 t/m 01.6 als hoofdactiviteit.
- De inschrijver heeft de cursus Inleiding natuurbeheer graslanden (Aeres Hogeschool) afgerond en heeft het zogenoemde pachtcertificaat. Een uitzondering geldt wanneer een vergelijkbare opleiding is afgerond. De basiskennis van het natuurbeheer zorgt ervoor dat beheerder en pachter elkaar begrijpen en zo samen beter de natuurdoelen kunnen behalen.
- Het bedrijf van de inschrijver is gevestigd binnen een afstand van tien kilometer hemelsbreed van de gepachte grond.
- De inschrijver heeft in de afgelopen jaren geen betalingsachterstanden gehad bij Staatsbosbeheer.
- Uitgesloten van pacht zijn inschrijvers die zich geen goede pachter van Staatsbosbeheer hebben getoond in voorgaande jaren, door zich bijvoorbeeld niet te hebben gehouden aan de pachtvoorwaarden.

De toewijzingscriteria zijn dan als volgt:

- 1 Afstandscriterium. Hoe dichterbij het bedrijf van een inschrijver is gevestigd bij de uit te geven pachtgrond, hoe meer punten. Het vergroot de kans dat er vergelijkbare terreinomstandigheden zijn en dat de pachter meer gebiedskennis heeft. Bovendien is de te overbruggen afstand dan zo klein mogelijk. Ook reduceert dit onnodig (gemotoriseerd) verkeer en versterkt dit inbedding in de lokale sociaaleconomische structuur.
- 2 Kennis en opleiding. Indien de inschrijver heeft geïnvesteerd in een uitgebreidere opleiding is dat voor Staatsbosbeheer een indicatie voor de intrinsieke motivatie van de inschrijver voor en kennis van natuurbeheer. Meer opleiding van een inschrijver op dit gebied leidt tot meer punten. Het betreft de opleiding natuurbeheer en ondernemerschap niveau 1, 2, en 3.
- 3 Certificaten. Het in bezit zijn van relevante certificaten wijst op een duurzame bedrijfsvoering en/of

kwaliteit van natuurbeheer. Onderstaande certificaten leveren punten op:

- SKAL dierlijk of plantaardig: dit certificaat waarborgt een bedrijfsvoering waarbij milieueffecten en dierenwelzijn volgens vastgestelde normen worden geborgd. Biologische bedrijven in de omgeving van natuurterreinen hebben in relatie tot gangbare bedrijven een positievere invloed op die natuurterreinen.
 - Beter Leven keurmerk: het Beter Leven keurmerk (BLk) geeft met een sterrensysteem aan hoe diervriendelijk dieren voor de productie van vlees, eieren en zuivel zijn gehouden.
- 4 Subsidie. De toewijzing van subsidie op gronden van de inschrijver is een bewijs dat natuurbeheer wordt uitgevoerd binnen het bedrijf. Staatsbosbeheer erkent het belang van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) en Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Hoe meer natuurbeheer er op eigen grond wordt gedaan, des te meer punten.
 - 5 Ervaring. Voor de kwaliteit van het beheer van natuurterreinen is ervaring belangrijk. Door ervaring weet de pachter hoe terreinen te gebruiken onder verschillende omstandigheden die vooral door de waterhuishouding en weersomstandigheden worden bepaald. Inschrijvers die een overeenkomst met Staatsbosbeheer op het gebied van natuurinclusieve landbouw hebben, krijgen vanwege deze ervaring punten. Ook inschrijvers die de afgelopen vijf jaar al ervaring hebben als geliberaliseerd pachter bij Staatsbosbeheer, krijgen punten toegekend.
 - 6 Verduurzaming landbouwgrond. In het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kan een landbouwer de ecoregeling aanvragen. Dit is een extra betaling bovenop de basispremie. Met de ecoregeling wordt toekomstbestendig werken beloond. Staatsbosbeheer ziet de toekenning hiervan als een indicatie van natuurinclusiviteit van de bedrijfsvoering, daarom levert zo'n regeling meer punten op.

Een duidelijke set regels die (inderdaad) meer gaan over duurzaamheid dan over prijs. Zoals al aangegeven, zijn deze eisen naar mijn mening in overeenstemming met de eisen die de Hoge Raad daaraan stelt. Ze zijn objectief, toetsbaar en redelijk. Wat in de eisen niet terugkomt, is het belang van de zittende boer. Betoogd kan worden dat dat gegeven ook punten oplevert. Immers, langs die weg kan continuïteit worden geborgd. Kennelijk vindt Staatsbosbeheer dat een onvoldoende objectief, toetsbaar en/of redelijk criterium. Daar is in zoverre ook wel iets voor te zeggen, omdat juist bij geliberaliseerde pacht geldt dat de afgesproken termijn, de termijn is. Alles wat ernaar neigt dat er een verlenging komt, is een doorbreking van de geliberaliseerde vorm en het lijkt erop dat Staatsbosbeheer daar verre van wil blijven, waarschijnlijk om discussies te voorkomen. Een pachter die als eens elders geliberaliseerd heeft gepacht, krijgt wel extra punten, zodat er indirect wel rekening wordt gehouden met 'zittende' pachters.

In zoverre wijkt deze situatie af van de situatie die wel terugkomt in de Didam-jurisprudentie omtrent zittende huurders/gebruikers. Overheden willen dergelijke zittende huurders weleens aanmerken als enige serieuze gegadigden, zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, op grond waarvan dan geen openbare biedingsprocedure behoeft te volgen en volstaan kan worden met enkel een openbare kennisgeving

Tot slot merk ik nog op dat een andere grote grondeigenaar op rijksniveau, het Rijksvastgoedbedrijf, op hetzelfde spoor zit. Ook het Rijksvastgoedbedrijf werkt aan een verduurzaming van zijn vastgoedportefeuille (www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2024/07/22/rijksvastgoedbedrijf-verduurzaamt-grondportefeuille). Uitgifte van gronden van deze overheidsdienst loopt via www.biedboek.nl.

Betekenis voor de praktijk

De duidelijke oproep van de staatssecretaris zal niet aan dovemansoren zijn gericht. Goede kans dat andere overheden een vergelijkbaar beleid gaan voeren en dat zal betekenen dat agrariërs, willen zij bij publieke eigenaren voor pacht in aanmerking komen, een opleiding zullen moeten gaan volgen over duurzaam grondgebruik en/of meer biologisch moeten gaan telen. Hoe duurzamer, hoe hoger het aantal punten dat in een openbare biedingsprocedure kan worden gehaald en hoe eerder pacht kan worden gegund. Het bieden

van hoge prijzen is, anders gezegd, niet langer genoeg.

In hoeverre de staatssecretaris ook zijn wensen omtrent de wettelijke verankering van duur en duurzaamheid van pacht gaat weten te verwezenlijken, zal moeten blijken uit het aanstaande pachtwetgevingsproces. Dat proces zal dit jaar zijn beslag moeten gaan krijgen.

Voetnoten

[1] Mr. G.J.M. (Gert-Jan) de Jager is advocaat en partner bij Kneppelhout & Korthals Advocaten, gj@kneppelhout.nl, www.kneppelhout.nl.