



Goed verpacht, beter beheerd

Een onderzoek naar het borgen van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken, in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf

Marcel Pleijte, Roel During, Huib Silvis en Herman Docters van Leeuwen

Goed verpacht, beter beheerd

Een onderzoek naar het borgen van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken, in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf

Marcel Pleijte¹, Roel During¹, Huib Silvis² en Herman Docters van Leeuwen³

1 Wageningen Environmental Research

2 Wageningen Economic Research

3 Stichting Milieukeur

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research, Wageningen Economic Research en Stichting Milieukeur in opdracht van en gefinancierd door het Rijksvastgoedbedrijf. Namens het Rijksvastgoedbedrijf namen Charlotte Stein, Eelco Terpstra en Peter Petrus deel in het begeleidingsteam.

Wageningen Environmental Research

Wageningen, augustus 2020

Gereviewd door:

Lijbert Brussaard, Emeritus-hoogleraar Bodembio­logie & Biologische Bodemkwaliteit (WUR): hoofdstuk 2.1-2, 4 en 5; Tanja de Koeijer (WE­CR), Senior onderzoeker Landbouwsyste­men, Agrarische economie, Agrarische bedrijfsvoering, Bedrijfsystemen bij WE­CR: hoofdstuk 5 en 6; Raymond Schrijver, Senior onderzoeker Agrarisch natuurbeheer, Agrarische economie en Pacht bij WENR: heel het rapport.

Akkoord voor publicatie:

Wies Vullings, teamleider van Applied Spatial Research bij WENR

Rapport 3027

ISSN 1566-7197


Pleijte, M., R. During, H.J. Silvis en H. Docters van Leeuwen, 2020. *Goed verpacht, beter beheerd; Een onderzoek naar het borgen van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken, in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3027. 82 blz.; 4 fig.; 16 tab.; 37 ref.

Er zijn signalen dat de kwaliteit van de bodem in grote delen van het Nederlandse landbouwareaal achteruitgaat en dat dit op termijn kan leiden tot een verlies aan productiviteit van de bodem. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) wil, als uitvoerder van het privaatrechtelijke beheer van de agrarische gronden van de staat, nagaan hoe verpachters kunnen bevorderen dat de pachters de grond zodanig gebruiken dat de bodemkwaliteit geborgd wordt. Op basis van document- en websiteanalyse, literatuuronderzoek, interviews, een workshop en expert judgement zijn de landbouwkundige en juridische mogelijkheden in beeld gebracht om maatregelen voor duurzaam bodembeheer op te nemen in pachtovereenkomsten, private-beheerovereenkomsten en generieke regelgeving.

There are signs that the quality of the soil is deteriorating in large parts of the Dutch farmland. In its capacity as executor of the State's private law management of agricultural land, the National Real Estate Agency (RVB) wants to investigate how landlords can encourage tenants to use the land in such a way as to safeguard soil quality. On the basis of document and website analysis, literature research, interviews, a workshop and expert judgement the agricultural and legal possibilities to include measures for sustainable soil management in lease agreements, private management agreements and generic regulations have been identified.

Trefwoorden: bodemindex, bodemlabel, bodemkwaliteit, duurzaam bodembeheer, erfpacht, generieke regelgeving, juridische haalbaarheid, landbouwkundige inpasbaarheid, liberale pacht, pachter, provinciale pachtovereenkomst, reguliere pacht, Rijksvastgoedbedrijf, verpachter

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/529562> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

 2020 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001. Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

	Verantwoording	5
	Samenvatting	7
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	7
	S.2 Aanbevelingen	8
	S.3 Vraagstelling en methode van onderzoek	8
1	Inleiding	11
	1.1 Aanleiding	11
	1.2 Doelstelling	11
	1.3 Onderzoeksvragen	12
	1.4 Conceptueel kader	13
	1.5 Afbakening	13
	1.6 Werkwijze	14
	1.7 Leeswijzer	14
2	Probleemverkenning	16
	2.1 Bodemkwaliteit	16
	2.2 Gewassenkeuze	17
	2.3 Pachtstelsel	18
	2.4 Gronduitgifte bij het RVB	20
3	Generieke regelgeving voor grondgebruik	22
	3.1 Inleiding	22
	3.2 EU-milieuwetgeving	22
	3.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	24
	3.4 Implementatie in Nederland	24
	3.5 LNV-visie	26
	3.6 Conclusies	27
4	Bodemkwaliteit, bodemdiensten en bodemmetingen	29
	4.1 Inleiding	29
	4.2 Bodemkwaliteit en bodemvitaliteit	29
	4.3 Ecosysteemdiensten	31
	4.4 Metingen, labels en indices	32
	4.5 Conclusies	40
5	Overzicht van mogelijke maatregelen en bodemeffecten	41
	5.1 Denkbare kwaliteit bevorderende maatregelen	41
	5.2 Bodemstrategie in pacht	41
	5.3 Goed bodembeheer	42
	5.4 Concrete maatregelen	43
6	Landbouwkundige inpasbaarheid	46
	6.1 Inleiding	46
	6.2 Effecten van bodembewerkingsmaatregelen op opbrengst, kosten en bedrijfsvoering	46
	6.3 Conclusie	49

7	Juridische beperkingen en mogelijkheden	50
7.1	Inleiding	50
7.2	Gebruikstitels	50
7.3	Bestaande overeenkomsten	52
7.4	Nieuwe overeenkomsten	53
7.5	Functies van Grondkamer en Pachtkamer	55
7.6	Herziening pachtstelsel	56
7.7	Juridische haalbaarheid van maatregelen	56
8	Conclusies en aanbevelingen	60
8.1	Conclusies	60
8.2	Aanbevelingen	63
8.3	Discussie	64
	Literatuur	65
	Bijlage 1 Interview met mr. B. Nijman, A&S Advocaten, Wageningen	67
	Bijlage 2 Provinciale pachtovereenkomsten	75
	Bijlage 3 Het RVB als verpachter	79

Verantwoording

Rapport: 3027

Projectnummer: 5200045079

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het rapport heeft beoordeeld (hoofdstuk 2.1-2, 4 en 5),

functie: Emeritus-hoogleraar Bodembioogie & Biologische Bodemkwaliteit bij Wageningen
Universiteit

naam: Lijbert Brussaard

datum: 16 juli 2020

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Senior onderzoeker Agrarisch natuurbeheer, Agrarische economie en Pacht bij WENR

naam: Raymond Schrijver

datum: 25 juni 2020

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld (hoofdstuk 5 en 6),

functie: Senior onderzoeker Landbouwsystemen, Agrarische economie, Agrarische
bedrijfsvoering, Bedrijfssystemen bij WEER

naam: Tanja de Koeijer

datum: 24 juli 2020

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Wies Vullings

datum: 24 juli 2020

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Duurzaam bodembeheer in overeenkomsten

De mogelijkheden om aanvullende afspraken voor bodembeheer in lopende pachtovereenkomsten op te nemen, zijn beperkt. De pachtregelgeving is vooral gericht op bescherming van de (vrijheid van de) pachter. Verpachters kunnen lopende overeenkomsten niet openbreken, anders dan bij wederzijdse instemming van beide partijen. Per type (erf)pachtovereenkomst zijn de mogelijkheden voor het opnemen van voorwaarden gericht op het borgen van de bodemkwaliteit globaal als volgt:

- **Reguliere pacht:** reguliere pacht biedt geen opties voor het opnemen van voorwaarden voor duurzaam bodembeheer. Geopperd is om afspraken op basis van vrijwilligheid te introduceren over duurzaam bodembeheer, maar de kans dat pachters zich vrijwillig om niets binden, is gering. De verpachter zou kunnen overwegen om in ruil voor aangepast beheer door de pachter een korting op de pachtprijs aan te bieden. De reguliere pachter hoeft binnen de huidige pachtregelgeving nauwelijks verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde beheer. Dat zou anders kunnen worden bij een herziening van het pachtstelsel.
- **Geliberaliseerde pacht:** de geliberaliseerde pachtovereenkomst biedt mogelijkheden voor het opnemen van beheer voorwaarden gericht op het borgen van de bodemkwaliteit. Bouwplanvoorschriften zijn een geschikte methode, mits ze gehandhaafd (kunnen) worden, zowel in technische zin als vanwege de vraag of er voldoende inzet door de verpachter kan worden gepleegd.
- **Erfpacht:** erfpachtovereenkomsten in de landbouw lopen minstens 26 jaar. Net als in geliberaliseerde pachtovereenkomsten kunnen hierin afspraken over het grondgebruik worden gemaakt. Het idee is geopperd om de laatste 6 jaar van de 26-jarige erfpachtcontracten intensiever metingen te doen omtrent bodemkwaliteit, dan wel met een voorgeschreven bouwplan te werken.

Generieke wetgeving en/of privaatrechtelijke beheerovereenkomst

Om duurzaam bodembeheer in de reguliere pacht te bevorderen, ligt generieke regelgeving voor de hand. Generieke wetgeving heeft grote betekenis voor alle agrarische ondernemers en voor alle landbouwbodems in ons land. Er zijn diverse mogelijkheden in het kader van de milieuwetgeving, het waterbeheer Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

Wat betreft de pacht kunnen pachters door verpachters worden verleid met beheerovereenkomsten. Binnen de kaders van de generieke regelgeving kan aanvullend gewerkt worden met doel- of middelvoorschriften en kan maatwerk worden geboden.

De juridische haalbaarheid van de landbouwkundige maatregelen is in de tabellen in hoofdstuk 7 weergegeven.

De handhaafbaarheid van maatregelen en eventuele sanctionering laten onder de huidige omstandigheden voor het RVB te wensen over. Deze bewering wordt toegelicht in hoofdstuk 8.

Hoe kan een verpachter met de pachter afspraken maken over de wijze waarop deze de grond bewerkt of daarop gewassen teelt, zodanig dat de bodemkwaliteit behouden blijft waar die goed is en wordt verbeterd waar die niet goed is?

Op basis van dit onderzoek is een aantal maatregelen geschikt bevonden om direct op te nemen in pacht- of beheerovereenkomsten. Dit zijn maatregelen die passen in de bodemstrategie in de zin dat ze de bodemkwaliteit zullen verbeteren, landbouwkundig geen grote investeringen vragen of grote

consequenties hebben voor de verdere bedrijfsvoering van de pachtende boer en die juridisch stand zullen houden.

De vijf meest in het oog springende maatregelen die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen, zijn:

- Toepassing van organische of ruige mest.
- Verlaging van de bandenspanning (onder 1 bar) en wiellast (onder 3 ton).
- Het voorschrijven van rustgewassen.
- Het toepassen van biologische of mechanische onkruidbestrijding.
- Actief biologisch randenbeheer.

Vooraf in combinatie zijn dit maatregelen die de fysieke en de biologische toestand van de bodem sterk kunnen verbeteren. Dit verbeteren zal de nodige tijd in beslag nemen, afhankelijk van de uitgangssituatie. Het zal snel meer dan zes jaar kunnen duren, waarmee is gezegd dat het omvormen van een uitgeputte naar een gezonde bodem niet binnen de veelgebruikte (geliberaliseerde) pachttermijn van zes jaar te realiseren is.

S.2 Aanbevelingen

Voor de vijf hiervoor genoemde maatregelen zou het RVB – en in beginsel iedere verpachter – modelvoorschriften kunnen maken en die kunnen voorleggen aan de Grondkamer. Evenals bij informeel vooroverleg bij vergunningen tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag gebeurt, kan met de Grondkamer per pachtovereenkomst een informele voorttoetsing plaatsvinden om te bezien wat de kans van slagen is.

Omdat er meer inzicht nodig is omtrent bodemkwaliteit, wordt aangeraden om hierover als pachters en verpachters zo veel mogelijk het gesprek aan te gaan en samen de bodemkwaliteit aan het begin en het einde van een pachtperiode te bepalen.

Uitgangspunt van de duurzame bodemstrategie is dat de grond weer een hogere maatschappelijke waarde verkrijgt. Deze ecologische en economische waardevermeerdering zou, zeker indien de pachter zich daarvoor heeft ingezet, voor een deel ook aan de pachter ten goede moeten kunnen komen. Zo zou de pachter een voorkeursrecht geboden kunnen worden bij het verlengen van een geliberaliseerd pachtcontract. Daartoe zou het RVB moeten worden toegestaan om in bijzondere gevallen onderhands gronden opnieuw in gebruik te geven.

Vooralsnog kan het RVB niet selecteren 'aan de voordeur', bijvoorbeeld door boeren die over een bepaald certificaat beschikken een voorkeurspositie toe te kennen. Aanbevolen wordt dat het RVB die bevoegdheid krijgt.

Het RVB wordt geadviseerd om het implementeren van duurzaam bodembeheer in zijn werkwijze op te nemen. In dit verband is uiteraard van belang hoe de hervorming van het pachtstelsel zal uitpakken, hoe het bodembeleid van het ministerie van LNV verder vorm zal krijgen en hoe de jurisprudentie zich hieraan zal aanpassen.

Het slothoofdstuk bevat aanbevelingen voor het RVB voor het opnemen van voorwaarden bij het verpachten van grond.

S.3 Vraagstelling en methode van onderzoek

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) wil, als uitvoerder van het privaatrechtelijk beheer van de agrarische gronden van de staat, nagaan hoe verpachters kunnen bevorderen dat de pachters landbouwgronden zodanig gebruiken dat de bodemkwaliteit geborgd wordt. Het RVB wil in dit opzicht een voorbeeldrol vervullen voor andere verpachters en grondeigenaren in Nederland.

Tegen de achtergrond van de nationale doelstelling om tot een goede bodemkwaliteit van alle agrarische bodems in Nederland te komen, heeft het RVB de volgende vraag gesteld:

Hoe kan een verpachter met de pachter afspraken maken over de wijze waarop deze de grond bewerkt of daarop gewassen teelt, zodanig dat de bodemkwaliteit behouden blijft waar die goed is en wordt verbeterd waar die niet goed is?

In een eerste probleemanalyse bleek dat er verschillende aspecten zijn van en perspectieven op het probleem van niet-duurzaam gebruik van de bodem. Het kader waarbinnen naar oplossingen gezocht moet worden is niet glashelder, want het bestaat uit:

- een wettelijk kader dat nodig herzien moet worden, maar toch vigeert.
- een beleidskader waarin vooral gezocht wordt naar meer wetenschappelijke onderbouwing van wat duurzaam bodembeheer eigenlijk is.
- een praktijk van actoren die in meer of mindere mate bereid zijn om, door middel van afspraken ten aanzien van het beheer, elkaars belangen te respecteren.

Binnen een dergelijk kader is het goed mogelijk om langs informele weg te werken aan een praktijk met pachters die bewezen hebben dat ze goed voor de bodem zorgen. Dit staat evenwel op gespannen voet met de gronduitgifte van het RVB, die gericht is op openbaarheid, marktconformiteit, maximale transparantie en een eerlijke kans voor alle boeren.

Het onderzoek bestond uit raadpleging van beleidsdocumenten, Tweede Kamerstukken, literatuuronderzoek, websiteanalyse en interviews. Er zijn analyses gemaakt van de beleidscontext, van discussies en initiatieven om duurzame bodemkwaliteit te operationaliseren in een meetprotocol, van denkbare landbouwmaatregelen en van de haalbaarheid en inpasbaarheid van die maatregelen. Het finale overzicht van maatregelen dat uit het onderzoek resulteerde, is aan collega's van WUR en het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) voorgelegd. Vervolgens is het besproken in een workshop op 27 november 2019, waaraan medewerkers uit de pachtpraktijk, juridisch specialisten en milieukundig onderzoekers deelnamen. Voor de juridische haalbaarheid zijn aanvullend interviews afgenomen, enkele voorbeelden van jurisprudentie opgevoerd en inschattingen van een ervaren pachtjurist opgetekend.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er zijn signalen dat de kwaliteit van de bodem in grote delen van het Nederlandse landbouwareaal achteruitgaat en dat dit op termijn leidt tot een verlies aan productiviteit van de bodem. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft daarom besloten tot een aantal maatregelen, waaronder een bodemstrategie¹ (TK, 2017-2018, 30 015, nr.54; 23 mei 2018) en een Nationaal Programma Landbouwbodems (TK, 2018/19, 30015, nr. 58; 25 april 2019).

De minister van LNV (Schouten) merkt in haar brief bodemstrategie het volgende op:

"Nederland heeft ongeveer 1,85 miljoen hectare landbouwgrond (ruim 50% van de totale oppervlakte grond in Nederland) waarop zich een hoogwaardige agrarische productie heeft ontwikkeld. Behoud en verbetering van de bodemkwaliteit zijn van groot belang om dit hoge niveau op de lange termijn te kunnen handhaven. Duurzaam bodembeheer helpt de bodemkwaliteit te versterken. Het levert de landbouw een betere bodemvruchtbaarheid op en levert de samenleving hoogwaardig voedsel op, een betere waterkwaliteit, betere waterbuffering en een grotere biodiversiteit." (TK, 2017-2018, 30 015, nr.54).

LNV faciliteert de verwerving van kennis over de factoren die bodemdegradatie verergeren en faciliteert maatregelen die dat tegengaan. Op pachtgronden ligt de verantwoordelijkheid voor een hoogkwalitatieve bodem bij zowel de pachter als de verpachter. Ook dit aspect krijgt aandacht in het beleid van het ministerie van LNV en in de gronduitgifte van het Rijksvastgoedbedrijf, dat de agrarische gronden van de staat beheert.

De staatssecretaris van BZK heeft het overheidsbeleid voor de agrarische gronden van de staat onlangs geactualiseerd naar aanleiding van grote opgaven in het regeerakkoord op het vlak van voedselvoorziening, energietransitie, klimaatadaptatie en waterbeheer (TK, 2018-2019, 24 490, Nr. 25; 12 oktober 2018). Uitgangspunten van het geactualiseerde beleid zijn:

- Agrarische gronden kunnen onder voorwaarden worden ingezet voor publieke doelen, bijvoorbeeld in lijn met de uitwerking van het Klimaatakkoord en de initiatieven van de minister van EZK (Economische Zaken en Klimaat) om hernieuwbare energieprojecten op rijksgronden verder te ontwikkelen, binnen de gebiedsgerichte aanpak van het Regionaal Ontwikkelprogramma (BZK: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en conform de bodemstrategie van de minister van LNV.
- Het beheer zal bijdragen aan behoud en verbetering van de bodemkwaliteit.
- Ter wille van de continuïteit van de agrarische bedrijven zal een deel van de agrarische rijksgronden in langdurige erfpacht worden uitgegeven.

1.2 Doelstelling

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) wil, als uitvoerder van het privaatrechtelijke beheer van de agrarische gronden van de staat, laten onderzoeken hoe verpachters kunnen bevorderen dat de pachters de grond zodanig gebruiken dat de bodemkwaliteit geborgd wordt.

De staatssecretaris van BZK en de minister van LNV bezien hoe de uitgangspunten van duurzaam bodembeheer kunnen worden verankerd in het beleid voor uitgifte van rijksgronden van het RVB. Ter uitwerking daarvan wil de staatssecretaris van BZK pachters bewust maken van het belang van

¹ Wanneer wij in dit rapport spreken over bodemstrategie, bedoelen wij deze bodemstrategie.

duurzaam bodembeheer. Daarom zal het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) met brancheorganisaties en wetenschappelijke instanties onderzoeken of de systematiek van uitgifte verbeterd kan worden.

In het algemeen worden de langetermijngebruiksmogelijkheden van de agrarische gronden in ons land beïnvloed door:

1. een wijziging van de planologische bestemming waardoor het agrarisch gebruik plaatsmaakt voor een andere maatschappelijke bestemming.
2. de afname van de agrarische gebruiksmogelijkheden door bodemdaling en vernatting/verdroging.
3. afname van de kwaliteit van de bodem (bodemdegradatie) als gevolg van te intensief of verkeerd agrarisch gebruik, waardoor de landbouwgrond minder productief wordt.

Dit onderzoek is gericht op het derde punt.

Het RVB moet waken over de langetermijnkwaliteit van de bezittingen van de staat, maar ook streven naar een goed jaarlijks rendement. Het beheert ook een voorraad strategische gronden, die op afzienbare termijn een niet-agrarische bestemming zullen krijgen en doet dat mede via kortlopende geliberaliseerde pacht.

Gegeven de nationale doelstelling om tot een goede bodemkwaliteit van alle agrarische bodems in Nederland te komen, zijn vanuit het RVB de volgende doelen voor dit onderzoek gesteld:

1. Geef een overzicht van de meest voorkomende oorzaken van achteruitgang van de kwaliteit van bodems, die in agrarisch gebruik zijn.
2. Geef een overzicht van handelingen, die de boer zou moeten verrichten of juist nalaten, die de bodemkwaliteit kunnen bevorderen. Het overzicht beperkt zich tot enkele combinaties van bodemtype (zand, veen en klei) en agrarische sectoren (akkerbouw, veehouderij).
3. Doe aanbevelingen over de mogelijkheden om de onder 2 beschreven handelingen te vertalen in met de boer als pachter overeen te komen beperkingen en verplichtingen inzake het agrarisch beheer.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe kan een verpachter met de pachter afspraken maken over de wijze waarop deze de grond bewerkt of daarop gewassen teelt, zodanig dat de bodemkwaliteit behouden blijft waar die goed is en wordt verbeterd waar die niet goed is?

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat zijn de meest voorkomende oorzaken van achteruitgang van de kwaliteit van bodems die in agrarisch gebruik zijn?
2. Welke handelingen zou een boer moeten verrichten of nalaten om de bodemkwaliteit te bevorderen?
- 3a. Welke beperkingen en verplichtingen voor de pachter zijn opneembaar in de bekende drie contractvormen (reguliere pacht, geliberaliseerde pacht, erfpacht)?
- 3b. Welke lenen zich eerder voor generieke wetgeving (EU, nationaal) en welke lenen zich meer voor een privaatrechtelijke beheerovereenkomst (waarbij tegenover het doen of nalaten van handelingen meestal een vergoeding staat)?

Voor de gronduitgifte is de vraag of er concrete voorwaarden voor duurzaam bodembeheer kunnen worden opgenomen in reguliere pacht-, erfpacht- en geliberaliseerde pachtovereenkomsten, die:

- het behoud van de bodemkwaliteit borgen.
- in de praktijk voor de ondernemers aanvaardbaar en uitvoerbaar zijn (landbouwkundige inpasbaarheid).
- controleerbaar zijn.
- wettelijk als voorwaarde in de diverse contracten mogen worden opgenomen.
- juridisch handhaafbaar zijn.

Het moment van gronduitgifte (het voornemen om een pachtovereenkomst met een kandidaat-boer te sluiten) is het geëigendste moment om aanvullende voorwaarden te overwegen. Echter, het is in beginsel ook mogelijk om pachters met lopende contracten te benaderen met voorstellen voor aanpassingen van de overeenkomst (met wederzijds goedvinden) die tot duurzamer bodembeheer leiden.

De vragen 3a en 3b worden in algemene zin beantwoord voor verpachters en pachters. In aanvulling daarop wordt de praktijk van het RVB als verpachter beschouwd.

1.4 Conceptueel kader

Om de vragen van het RVB met dit onderzoek te beantwoorden, is het van belang om aan te geven met welke bril, vanuit welke concepten deze zijn benaderd. Daartoe zijn de gehanteerde concepten hieronder gedefinieerd en in onderling verband geplaatst.

Duurzame bodemkwaliteit is ingevuld vanuit de concepten fysische, chemische en biologische bodemkwaliteit. Daarnaast hanteren we begrippen als landbouwkundige inpasbaarheid en juridische haalbaarheid. Landbouwkundige inpasbaarheid is een voorwaarde, die van invloed is op de kans van slagen van een voorgestelde maatregel. Juridische haalbaarheid betekent dat wij zijn nagegaan – op basis van jurisprudentie, inschattingen en expert judgement omtrent de juridische inbreuk op de vrijheid van de agrariërs – welke landbouwkundige maatregelen opgenomen kunnen worden in pachtovereenkomsten, in private beheerovereenkomsten en in generieke regelgeving. De juridische haalbaarheid wordt echter vooral bepaald door de mening van de Grondkamer of het landbouwbelang niet onevenredig geschaad wordt, waarbij het niet op voorhand duidelijk is hoe het belang van een gezonde bodem gewogen wordt ten opzichte van het belang van de jaarlijkse opbrengst. Bij *juridische controleerbaarheid* gaat het om de mate waarin meetgegevens omtrent de bodemkwaliteit en de weergaven hiervan toetsbaar zijn. Bij *juridische handhaafbaarheid* gaat het om de mate waarin kan worden ingegrepen of opgetreden om te zorgen dat de goede bodemkwaliteit behouden blijft, of de bodemkwaliteit wordt verbeterd als die niet goed is, of om ervoor te zorgen dat grondgebruikers zich aan wettelijke voorschriften of contractuele afspraken houden.

Als het antwoord op al die vragen gegeven is, rest nog de vraag of het overeengekomen agrarisch beheer door de pachter de kwaliteit van de bodem zodanig kan verhogen dat deze tot uitdrukking komt in de grondprijs. Het verduurzamen van de bodemkwaliteit via pacht heeft uiteraard een prijs: het stellen van meer eisen aan duurzaamheid in pachtvoorwaarden kan op korte termijn economisch minder aantrekkelijk zijn: dit komt tot uitdrukking in lagere biedingen op bijvoorbeeld liberale pachtgrond, ondanks dat de eisen een waardevermeerdering betekenen in termen van bodemkwaliteit. De belangen van pachter en verpachter op de korte termijn en in kortlopende pachtcontracten kunnen mogelijk tegengesteld zijn, ook al convergeren ze op de lange termijn.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich op 'voorwaarden of afspraken' om op te nemen in een van de bekende vormen van pachtovereenkomsten of erfpacht. Er is in dit onderzoek gekeken naar de biologische, fysische en chemische bodemkwaliteit in relatie tot het agrarisch beheer. Buiten het kader van de onderzoeksoopdracht vallen maatregelen gericht op de landinrichting (verkaveling, ontsluiting, waterbeheer). Wel worden maatregelen meegenomen die op de percelen zelf worden getroffen voor bijvoorbeeld ontwatering, maar wij nemen geen maatregelen mee die betrekking hebben op bijvoorbeeld grondruil tussen boeren. Ook het wijzigen van de agrarische bestemming in een niet-agrarische bestemming (natuur) of in een agrarische bestemming met nevenfunctie (natuur, landschapselementen, hernieuwbare energie) valt buiten de scope van dit onderzoek: het gaat om de landbouwkundige voorwaarden.

1.6 Werkwijze

Om te beginnen is een analyse gemaakt van de veranderende beleidscontext, de maatschappelijke zorgen over de bodemkwaliteit en van de beleidsambities en -voornemens om de problemen op te lossen. Hiervoor zijn vooral beleidsdocumenten van de ministeries van BZK en LNV alsmede Tweede Kamerstukken geraadpleegd. Vervolgens is door middel van literatuuronderzoek en websiteanalyse nagegaan waarom en waardoor bodemdegeneratie optreedt en hoe dit kan worden voorkomen. Ook zijn hier de discussies over pachtvormen en pachttermijnen naar voren gebracht en de invloed hiervan op de gewassen en opbrengsten. In aanvulling op de discussies in het beleid hebben de onderzoekers via literatuuronderzoek de internationale en nationale regelgeving verkend omtrent duurzaam bodembeheer. Hierbij is ook gezocht naar de relevante begripsomschrijvingen voor het concept duurzame bodemkwaliteit. Met name in de wetenschappelijke literatuur is gekeken hoe het concept duurzaam bodembeheer wordt ingevuld en welke initiatieven er bestaan om die duurzaamheid meetbaar en toetsbaar te maken.

Via documentanalyse, websiteanalyse en expert judgement is achterhaald welke discussies er spelen om duurzaam bodembeheer te kunnen meten. Hierbij is met literatuuronderzoek gezocht welke ontwikkelingen van metingen en indices zich voordoen.

Er is een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen om de bodemkwaliteit te verbeteren. Dit overzicht is ontleend aan de literatuur en is aangevuld door collega's van Wageningen Economic Research. Binnen Wageningen University & Research (WUR) is verder nog contact gelegd met de onderzoeksgroepen die met bodemverbetering bezig zijn en met het praktijkonderzoek van WUR in Lelystad. Tevens is er contact geweest met het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) over de concrete agrarische maatregelen die getroffen kunnen worden voor het borgen van de bodemkwaliteit.

Een overzicht van maatregelen dat uit het onderzoek resulteert, is aan collega's van WUR en CLM voorgelegd en was het onderwerp van een workshop op 27 november 2019, waaraan medewerkers uit de pachtpraktijk, juridisch specialisten en milieukundig onderzoekers deelnamen.

Als laatste stap in de analyse is ingegaan op de vraag in hoeverre duurzaam bodembeheer juridisch geregeld kan worden in pacht- en erfpachtovereenkomsten. Hiertoe is literatuuronderzoek verricht naar typen pachtovereenkomsten en de afdwingbaarheid van pachtafspraken en zijn aanvullend interviews afgenomen. Enkele voorbeelden van jurisprudentie worden opgevoerd om de juridische haalbaarheid te kunnen inschatten.

Voor het overzicht van inpasbare maatregelen hebben wij ook het pachtbeleid van enkele provincies (Noord-Brabant, Noord-Holland en Fryslân) geanalyseerd op gestelde voorwaarden voor duurzaam bodembeheer. Veel van de pachtvoorwaarden van deze verpachters hebben betrekking op pachtgronden binnen het provinciale natuurnetwerk, maar er zijn ook voorwaarden voor duurzaam bodembeheer geformuleerd buiten het provinciale natuurnetwerk.

Om de inpasbaarheid van die maatregelen aan te kunnen geven, zijn we ingegaan op de huidige praktijk van ingebruikgeving van agrarische gronden bij het RVB.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is een brede probleemverkenning, waarbij bodemkwaliteit, gewassenkeuze, pachtprizen, de juridische verhouding tussen verpachter en pachter en de gronduitgifte door het RVB zijn geschetst. Dan volgt de generieke regelgeving voor het agrarisch grondgebruik, waarbij de internationale en nationale inspanningen worden weergegeven om de bodemkwaliteit te borgen (hoofdstuk 3). Vervolgens is de vraag wat aanvullend via pachtovereenkomsten dan wel private beheerovereenkomsten geregeld zou kunnen worden. Hiertoe worden bodemkwaliteit en bodemdiensten gedefinieerd en wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden om deze te meten (hoofdstuk 4). Aansluitend is ingegaan op mogelijke maatregelen om de bodemkwaliteit te bevorderen

(hoofdstuk 5) en op de landbouwkundige inpasbaarheid daarvan (hoofdstuk 6). Dan volgt een schets van juridische beperkingen en mogelijkheden om maatregelen te kunnen opnemen in pachtovereenkomsten, private beheerovereenkomsten en generieke regelgeving (hoofdstuk 7). Het rapport wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8). In de bijlagen is achtergrondinformatie opgenomen.

2 Probleemverkenning

2.1 Bodemkwaliteit

De beschikbaarheid van kwalitatief goede landbouwgrond en daarmee van goede bodemkwaliteit staat in Nederland onder druk (Buurma et al., 2016). Niet alleen vanuit het beleid en de wetenschap, maar ook vanuit de landbouwsector² is aangegeven dat de bodem uitgeput raakt door de manier waarop in Nederland landbouw wordt bedreven.

Bij bodemkwaliteit wordt onderscheid gemaakt in de chemische, biologische en fysische kwaliteit van de bodem. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4. Hier, in hoofdstuk 2, gaan wij niet verder dan een verkenning van de problematiek.

De afname van de *chemische kwaliteit* van de bodem (mineralen, organische stofgehalte) geschiedt vaak onder invloed van het bemestingsregime en het toegepaste bouwplan. Het bemestingsregime is er in principe op gericht om de chemische bodemkwaliteit te handhaven/herstellen. Achteruitgang in chemische bodemkwaliteit is dan het gevolg van het onoordeelkundig bemesten.

Hoge gehalten aan bestrijdingsmiddelen in de bodem van het landelijk gebied hebben een negatieve invloed op bodemecosystemen. Bestrijdingsmiddelen kunnen uitspoelen naar grond- en oppervlaktewater en zodoende de drinkwaterkwaliteit en oppervlaktewaterecosystemen bedreigen. Persistente bestrijdingsmiddelen zijn stoffen die heel langzaam worden afgebroken in het milieu en vaak nog na decennia worden aangetroffen (Compendium voor de Leefomgeving, 2013).

Een goede *biologische kwaliteit* is nodig voor een goede bodemstructuur, met name regenwormen spelen een belangrijke rol in het voorkómen van bodemverdichting en, samen met andere bodemorganismen, in de afbraak van organisch materiaal tot voor de plant opneembare voedingsstoffen. Zowel met de regenwormen als met de springstaarten gaat het niet goed: de biomassa loopt terug (Siepel, 2018).

Een ander aspect van biologische bodemkwaliteit is de weerstand tegen ziekteverwekkende bacteriën, schimmels, aaltjes en insecten. Door beperkte gewasrotatie is het risico op ziekten groter en wordt er meer met chemische middelen bestreden. Die hebben echter weer effect op het andere bodemleven. Ook het systeem van mesttoediening heeft gevolgen voor het bodemleven. Idealiter is er sprake van een bodemecosysteem met een hoge mate van zelfregulatie en veerkracht.

Twee geïnterviewde praktijkonderzoekers bij Wageningen Plant Research in Lelystad, Janjo de Haan en Leendert Molendijk, geven aan welke eisen WUR in Lelystad stelt aan poot- en zaaigoed. Als er bijvoorbeeld bollen worden gezet, moeten die van goede kwaliteit zijn. Kortdurende pacht kan volgens de twee WUR-praktijkonderzoekers leiden tot problemen, omdat pachters die gronden kunnen gebruiken voor het stallen van 'verdacht' pootgoed (stengelaaltjes). Verdacht pootgoed is pootgoed waarvan een vermoeden bestaat, maar nog net niet met zekerheid is vastgesteld, dat er een ziekte in zit. Er zijn volgens de twee praktijkonderzoekers veel meer voorbeelden van risicovol gedrag op kortlopend gehuurde grond. Een ziekte in de grond is bij de huidige regelgeving moeilijk te bestrijden en levert beperkingen op voor de volgende pachter.

De twee geïnterviewde praktijkonderzoekers bij Wageningen Plant Research in Lelystad geven aan dat WUR in Lelystad ook gronden bij het praktijkcentrum verpacht en er nauw op toeziet dat daar geen schade wordt toegebracht aan de kwaliteit van de bodem. Als een loonwerker het land op wil, dient die loonwerker met schone machines bij het land te beginnen. Met een machine die op ander land is geweest op dezelfde dag en die niet is schoongemaakt, komt hij het land niet op.

² <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2016/10/12/onze-landbouwbodem-raakt-uitgeput>

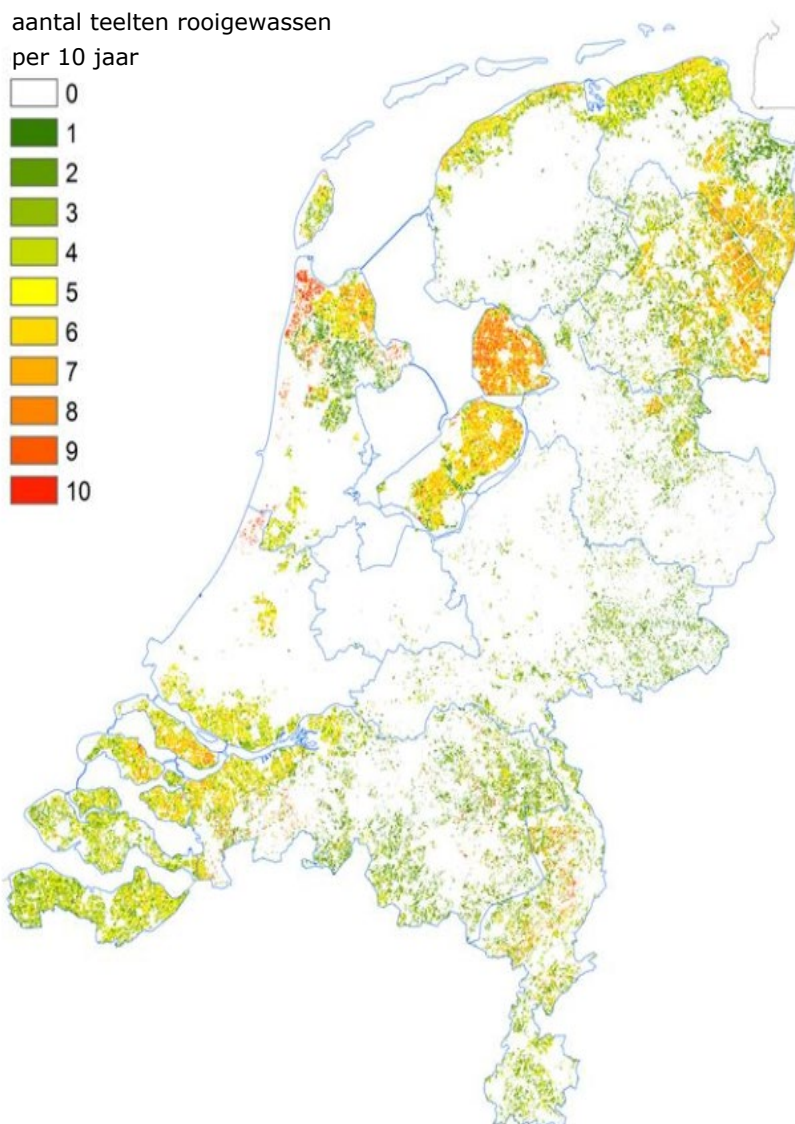
De *fysische kwaliteit* van de bodem vermindert onder meer door bodemverdichting. De verdichting van de bodem is met 45% toegenomen in de afgelopen dertig jaar (Van den Akker et al., 2006; Van den Akker, 2017a; Van den Akker 2017b), voor zowel kleigronden als zandgronden. Dit wordt vooral toegeschreven aan het toelaten van hoge wiellasten op natte gronden in het vroege voorjaar en de inzet van zware oogstmachines. De laatste vijftig jaar zijn de landbouwmachines namelijk steeds groter en zwaardere geworden. Dit ging samen met nauwe gewasrotaties, schaalvergroting en een toenemende specialisatie (Buurma et al., 2016). Deze ontwikkeling heeft voor de bodemkwaliteit een aantal negatieve kanten. Het bewortelingsvolume voor gewassen wordt kleiner, waardoor gewassen gevoelig worden voor droogte en behoefte aan beregening hebben. Verder treedt nauwelijks natuurlijk herstel van een verdichte ondergrond op. Omdat grote machines hand in hand gaan met frequente teelt van dezelfde gewassen – anders zijn de dure machines niet rendabel in te zetten –, is ook de gezondheid van de bodem afgenomen. Oplossingen worden vooralsnog gezocht in bredere banden met lagere spanning. Ook voor het werken met kleinere, minder zware landbouwmachines bestaat toenemende belangstelling. In de praktijk zie je het nog niet veel, behalve in de onkruidbestrijding. Deze oplossingen helpen vooral om verergering te voorkomen, maar niet om al bestaande bodemverdichting te verminderen.

De problemen met de bodemstructuur, die vaak door mechanisatie zijn ontstaan, worden in veel gevallen opgelost met *nóg* meer mechanisatie (ploegen en diepploegen). Ploegen en woelen van grond bieden vaak geen uitkomst, maar kunnen leiden tot nieuwe verdichting. Met deze vorm van grondbewerking worden gewasresten ondergewerkt, onkruid en ziekteverwekkers bestreden, de bodemstructuur op korte termijn verbeterd en wordt een optimaal zaaibed gemaakt voor de kieming en ontwikkeling van nieuwe planten (Sukkel en Pulleman, 2016).

Ploegen past goed bij het oude paradigma waarin de bodem als substraat wordt beschouwd en waarbij eenzijdig wordt gekeken naar de kortetermijndienst van snelle voedselproductie. Bij een agro-ecologische benadering wordt gebruikgemaakt van minder intensieve grondbewerking (Sukkel en Pulleman, 2016). Dit wordt onder meer toegepast op hellinggronden in Zuid-Limburg. Voor akkerbouw op hellingen, zoals op de lössgronden, is het ploegen soms zelfs niet toegestaan, waarmee een hogere onkruid- en ziektedruk ontstaat. Er worden inmiddels steeds meer alternatieve grondbewerkingssystemen ontwikkeld en toegepast, waarbij de grond minder intensief of helemaal niet-kerend wordt bewerkt, terwijl *tóch* de onkruiden en andere plagen worden tegengehouden. De agro-ecologische benadering is nog volop in ontwikkeling en lijkt vooral te zijn ingegeven door overwegingen van een gezonde bodem. Als zodanig kan hier op termijn veel van verwacht worden, maar laat het ook zien dat de landbouw zelf op zoek is naar duurzamere vormen van omgaan met de bodem.

2.2 Gewassenkeuze

De gewassenkeuze beïnvloedt de bodemkwaliteit. Rooigewassen zoals aardappelen, suikerbieten, uien en bloembollen vergen meer van de bodem dan maaigewassen als granen, peulvruchten en handelsgewassen (Buurma et al., 2016). Rooigewassen vergen meestal inzet van zwaardere machines, wat bij ongunstige weersomstandigheden kan leiden tot ondergrondverdichting. Daarnaast is volgens Buurma et al. (2016) sprake van een grotere belasting door toepassing van intensieve grondbewerking met eggen en frezen in het voorjaar, met rooimachines in het najaar en met een intensiever gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Dat kan leiden tot structuurbederf en schade aan het bodemleven. Tegenover deze ongunstige effecten van rooigewassen staan volgens hen gunstige effecten van maaigewassen zoals gras en graan. Maaigewassen hebben over het algemeen een betere doorworteling en dragen zo, samen met het bodemleven, bij aan structuurherstel. Verder leveren granen en grasland meer organische stof aan de bodem dan rooigewassen. De druk op de bodem hangt samen met de teeltfrequenties van de eenjarige rooigewassen. Een vuistregel uit het vruchtwisselingsonderzoek is dat de bodemkwaliteit onder druk komt te staan bij meer dan 50% rooivruchten. Door een gerichte afwisseling van rooigewassen en maaigewassen kan de bodemstructuur zich tussen twee rooigewassen herstellen. Gebeurt dat niet, dan nemen de risico's op achteruitgang van de bodemkwaliteit toe. In vruchtwisselingsproeven kwam deze achteruitgang tot uiting in lagere opbrengsten en meer aantasting door bodemziekten. Deze grotere risico's treden dus op bij een frequentie van 6 teelten per 10 jaar en hoger, zie de oranje en rood gekleurde gebieden in figuur 2.1.



Figuur 2.1 Teeltgebieden en aantal teelten rooigewassen per 10 jaar, 2005-2014.
Bron: RVO- Basisregistratie Percelen, bewerking Wageningen Environmental Research.

Gebieden met risico qua bodemkwaliteit zijn bijvoorbeeld de Noordoostpolder en in mindere mate Flevoland en de kop van Noord-Holland (Wieringermeer), waar het RVB gronden verpacht.

2.3 Pachtstelsel

De prijzen die pachters in Nederland jaarlijks betalen, zijn internationaal gezien hoog. Pachters met reguliere pacht genieten prijsbescherming, waarbij de hoogst toelaatbare pacht prijs is gebaseerd op wat de grond gemiddeld opbrengt. Volgens belangenorganisaties zijn deze prijzen in grote lijnen reëel. Nederlandse pacht prijzen zijn gemiddeld € 790 per hectare. Dat is een middeling van prijzen voor reguliere en geliberaliseerde pacht. De jaarlijkse pacht van geliberaliseerde pachtgrond loopt uiteen van een paar honderd euro tot meer dan € 2.000, afhankelijk van de voorwaarden (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer) en van de teeltmogelijkheden (bollenteelt gaat samen met hoge pacht prijzen).

Discussie over de hoogte van pacht prijzen en voorwaarden is van alle tijden en is ook onderwerp van discussie voor de herziening van het pachtstelsel, waarbij pachters en verpachters hun belangen veilig

willen stellen. Paul Kindt³, bestuurslid van Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en commissievoorzitter Grond- en pachtzaken benadrukt dat de pacht prijs ten opzichte van de waarde van grond niet bijzonder hoog is: "Er is een gezonde relatie tussen beide." Hij ziet dat de achtergrond van grondeigenaren het economische belang bepaalt: beleggers, landgoedeigenaren of agrarische ondernemers hebben ieder een andere positie. Beleggers zijn het meest gefocust op de hoogte van de pacht prijs. Een nieuw pachtstelsel hoeft voor de heer Kindt niet te leiden tot hogere pacht prijzen, maar vooral tot minder schommelingen bij de pacht prijs herzieningen. "En het moet leiden tot meer flexibiliteit voor de verpachter."

Piet van der Eijk⁴, oud-voorzitter van de pachtersvereniging Bond van Landpachters en Hypotheekboeren (BLHB): "De prijs is hoog maar het prijsniveau van reguliere pacht volgt de bedrijfsuitkomsten." Van der Eijk wijst op het verschil tussen reguliere en geliberaliseerde pacht: "De prijzen die daar ontstaan, nota bene bij inschrijvingen door de overheid zelf, zijn vaak buitenproportioneel." Het huidige systeem met maximale pacht prijzen per gebied zou wel beter kunnen door meer differentiatie aan te brengen. "Nu zijn er 14 pacht prijs gebieden, terwijl de fiscus al 66 gebieden onderscheidt. Er mag meer rekening gehouden worden met aspecten als kwaliteit van de grond." Ook pleit hij voor een stabielere prijsontwikkeling, wat zowel voor de pachter als verpachter voordelen biedt. Van der Eijk begrijpt dat verpachters die een maximaal rendement willen halen, de prijzen omhoog willen hebben. "Maar je moet ook reëel zijn; voor de meeste grond is niet betaald wat de waarde vandaag is. De waarde stijging maakt deel uit van het rendement, daarom is verpachte grond nog altijd een aantrekkelijke belegging."

Volgens Jurjen Nannenga van Lanschot Nannenga Naus Rentmeesters⁵, een verpachter dus, zijn de pacht prijzen niet te hoog, maar is de hoogte een rechtstreeks gevolg van de grote vraag naar grond. De markt liegt niet. Hoge prijzen zijn een duidelijk signaal dat er veel vraag is en weinig aanbod. Er is dan duidelijk behoefte aan meer aanbod van landbouwgrond. Vaak is er discussie over de pacht prijzen, nadat via Pacht online.nl een aantal percelen van het RVB voor relatief hoge prijzen van de hand is gegaan. Té hoog, vinden velen. Nannenga, een van de initiators van Pacht online.nl, is een groot voorstander van transparantie en objectiviteit bij het verpachten van agrarische gronden. "In onze visie zal het prijsniveau van geliberaliseerde pacht gronden dalen als er meer aanbod komt. Dan krijgen meer agrariërs de kans om hun areaal uit te breiden. Hoe meer grondeigenaren hun grond verpachten op een transparante en objectieve manier, hoe beter het is voor de sector." Niet alle pacht gronden gaan voor hoge prijzen van de hand, benadrukt hij. "Iedereen heeft het over die pacht prijs van 2.809 euro per hectare, terwijl het merendeel van de achttien kavels tussen de 1.000 en 2.000 euro per hectare heeft opgebracht. Het perceel dat de hoogste pacht prijs genereerde, was kwalitatief de beste kavel met de meeste exploitatiemogelijkheden. De hoge pacht prijs is een weerspiegeling van de geboden kwaliteit." Als dit klopt, dan klopt het ook andersom. Minder kwaliteit, dan dus minder pacht opbrengst en ziedaar het belang van het RVB. Kwaliteit is overigens niet de enige factor die de prijs bepaalt. De (lokale) vraag is al genoemd en het ontbreken van duurzaamheidseisen zou een andere kunnen zijn.

Het is duidelijk dat geliberaliseerde pacht de beeldvorming tegen zich heeft. Het wordt gezien als iets waar je een hoge prijs voor betaalt, en dus moet je ook veel van het land zien te halen. Dat houdt in dat er weinig rek is voor het treffen van op duurzaamheid gerichte maatregelen die over een langere periode dan die van het pachtcontract zullen renderen. In verhouding tot andere pacht gronden en landbouwgronden in het algemeen, kan dit leiden tot een relatieve achteruitgang van de bodemkwaliteit.

De Pachtwet is op 1 september 2007 ingetrokken en vervangen door het pacht recht in het BW (titel 7.5). Een nieuwe herziening van het pachtstelsel laat al even op zich wachten. De pacht regels zijn niet toegesneden op het vraagstuk van duurzaam bodembeheer en de daarvoor benodigde landbouwpraktijken. Sterker nog, het kan een ontwikkeling naar duurzaam bodembeheer frustreren,

³ In: Boerderij, 13 september 2018. Hoge pacht prijs heeft een reden.
<https://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2018/9/Hoge-pacht-prijs-heeft-een-reden-332426E/>.

⁴ In: Boerderij, 13 september 2018. Hoge pacht prijs heeft een reden.
<https://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2018/9/Hoge-pacht-prijs-heeft-een-reden-332426E/>.

⁵ <https://www.pigbusiness.nl/artikel/21047-hoge-pacht-prijzen-signaal-van-grote-vraag-naar-grond/>

aldus pachtjurist mr. Nijman (bijlage 1), ingeval pachter en verpachter iets overeenkomen wat de Grondkamer een te grote inbreuk op het landbouwbelang acht.

Verpachters en pachters kunnen met elkaar in dialoog gaan over duurzaam bodembeheer. Wat zijn goede 'incentives' om boeren of pachters aan te zetten tot duurzaam bodembeheer? Dient dit te gaan via pacht of via andere gedragsbeïnvloeding?

2.4 Gronduitgifte bij het RVB

Het RVB beheert de agrarische gronden van de staat. Voor de specifieke werkwijze en uitgangspunten van het RVB wordt verwezen naar bijlage 3. Deze gronden zijn alle in pacht uitgegeven. De meeste gronden, namelijk 83,2%, vallen onder langlopende reguliere pacht, 7,6% onder erfpacht en 9,2% onder geliberaliseerde pacht (tabel 2.1).

Tabel 2.1 *Het areaal agrarische gronden van de staat (in 1.000 ha; stand 2019).*

Uitgiftedvorm	Strategisch	Niet-strategisch	Totaal areaal
Reguliere Pacht	13,0	23,2	36,2
Geliberaliseerde Pacht (<6jaar)	2,9	1,1	4,0
Erfpacht	2,9	0,4	3,3
Totaal	18,8	24,7	43,5

Bron: RVB

Het Rijksvastgoedbedrijf maakt voor de agrarische gronden onderscheid in strategische en niet-strategische gronden. Van de 'strategische gronden' zal de bevoegde gemeente de agrarische bestemming naar verwachting binnen twintig jaar wijzigen in een niet-agrarische (stedelijke of natuur-) bestemming. Het RVB probeert de strategische gronden pachtvrij te maken en gaat dan over tot geliberaliseerde, kortlopende pacht om de gronden op het gewenste moment over te kunnen dragen voor de nieuwe bestemming. Er is discussie over de lengte van de pachtperiode en de invloed hiervan op duurzaam bodembeheer. Er zijn deelnemers aan die discussie die de kortlopende, geliberaliseerde pacht als een potentieel risico aanmerken voor bodemkwaliteit. De redenering is dat de kortstondige gebruiker er in principe geen belang bij heeft om te investeren in bodemkwaliteit. Immers, in volgende jaren heeft iemand anders de grond in gebruik; die heeft dan of te maken met achteruitgang in bodemkwaliteit, of plukt de vruchten van de maatregelen om de bodem te verbeteren. Veel kortlopende pachters zouden ook kunnen inzetten op rooigewassen met een hoge financiële opbrengst om de hoge pacht prijzen eruit te kunnen halen. Zoals gezegd, kunnen rooigewassen zorgen voor extra druk op de bodemkwaliteit. Kortlopende pacht komt met name veel voor in Noord-Limburg, de kop van Noord-Holland en in de Flevopolders.

Twee geïnterviewde praktijkonderzoekers van Wageningen Plant Research, Janjo de Haan en Leendert Molendijk, zien niet wat de drijfveren bij kortlopende pacht zouden zijn om tot duurzaam bodembeheer over te gaan. Waarom zou een boer in geval van kortlopende pacht de pH-waarde van de grond willen verhogen? Waarom zou een boer vroeg willen rooien? Dat doe je volgens de geïnterviewde praktijkonderzoekers alleen als er vergoedingen tegenover staan. De boer begint volgens hen met rooien op de percelen die hem lief zijn. Kalenderbepalingen opnemen in pachtcontracten helpt ook niet, want die zorgen ervoor dat het oogsten dan niet gebeurt op de momenten dat het land goed begaanbaar is.

Kortlopende pacht kan volgens de geïnterviewde praktijkonderzoekers wel werken met een rentmeester die inhoudelijk inzicht heeft en de juiste gewassen laat telen. Dit, omdat elke situatie en elk perceel uniek zijn. Zo is ook het toepassen van groenbemesters niet altijd aan te bevelen. Zij kunnen soms een ziekte versterken. Ook heeft het toevoegen van een groenbemester weinig zin als de grond biologisch dood is.

Een dialoog tussen verpachter en pachter biedt de beste kansen om de kwaliteit van de bodem te borgen. Van boven opgelegde regelgeving werkt niet. Dat is volgens hen te zien aan het toepassen van groenbemesters onder mais. Er zijn tal van mogelijkheden voor boeren om slimmer te zijn dan degenen die middelen voorschrijven. Aan de andere kant is er over het algemeen een hoge motivatie bij pachters om de kwaliteit van bodems duurzaam te verbeteren. Door het probleem meer in dialoog op te pakken, ontstaat uiteindelijk een beter resultaat.

Voor het RVB is het van belang dat de omvang van het probleem van onduurzaam bodembeheer nog niet eenduidig is vastgesteld. Er ontbreekt ook nog een normerend kader waar een duurzame bodem aan moet voldoen. Dit verzwakt de rechtsgrond van eventuele afdwingbare maatregelen. Het is aan de verpachter om de bodeminformatie op orde te hebben. Stel dat de pH te laag is, dan moet er wat aan gebeuren. Dan kun je als verpachter de boer aan het werk zetten met specifieke maatregelen, zoals het bekalken van de gronden.

Met enige zorg kijken de twee geïnterviewde praktijkonderzoekers van Wageningen Plant Research, De Haan en Molendijk, naar de Open Bodem Index als een mogelijk top-downsysteem van af te dwingen bodemkwaliteit. Zij hebben een grote voorkeur voor experimenten die samen met de boer worden opgezet. Het werkt volgens hen het best als de verpachter een bodemkwaliteitsplan opstelt en daar een pachter bij zoekt die dat plan wil gaan uitvoeren.

Reguliere pachters hebben er baat bij de gronden duurzaam te beheren. Zij krijgen anders immers te maken met teruglopende opbrengsten. Volgens rentmeesters van het RVB zijn het echter juist de reguliere pachtgronden waar duurzaam bodembeheer te wensen overlaait, namelijk aan het einde van de pachtperiode (wat in beginsel dezelfde drijfveren levert als bij kortlopende pacht).

Het RVB moet laveren tussen:

- Wat de Grondkamer wel en niet toestaat.
- Wat er wel en niet bekend is van de bodemproblematiek.
- Het anticiperend inspelen op beleidsontwikkelingen bij het ministerie en het als betrouwbare partner opereren in de markt van verpachtingen.
- Het combineren van een zo hoog mogelijke transparantie enerzijds en het maatwerk dat nodig is per bodemtype/perceel en pachter anderzijds.
- Een eerlijke pachtpraktijk waarin elke boer in principe een pachtrelatie aan kan gaan en het realiseren van een pachtpraktijk met een voorkeursbehandeling van duurzaam handelende boeren.
- Het goed beheren van rijkseigendom met hoge opbrengsten op de korte termijn en het duurzaam goed beheren van datzelfde eigendom op lange termijn.
- Het hanteren van een 'level playing field' en het toepassen van een korting op de pachtsom in het geval een boer de bodem duurzaam beheert.

Het toepassen van op duurzaam bodembeheer gerichte maatregelen hangt samen met de nationale beleidsambities en kent ook financiële gevolgen. Meer (verplichte) maatregelen drukken de pacht prijs en verhogen het beroep dat wordt gedaan op ambtelijke inzet om toe te zien op de naleving hiervan. Het is van belang dat wordt ingezet op maatregelen die goed controleerbaar zijn. Een alternatief is het voorschrijven van het doel van het beoogde beheer en het aan de pachter overlaten van de middelen, die hij/zij kiest om dat doel te bereiken.

De maatschappelijke realiteit waarbinnen naar oplossingen gezocht moet worden, is complex. Het bestaat uit een wettelijk kader dat nodig herzien moet worden, maar toch vigeert, een beleidskader waarin vooral gezocht wordt naar wetenschappelijke onderbouwing van wat duurzaam bodembeheer eigenlijk is en een praktijk van actoren die in meer of mindere mate bereid zijn om door middel van afspraken ten aanzien van het beheer, elkaars belangen te respecteren. Het is goed mogelijk om langs informele weg te werken aan een pachtpraktijk met pachters die bewezen hebben dat ze goed voor de bodem zorgen. Dit staat evenwel op gespannen voet met de uitgiftepraktijk van het RVB en met het vigerend wettelijke kader, die gericht zijn op maximale transparantie en gelijke kansen voor alle boeren.

3 Generieke regelgeving voor grondgebruik

3.1 Inleiding

Het agrarisch grondgebruik is in Nederland ingebed in een complex geheel van wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau. Om de vervuiling van bodem, water en lucht tegen te gaan, heeft de EU een groot aantal milieunormen ontwikkeld die grenzen stellen aan het grondgebruik.

De Europese regelgeving is voortdurend in ontwikkeling. Zo liggen de huidige beleidsprioriteiten van de EU onder meer bij klimaatadaptatie en -mitigatie en de bevordering van het efficiënt en verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In de onlangs door de Europese Commissie gepresenteerde *Green Deal* is een spoorboekje opgenomen van te nemen maatregelen. Zo zijn in juni 2021 voorstellen gepland voor de herziening van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF). Deze bevat regels voor de klimaatboekhouding van de EU-lidstaten onder het Klimaatakkoord van Parijs.

Om de ecologische duurzaamheid van de landbouw te verbeteren, spelen van oudsher twee beleidskaders van de EU een belangrijke rol: het EU-milieubeleid en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Dit hoofdstuk beschrijft het streven naar duurzaam bodembeheer op EU-niveau en de implementatie van dit beleid in Nederland. Het gaat hierbij om generieke regelgeving die van toepassing is voor alle grondgebruikers, ongeacht of ze eigenaar, erfpachter of pachter zijn. Het ruimtelijk beleid van Nederland, dat bepalend is voor de ruimtelijke toekenning van functies, blijft hier buiten beschouwing.

3.2 EU-milieuwetgeving

Het eerste Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap werd in 1972 gelanceerd. Dit vormde de start van de aanpak van milieuproblemen op Europees niveau. In het begin lag de nadruk op het tegengaan van vervuiling door industriële bronnen, maar geleidelijk is de belangstelling voor de landbouw toegenomen. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw was de vermindering van de watervervuiling door nitraten en pesticiden het belangrijkste probleem. Sindsdien is het landbouwmilieubeleid steeds belangrijker geworden. De Europese Akte van 1986 erkende milieubescherming als een van de bouwstenen van het EU-beleid. De EU-milieuwetgeving is hoofdzakelijk vastgelegd in richtlijnen die moeten worden omgezet in nationale regels en voorschriften. Voor het bodembeheer is de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) van belang.

Nitraatrichtlijn

Nitraatvervuiling levert problemen op voor de waterhuishouding. In de jaren tachtig verslechterde de situatie: nitraatconcentraties in water stegen gemiddeld met ongeveer 1 mg/L per jaar) door de groei van de intensieve veehouderij (varkens, pluimvee) in gebieden die al fosfaatverzaaid waren en van intensieve teelten, waarbij niet zelden overbesteding plaatsvindt en altijd onvermijdelijke verliezen optreden.

Volgens de nitraatrichtlijn dienen lidstaten kwetsbare zones vast te stellen. Dit zijn gebieden met grondwatersystemen, die door nitraatverontreiniging worden vervuild. Lidstaten dienen voor de kwetsbare zones maatregelen te treffen om nitraatuitspoeling te reduceren. Deze maatregelen zijn verplicht en worden vervat in een actieprogramma. Indien een lidstaat besluit het actieprogramma toe te passen op het hele grondgebied, hoeven geen kwetsbare zones te worden geïdentificeerd. De verplichte maatregelen volgens uit de Nitraatrichtlijn (actieprogramma) bevatten o.a. voorschriften ten aanzien van periode en omstandigheden waarin het verboden is mest uit te rijden, voldoende mestopslag, et cetera. De belangrijkste voorschriften zijn:

- het bovenste grondwater mag maximaal 50 mg/L nitraat bevatten.

- gebruiksnorm van maximaal 170 kg N/ha uit dierlijke mest (met mogelijkheid voor derogatie).
- stikstofbemesting (dierlijke mest en kunstmest) geënt op een balans tussen de stikstofbehoefte van het gewas en stikstoftoevoer.

Om inzichtelijk te maken of lidstaten aan de doelen van de Nitraatrichtlijn voldoen, is monitoring van het grond- en oppervlaktewater vereist. Netwerken van monsternemingsstations moeten alle belangrijke grondwateren (ook als deze niet voor drinkwater worden gebruikt), rivieren, meren, stuwmeren en kust- en zeewateren bestrijken.

Naast de verplichte maatregelen uit het actieprogramma moeten lidstaten ook codes van goede landbouwpraktijken opstellen. Deze codes bevatten voor agrariërs vrijwillige maatregelen, die toepasbaar zijn op het hele grondgebied van de lidstaat.

Bodembescherming

De bodem is niet onderworpen aan een specifiek beschermingsbeleid op EU-niveau. In plaats daarvan zijn er uiteenlopende bepalingen voor bodembescherming per gebied, onder milieubescherming of andere beleidsterreinen, zoals landbouw en plattelandontwikkeling. Hun doelstellingen en reikwijdte verschillen echter sterk. De Europese Commissie heeft daarom vastgesteld dat deze bepalingen tot een onvoldoende niveau van bodembescherming leiden. In reactie daarop was de Bodemstrategie een van de zeven thematische strategieën van het zesde Milieuactieprogramma. In de strategie stelde de Commissie gemeenschappelijke doelstellingen voor om bodemaantasting te voorkomen, bodemfuncties te behouden en aangetaste bodems te herstellen. Het voorstel omvatte ook het opzetten van een wetgevingskader voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de bodem, de integratie van bodembescherming in het nationale en EU-beleid, het verbeteren van de kennis op dit gebied en het vergroten van het publieke bewustzijn.

Een belangrijk onderdeel van de Europese bodemstrategie was het voorstel voor een richtlijn op basis waarvan de lidstaten maatregelen kunnen nemen om problemen te identificeren, bodemaantasting te voorkomen en vervuilde of aangetaste bodems te herstellen. De in het richtlijnvoorstel opgenomen maatregelen omvatten verplichte identificatie van gebieden met een risico op erosie, achteruitgang van organische stof, verdichting, verzilting en aardverschuivingen. De lidstaten zouden doelstellingen moeten vaststellen en maatregelen moeten nemen om deze risico's te verminderen en de gevolgen ervan aan te pakken.

Het voorstel voor de richtlijn stuitte echter op constitutionele problemen. EU-bevoegdheden zijn gebaseerd op het EU-Verdrag. Competenties ten aanzien van ruimtelijke ordening zijn hierin uitgesloten. Regelgevende bevoegdheden over grondgebruik zijn verdeeld in lokale, regionale, nationale en EU-verantwoordelijkheden. Dat bodemproblemen moeten worden aangepakt werd niet betwist, maar er was onenigheid over de vraag of bodembeleid een EU- of een lidstaatbevoegdheid is. Institutionele eisen bleken beleidsdoelstellingen te overheersen. De voorgestelde bodemrichtlijn werd in 2007 door de Raad verworpen en een aangepaste bodemrichtlijn is in 2014 door de Commissie ingetrokken.

Milieuactieprogramma

Ondanks de mislukking van de bodemrichtlijn is de bodem een belangrijk thema gebleven in het Europese milieubeleid. Dit beleid is vastgelegd in het 7^e Milieuactieprogramma: 'Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet'. Het programma is in januari 2014 in werking getreden en loopt tot 2020. Voor de lange termijn presenteert het programma een visie over waar de Unie tegen 2050 moet zijn: een innovatieve, circulaire economie waar niets wordt verspild, waar natuurlijke hulpbronnen duurzaam worden beheerd en waar biodiversiteit wordt beschermd, gewaardeerd en hersteld op manieren die de veerkracht van onze samenleving verbetert.

Een van de thematische prioriteiten is het natuurlijk kapitaal van de Unie te beschermen, te behouden en te verbeteren. Het programma verplicht de EU en haar lidstaten ertoe de uitvoering van bestaande strategieën te bespoedigen, leemten op te vullen waar nog geen wetgeving bestaat en bestaande wetgeving te verbeteren. Om de doelstellingen te bereiken, wordt ingezet op: betere uitvoering van wetgeving; betere informatie door de kennisbasis; meer en verstandiger investeringen in milieu- en klimaatbeleid en integratie van milieueisen en overwegingen in ander beleid, bijvoorbeeld in het landbouwbeleid.

3.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De milieuregels van de EU worden gekenmerkt door beperkingen voor de grondgebruiker. Daarentegen bieden de milieudimensies van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) hoofdzakelijk inkomensondersteunende elementen voor het borgen van de milieukwaliteit. Boeren worden door het GLB aangemoedigd een positieve rol te spelen in het onderhoud van het platteland en het milieu, en wel door:

- een deel van de directe betalingen afhankelijk te stellen van vergroeningseisen (eerste pijler).
- het niet-naleven van de milieuwetten te bestraffen door het verlagen van de directe betalingen uit het GLB (eerste pijler).
- bevordering van ecologisch duurzame landbouwmethoden in het kader van plattelandontwikkeling en klimaatmaatregelen (tweede pijler).

De directe betalingen aan boeren zijn ontkoppeld van de productieomvang. Voor het ontvangen van de betalingen moet echter aan een aantal minimale bedrijfsnormen worden voldaan, met als doel een duurzamere landbouw te bevorderen. De lidstaten moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de landbouwactiviteiten verenigbaar zijn met de milieueisen. Er zijn verschillende opties voor dergelijke maatregelen, waaronder steun in ruil voor agro-milieuovereenkomsten, de invoering van algemene, verplichte milieueisen en de invoering van specifieke milieueisen als voorwaarde voor rechtstreekse betalingen.

Tegenwoordig moeten ontvangers van directe landbouwbetalingen voldoen aan 'Statutory management requirements (SMR's) en aan een aantal normen van Goede Landbouw Milieu Conditie, (gedefinieerd in bijlage II van Verordening 1306/2013). Bij het overtreden van de regels (niet-conform zijn), krijgen boeren een boete in de vorm van een vermindering van de steun die zij uit het GLB krijgen. De betalingen die dan moeten worden verlaagd, omvatten niet alleen de rechtstreekse betalingen, maar ook bijvoorbeeld de areaalbetalingen gerelateerd aan agromilieumaatregelen.

In de verordening van de Europese Commissie wordt de vermindering in de regel vastgesteld op 3% van het toegekende bedrag. De wetgeving vereist dat toegepaste betalingsreducties rekening houden met de ernst, de omvang en de duurzaamheid van niet-naleving. Daarom zijn hogere verminderingpercentages van toepassing bij herhaalde en opzettelijke niet-naleving. Gevallen van niet-naleving die een rechtstreeks risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid vormen, leiden altijd tot een verlaging of zelfs tot uitsluiting van betalingen.

De randvoorwaarden voor de betalingen omvatten ook de instandhouding van blijvend grasland. Per lidstaat mag het aandeel blijvend grasland (afgezet tegen het hele landbouwareaal) niet te veel dalen. Deze vereiste is opgenomen om de potentiële omzetting van blijvend grasland in bouwland en de daarmee samenhangende aantasting van het milieu te voorkomen.

3.4 Implementatie in Nederland

Mestregelgeving

De Nitraatrichtlijn is de basis van de mestregelgeving in Nederland. Enkele belangrijke onderdelen hiervan zijn:

- Gebruiksnormen voor de hoeveelheden stikstof en fosfaat uit alle meststoffen die toegepast mogen worden bij de teelt van gewassen.
- De mestverwerkingsplicht. Dit is de verplichting voor landbouwers om een deel van het bedrijfsoverschot te laten verwerken. De overheid wil er zo voor zorgen dat de druk op de gebruiksnormen afneemt.
- Een stelsel van dierrechten dat grenzen stelt aan het aantal dieren dat voor productie mag worden gehouden.
- Voorschriften voor de manier waarop mest wordt gebruikt en de perioden waarin dit gebeurt. Hierdoor wordt verlies van meststoffen naar het milieu beperkt.

In 2018 is de Meststoffenwet onder meer aangepast voor de invoering van het stelsel van fosfaatrechten in de melkveehouderij en voor regels ten aanzien van de grondgebondenheid van de melkveehouderij. Hierbij gaat het om regels in welke mate het bedrijf extra grond in gebruik moet nemen bij groei van de fosfaatproductie van melkvee, bijvoorbeeld door uitbreiding van de melkveestapel.

Zoals aangegeven, kent de Nitraatrichtlijn een norm voor het gebruik van dierlijke mest van maximaal 170 kilogram werkzame stikstof per hectare. Lidstaten mogen afwijken van die gebruiksnorm als deze afwijking goed onderbouwd is. Die afwijkende gebruiksnorm voor dierlijke mest wordt derogatie genoemd. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid. Met een derogatievergunning mag de boer 230 of 250 kg werkzame N/ha via dierlijke mest toepassen. De totale gebruiksnorm, inclusief kunstmest, wordt door de derogatie niet gewijzigd.

Voorwaarden voor GLB-subsidies

De Nederlandse randvoorwaarden voor het ontvangen van directe GLB-betalingen zijn ontleend aan bestaande wet- en regelgeving op het gebied van milieu, gezondheid en dierenwelzijn. Het is wet- en regelgeving die voor iedereen geldt, maar tevens een voorwaarde vormt voor het ontvangen van GLB-subsidies.

Milieu

Milieurichtlijnen beschermen het landschap, de natuur en dieren die in het wild leven. Het gaat om de volgende richtlijnen:

- Vogel- en Habitatrichtlijn, voor het beschermen van inheemse plant- en diersoorten.
- Grondwaterbescherming, om verontreiniging van drinkwater te voorkomen.
- Nitraatrichtlijn, om te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grondwater vervuilen.
- Goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) richtlijnen, om landbouwgronden, bos en landschapselementen in goede conditie te houden (zie hieronder meer hierover).

Gezondheid

Gezondheidsrichtlijnen zijn er om ziekten bij mensen, dieren of planten te voorkomen of onder controle te houden. De richtlijnen zijn:

- Verplichte identificatie en registratie van dieren.
- Verantwoord gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Het hygiënepakket voor voedselveiligheid.
- Verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen en hormonen.
- Regels over mond- en klauwzeer, varkenspest, blauwtong en gekkekoeienziekte (BSE).

Dierenwelzijn

Voor dierenwelzijn zijn er normen en regels om te voorkomen dat dieren in de landbouw onnodig lijden:

- minimumnormen voor het houden van kalveren.
- minimumnormen voor het houden van varkens.
- regels om landbouwhuisdieren te beschermen.

Voor de Goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) heeft Nederland zeven richtlijnen vastgesteld, die aansluiten bij de andere GLB-randvoorwaarden.

Samenvatting van de zeven richtlijnen Goede Landbouw- en Milieuconditie (GLMC)

- 1: Bufferstroken langs waterlopen: het is verboden om meststoffen te gebruiken in de bemestingsvrije zone en de teeltvrije zone.
- 2: Vergunning voor bevoeien met water: als een vergunning hiervoor verplicht is, mag landbouwgrond zonder vergunning niet bevoeid worden met water.
- 3: Bescherming van grondwater: afvalwater of andere stoffen mogen niet worden geloosd in of op de bodem.
- 4: Minimale bodembedekking: het is verplicht een groenbemester in te zaaien op een perceel dat uit productie is genomen en waarvoor GLB-subsidies worden aangevraagd.
- 5: Erosie tegengaan: om erosie te voorkomen, zijn diverse maatregelen voorgeschreven.
- 6: Behoud organischestofgehalte in bodem: na de oogst mogen geen gewasresten op bouwland worden verbrand, tenzij hiervoor toestemming is verkregen om fytosanitaire redenen. Ook is een vergunning nodig van het college van burgemeester en wethouders.
- 7: Landschapselementen en snoeiverbod: voor het in stand houden van landschapselementen gelden regels voor vellen zonder kennisgeving, een herplantplicht en een kapverbod; wanneer er vogels broeden, mogen heggen en bomen niet gesnoeid worden.

Voor meer informatie: RVO.nl

Verder zijn er regels voor het in stand houden van blijvend grasland en voor het in stand houden van kwetsbaar blijvend grasland (Natura 2000-gebieden). Als het aandeel blijvend grasland landelijk krimpt, onderneemt Nederland actie jegens de individuele landbouwers. Bij een daling van 5% of meer ten opzichte van het referentiejaar 2012 moet Nederland een omzetverbod en een herstelplicht invoeren. Bij een omzetverbod mag blijvend grasland niet omgezet worden voor andere teelten. Bij een herstelplicht moet de boer het perceel terugbrengen naar grasland.

3.5 LNV-visie

Volgens LNV-minister Schouten is het duurzaam omgaan met de bodem een belangrijk onderdeel van de door haar gewenste kringlooplandbouw. Ze ziet de landbouw als een systeem in transitie, zoals blijkt uit de LNV-visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* (beleidsnota van het Ministerie van LNV, 8 september 2018). De minister streeft naar een landbouw die geen negatieve invloed meer heeft op de kwaliteit van de lucht, die een minimaal effect heeft op de gezondheid van omwonenden, waar de bodem blijvend gezond wordt gehouden, waar insectenpopulaties gezond en stabiel zijn en waar dieren diervriendelijk worden gehouden. Dit vraagt volgens haar om systeemveranderingen die met kleine stappen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd hecht de minister belang aan het economisch perspectief van de boeren en wil ze de internationale koppositie van de sector verstevigen.

In de LNV-visie stelt de minister dat de beweging naar kringlooplandbouw in gang is gezet en onomkeerbaar is. Bodembeheer is een zaak van wederkerigheid: de mens onttrekt mineralen en water aan de bodem voor productie en voedt de bodem weer met organisch materiaal, water en voedingsstoffen om de groeikracht te behouden. Een goede bodemkwaliteit vraagt volgens Schouten om een evenwichtig en verantwoord gebruik van mest en gewasbeschermingsmiddelen, uitgekiende bouwplannen en bewerking met machines die afgestemd zijn op het draagvermogen van de bodem.

De bodem draagt dan niet alleen bij aan een hogere opbrengst, maar dient dan ook als buffer bij extreme weersomstandigheden. Een bodem die veel organische stof bevat, kan veel beter water opnemen en is beter bestand tegen droogte. Ook kan zo'n bodem meer CO₂, stikstof en mineralen vasthouden, biedt deze een rijker bodemleven en draagt deze bij aan gezonde gewassen.

De Bodemstrategie die op 23 mei 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden (TK, Vergaderjaar 2017-2018, 30 015, nr. 54), gaf al het belang aan van goede bodemkwaliteit voor verschillende maatschappelijke opgaven. Deze strategie is daarmee een van de bouwstenen voor kringlooplandbouw. Bodembeheer is ook cruciaal voor het (zoet)waterbeheer, met name bij het aanhouden van watervoorraden en het voorkomen van schade door droogte of wateroverlast.

Voor de plantaardige teelten betekent kringlooplandbouw dat steeds nauwkeuriger geteeld wordt naar de draagkracht van de bodem, met uitgekiende bouwplannen, bemesting op maat en preventie van ziekten, plagen en onkruiden. Precisielandbouw met behulp van moderne veredeling, sensortechnologie en robotica gaat hierbij helpen. Er zijn nieuwe initiatieven zoals strokenteelt, agroforestry en permacultuur. Daar waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, is dit conform de principes van geïntegreerde gewasbescherming, vaker met inzet van mechanische of ecologische technieken en nagenoeg zonder emissies naar het milieu.

Nationaal Programma Landbouwbodems

In aanvulling op het bestaande landbouw-, milieu- en natuurbeleid heeft de minister van LNV, Carola Schouten, een Nationaal Programma Landbouwbodems opgesteld (TK, 25 april 2019, 30015, nr. 58). De aftrap van het Nationaal Programma Landbouwbodems is in september 2019 gegeven tijdens de eerste Nationale Bodemtop.

In dit programma werkt het ministerie van LNV samen met publieke en private partijen aan een duurzaam beheer van alle landbouwbodems. In de memorie van toelichting op de landbouwbegroting 2020 stelt de minister dat het programma in 2020 methoden voor het meten van de bodemkwaliteit zal vaststellen. Op basis van die meetgegevens kunnen maatregelen ter verbetering van bodemkwaliteitskenmerken gericht worden ingezet. De minister van LNV wil het rijksbeleid meer richten op het geven van positieve prikkels voor het toepassen van duurzaam bodembeheer.

“De nieuwste technieken combineren met alle kennis die boeren hebben over hun grond is de weg naar duurzaam beheer van alle landbouwgrond in 2030,” zei minister Carola Schouten bij de opening van de Nationale Bodemtop. Zij zal zich ervoor inzetten dat bodemvriendelijk beleid centraal zal staan in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2020-2027). Bodemkwaliteit zal ook een belangrijk onderdeel zijn van de komende herziening van het pachtstelsel en van de herbezinning op het mestbeleid. Minister Schouten kondigde aan dat er elk jaar een bodemtop komt om kennis en vooral ook toepassingsresultaten te delen op weg naar het doel waarbij alle landbouwgrond in 2030 duurzaam beheerd wordt. Meer inzicht is nodig omtrent de kwaliteit van de bodem en hoe deze zich heeft ontwikkeld. Op dit moment wordt er met meerdere partijen gewerkt aan een dergelijk meetinstrumentarium. Het gaat daarbij om vragen als: Wat is de status van de landbouwbodems in Nederland? Zijn er eenduidige meetmethodes? Wat is zinvol om te meten? Wat hebben bodem, vee en gewassen nodig?

3.6 Conclusies

Aan het gebruik van landbouwgrond in Nederland zijn beperkingen verbonden die voortvloeien uit wetgeving met betrekking tot milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Die beperkingen gelden voor eigenaren, erfpachters en pachters. Naast beperkingen zijn er positieve prikkels om het grondgebruik in een duurzamere richting te sturen.

Het nationale milieu- en natuurbeleid is ingekaderd door middel van EU-richtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ondanks herhaalde pogingen daartoe, is het de Europese Commissie niet gelukt om ook voor het bodembeheer een specifieke richtlijn aanvaard te krijgen. Bodembeheer is echter wel een belangrijk thema van het lopende 7^e Europese Milieuactieprogramma. Dat programma stimuleert de Unie en lidstaten de uitvoering van bestaande strategieën te versnellen en de wetgeving aan te vullen en te verbeteren.

Een van de belangrijkste Europese instrumenten om de doelstellingen van het programma te bereiken, is de integratie van milieueisen en overwegingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Die integratie wordt zowel nagestreefd in de zogenaamde eerste pijler van het GLB (marktordening en

directe betalingen) als in de tweede pijler (plattelandontwikkeling). Bij de eerste pijler gaat het om de vergroeningseisen en randvoorwaarden voor de directe betalingen (GLB randvoorwaarden, inclusief GLMC-richtlijnen) en bij de tweede pijler om landbouwmilieu- en natuursubsidies. De lidstaten hebben hierbij enige bewegingsvrijheid om nationale prioriteiten te stellen. De grondgebruiker wordt aangespoord om zich aan de regels te houden (en korting van betalingen te voorkomen) en uitgenodigd om tegen een vergoeding bepaalde maatregelen te treffen.

De Nederlandse overheid heeft bevestigd dat een goede bodemkwaliteit van belang is voor verschillende maatschappelijke opgaven: bodembeheer is zowel van belang voor de landbouw als voor het (zoet)waterbeheer. In het Nationaal programma landbouwbodems streeft het ministerie van LNV samen met publieke en private partijen naar een duurzaam beheer van alle landbouwbodems.

4 Bodemkwaliteit, bodemdiensten en bodemmetingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op een aantal cruciale kenmerken, functies en kwaliteiten van de bodem. Dit doen we door de begrippen bodemkwaliteit en bodemvitaliteit te typeren (paragraaf 4.2). Dit is vooral bedoeld als opmaat om in het volgende hoofdstuk landbouwmaatregelen te benoemen en te selecteren die tot duurzaam bodembeheer kunnen leiden. Vervolgens wordt aangegeven welke maatschappelijke diensten, ook wel ecosysteemdiensten genoemd, bodems bieden (paragraaf 4.3). Dan geven wij aan wat de ontwikkeling van metingen, labels en indices is tot nu toe (paragraaf 4.4) en we sluiten het hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 4.5).

4.2 Bodemkwaliteit en bodemvitaliteit

De bodemkaarten van Stiboka⁶ en publicaties van het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid⁷ laten de enorme variatie van de bodems van Nederland zien. Gronden kunnen worden ingedeeld op tal van kenmerken, zoals:

- Textuurindeling: De korrelgrootteverdeling beïnvloedt vele eigenschappen, zoals structuur, consistentie, vochthoudend vermogen en de bewerkbaarheid van de bodem. Door diepploegen van gelaagde bodems kan de textuur worden aangepast.
- Het gehalte aan organische stof.
- Behalve de textuur van de bovengrond is ook de verandering van de aard en de samenstelling van het moedermateriaal met de diepte, het zgn. *profielverloop*, van belang. Vooral voor kleigronden wordt het profielverloop naast de bouwvoorwaarde als indelingscriterium gehanteerd.
- Indelingen naar *horizonten*: lagen door profielen heen die van elkaar verschillen door bijvoorbeeld hun gehalte aan humus, ijzer, lutum, kalk of door structuur en consistentie.
- Het koolzure kalkgehalte.
- De grondwatertrap (GT) van een bodem: deze wordt gedefinieerd door de diepte van de gemiddeld hoogste en gemiddeld laagste grondwaterstand. Een bodemkaart geeft een globale aanduiding van het niveau en de fluctuatie van het grondwater, uitgedrukt in zeven klassen (GT's). De fluctuatie van de grondwaterstand is bepalend voor de water- en luchthuishouding, en daarmee voor het opbrengend vermogen van de grond.

Bodemkwaliteit

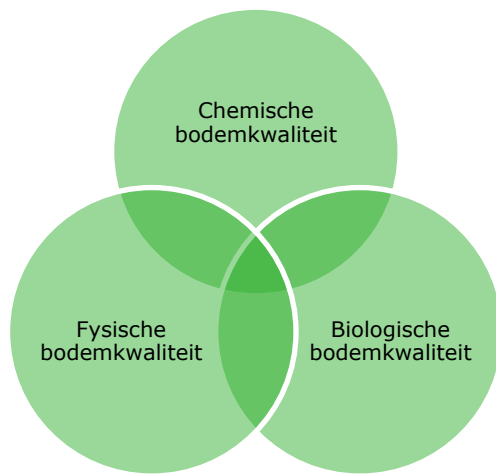
Bij *bodemkwaliteit* wordt onderscheid gemaakt in de chemische, biologische en fysische kwaliteit van de bodem. De bodemtextuur, ofwel het percentage zand, zilt en klei, en de bodemstructuur, bestaande uit aggregaten van individuele bodemdeeltjes van zand, zilt en klei en organische stof en aanwezigheid van kleine en grote poriën, bepalen samen de fysische bodemkwaliteit.

De *chemische* bodemkwaliteit wordt bepaald door de aanwezigheid, de vorm van voorkomen en verhouding van macro-elementen (Ca, K, Mg, N, Na, P, S) en micro-elementen (B, Co, Cu, Fe, Mn, Mo, Si, Zn) alsook door de zuurgraad van de bodem (pH), het zoutgehalte (EC) en de kationenuitwisselingscapaciteit (Cation Exchange Capacity: CEC). Zandgronden zijn voor hun CEC grotendeels afhankelijk van organische stof.

De *biologische* bodemkwaliteit, ten slotte, wordt bepaald door beworteling, het gehalte aan organische stof en het ondergrondse bodemleven.

⁶ Stiboka (Stichting Bodemkartering) is opgegaan in het Staring Centrum en vervolgens in Alterra en Wageningen Environmental Research.

⁷ Het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid (IB) in Haren (Groningen) is gesticht in 1890 (Zie bijv. Neth J Agric Res 38 (3A), 1990 over 100th Anniversary of IB). De onderzoekers gingen bij het opheffen van het IB niet alleen naar Alterra (nu WENR), maar ook naar het toenmalige AB-DLO (Instituut voor Agrobiologisch onderzoek), dat later onderdeel werd van PRI (Plant Research International) en nog weer later Wageningen Plant Sciences.



Figuur 4.1 Aspecten van bodemkwaliteit.

Bodemdegradatie wordt gedefinieerd als het afnemen van de kwaliteit van de bodem als gevolg van verandering van een regio-specifieke combinatie van bodemtype x grondwatertrap en het toegepaste agrarische gebruik.

De afname van de bodemkwaliteit (bodemdegradatie) vertaalt zich in de drie hierboven genoemde bodemkwaliteiten (zie figuur 4.1), te weten:

- De afname van de chemische kwaliteit van de bodem (mineralen, organischestofgehalte) geschiedt vaak onder invloed van het bemestingsregime en het toegepaste bouwplan. Het bemestingsregime is er in principe op gericht om de chemische bodemkwaliteit te handhaven/herstellen. Achteruitgang in chemische bodemkwaliteit is dan het gevolg van het onoordeelkundig bemesten. Dat komt voor, met name als het gaat om andere elementen dan N, P en K.
- De biologische kwaliteit van de bodem neemt af door afname van gewenste en/of toename van niet-gewenste soorten en hun biomassa, vaak als gevolg van bewerking van de bodem (zoals (diep)ploegen), intensieve bemesting (injecteren van gier), de toepassing van bestrijdingsmiddelen en een nauw bouwplan.
- Naast het bodemtype (veen, zand, klei), dat de uitgangssituatie bepaalt, is de wijze waarop de boer het land bewerkt van grote invloed op de fysische kwaliteit van de bodem. De porositeit en aggregaatgrootteverdeling, die bepalend zijn voor de lucht- en waterdoorlatendheid en de draagkracht van de bodem, kunnen verslechteren door onoordeelkundig agrarisch gebruik. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van zware landbouwwerktuigen in te natte of juist te droge perioden.

Bodemvitaliteit

De eigenschappen van een vitale bodem zijn (Moebius-Clune et al., 2016; aangehaald in Van Mortel, 2019):

1) *Goede structuur*. Het algehele fysische karakter van de bodem in de context van zijn geschiktheid voor gewasproductie. Een bodem met goede structuur is kruimelig, donker, met organische stof en heeft geen grote en harde kluiten.

2) *Voldoende diepte van het bodemprofiel* waar wortels doorheen kunnen groeien om water en voedingsstoffen te vinden. In een bodem met een geringe diepte als gevolg van een verdichtingslaag of erosie in het verleden, is het gewas vatbaarder voor schade door extreme weerswisselingen (wateroverlast, droogte) en ziekteverwekkers.

3) *Goede waterberging en goede afwatering*. Tijdens hevige regen heeft een gezonde bodem grote, stabiele poriën om water op te nemen. Deze grote poriën geleiden water naar de middelgrote en kleine poriën waar het zal worden opgeslagen voor later gebruik. De hoeveelheid middelgrote en kleine poriën in een gezonde bodem zorgt voor een verhoogde wateropslag voor planten tijdens droge perioden. Tijdens langdurige regenperioden zullen de grote poriën nog steeds door de zwaartekracht leeg raken en verse lucht naar binnen laten komen om planten en bodemorganismen te laten gedijen.

4) *Voldoende aanbod, maar geen overmaat aan voedingsstoffen.* Een adequate en toegankelijke toevoer van voedingsstoffen is noodzakelijk voor een optimale plantengroei en voor het handhaven van een uitgebalanceerde cyclus van voedingsstoffen in het systeem. Een teveel aan voedingsstoffen kan leiden tot uitspoeling en mogelijke grondwaterverontreiniging, broeikasgasemissie, evenals toxiciteit voor planten en bodem(micro)organismen.

5) *Een kleine populatie van plantpathogenen en insecten.* In landbouwproductiesystemen kunnen plantpathogenen en plagen ziekten en schade aan het gewas veroorzaken. In een gezonde bodem is de populatie van deze organismen laag of minder actief. Dit kan het gevolg zijn van hyperparasitisme, predatie of directe concurrentie van andere bodemorganismen om voedingsstoffen of leefomgeving. Bovendien zijn gezonde planten beter in staat zich te verdedigen tegen een verscheidenheid aan ziekten en plagen.

6) *Een grote populatie nuttige organismen.* Bodemorganismen zijn belangrijk voor het functioneren van de bodem. Ze zijn van belang voor de circulatie van voedingsstoffen, het afbreken van organisch materiaal, het onderhouden van de bodemstructuur en het biologisch onderdrukken van ziekten en plagen.

7) *Lage onkruiddruk.* Onkruid kan een belangrijke beperking van de productie van gewassen veroorzaken. Onkruid concurreert met gewassen om water en voedingsstoffen die essentieel zijn voor plantengroei. Onkruid kan zonlicht blokkeren, de standplaats verstoren, hinder geven in oogst- en teeltactiviteiten en ziekte veroorzakende pathogenen en plagen herbergen.

8) *Vrij van chemicaliën en gifstoffen die het gewas kunnen schaden.* Gezonde bodems zijn ofwel vrij van schadelijke chemicaliën en toxines, of kunnen dergelijke chemicaliën ontgiften, binden of afbreken. Hierdoor komen deze schadelijke stoffen niet beschikbaar voor opname door de plant.

9) *Bestand tegen degradatie.* Een gezonde, goed geaggregeerde bodem met een diverse gemeenschap van levende organismen is beter bestand tegen ongunstige gebeurtenissen zoals erosie door wind en regen, overvloedige regenval, extreme droogte, berijding en uitbraak van ziekten.

10) *Veerkracht bij ongunstige omstandigheden.* Een gezonde bodem herstelt sneller na een negatieve gebeurtenis, zoals oogsten onder natte bodemomstandigheden.

4.3 Ecosysteemdiensten

Om meer grip te krijgen op mogelijkheden om de achteruitgang van de bodemkwaliteit te keren, wordt onderzocht aan welke maatschappelijke doelen de bodem bijdraagt. De productie van voedsel en grondstoffen is maar één voorbeeld van een breed palet van zogenoemde 'ecosysteemdiensten' (zie figuur 4.2).

Er is een wens om de landbouw als voedselproducent te verbinden met de boer als beheerder van de 'groene ruimte'. Een boer wordt dan niet meer alleen aangesproken op de productie van voedsel, maar ook op andere productiediensten, zoals die van drinkwater, water voor overig gebruik, productie van hout, vezels of organische stof. Naast productiediensten zijn er nog regulerende diensten en culturele diensten (PBL, 2014). Bij regulerende diensten kan het bijvoorbeeld gaan om waterberging, plaagbestrijding, koolstofvastlegging of een bijdrage aan de habitats van bestuivende insecten en andere als nuttig beschouwde organismen. Bij culturele diensten gaat het bijvoorbeeld om bijdragen van boeren aan recreatie, educatie of de instandhouding van het landschappelijke erfgoed.

Voorbeelden van ecosystemendiensten in Nederland



Figuur 4.2 Voorbeelden van ecosystemendiensten in Nederland.

De ontwikkelingen in de landbouw zijn niet alleen maar autonoom bepaald door technologie en onbeïnvloedbare macro-economische ontwikkelingen (Klijn et al., 2008) en alleen gericht op voedselproductie. Het kabinetsbeleid is gericht op grote maatschappelijke opgaven, zoals het produceren van groene energie, klimaatbestendigheid en biodiversiteit en vereist een meervoudig (geïntegreerd) ruimtegebruik. Daarbij wordt veelal naar boeren gekeken om diensten hiervoor te leveren, de ecosystemendiensten.

Voor de waardering van de bodem betekent de verbreding van voedselproductie naar ecosystemendiensten dat de bodemkwaliteit in een ander daglicht komt te staan. De bodemkwaliteit wordt dan immers niet meer alleen beoordeeld vanuit de functie van voedselproductie, maar ook vanuit andere productiediensten, regulerende diensten en culturele diensten.

4.4 Metingen, labels en indices

Een van de doelen van het Nationaal Programma Landbouwbodems (zie hoofdstuk 3) is om het met alle belanghebbende partijen eens te worden over instrumenten waarmee in Nederland de bodemkwaliteit objectief kan worden vastgesteld. Onder de toenemende maatschappelijke druk om tot

duurzaam bodembeheer te komen, is inmiddels een bonte verzameling van bodemkwaliteitsinstrumenten ontwikkeld. Molendijk et al. (2018) bieden een overzicht van instrumenten die beschikbaar zijn voor Nederlandse akkerbouwers of melkveehouders. Zij moeten helpen bij het objectief meten van kwaliteitskenmerken van de bodem en suggesties doen voor het treffen van maatregelen.

Er is al lange tijd een zoektocht gaande naar het georganiseerd toepassen van landbouwmaatregelen. We spreken van 'georganiseerd toepassen', omdat het gaat om combinaties van maatregelen die elkaar dienen te versterken of onafhankelijk van elkaar kunnen worden genomen en dan in ieder geval niet op gespannen voet met elkaar staan. Vanuit de wetenschap zijn in de vorm van labels en indices al vele aanbevelingen gedaan voor een plausibele set van maatregelen voor bouwland en grasland.

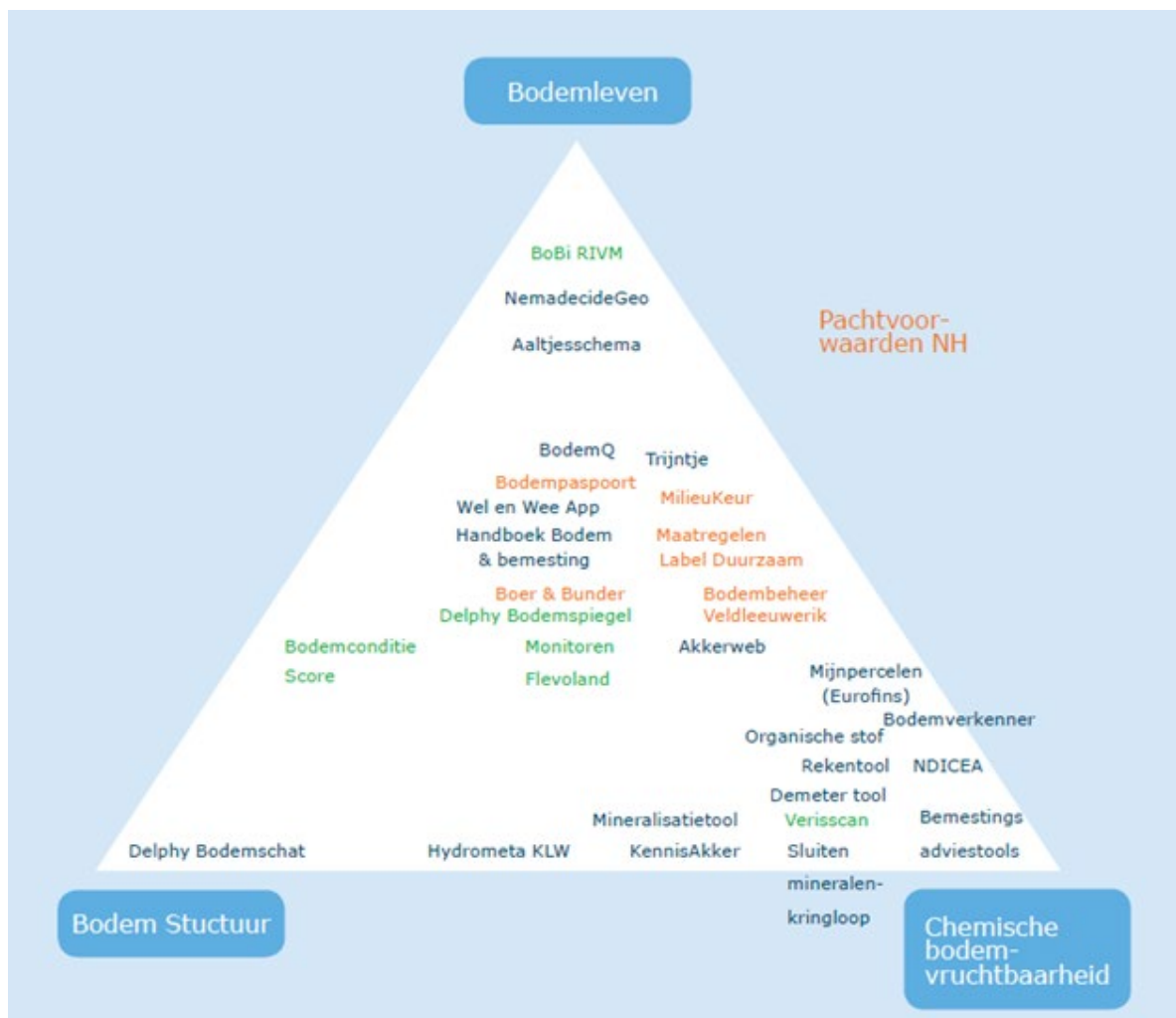
Het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) heeft in het rapport *Label Duurzaam Bodembeheer* aanbevelingen gedaan voor combinaties van akkerbouw respectievelijk veehouderij met enkele bodemtypen. De bedoeling van al die labels en indices is om een overzicht te bieden van concrete handelingen per bedrijfstype, die de boer zou kunnen toepassen of juist moeten nalaten.

Het overzicht van Molendijk et al. (2018) bevat 32 instrumenten:

- *Meten & Monitoren*: Bodembiologische indicatoren RIVM (BoBi), Bodemconditiescore, Delphy bodemspiegel, Monitoring Flevoland, Verisscan.
- *Management & Advies*: Aaltjesschema, Akkerweb, BodemQ (NMI), Bodemverkenner, Delphy bemestingsplan, Delphy bodemschat, Demeter tool, DLV mijnNperceel.nl, Handboek Bodem en Bemesting, Hydrometra (6 Watermodules Kringloopwijzer), Mest en Mineraal (Agrifirm), MijNpercelen.nl, bemestingswijzer en TerraDecide (Eurofins), Mineralisatietool op KennisAkker, NDICEA, NemaDecideGeo, Nutrinorm bemestingsplanner, Organische stof rekentool, Slim Bemesten, Sluiten mineralenkringlopen (NMI), Trijntje, Wel en Wee app.
- *Labels, certificaten*: Bodempaspoort, Boer & Bunder, Label duurzaam bodembeheer, Milieukeur⁸ maatregelen, Pachtvoorwaarden provincie NH: duurzaamheidscertificering voor pachtgronden, Veldleeuwerik Duurzaamheidsplan.

In figuur 4.3 zijn deze ingedeeld naar het accent van de analyse van het instrument op fysische, chemische en/of biologische kwaliteit van de bodem.

⁸ Inmiddels is Milieukeur vervangen door 'On the way to PlanetProof'.



Figuur 4.3 Analyse- en beheerinstrumenten ingedeeld naar (combinaties van) fysische, chemische en biologische bodemkwaliteit (Molendijk et al., 2018).

Het is volgens Van Molendijk et al. (2018) opvallend dat veel van de geanalyseerde instrumenten gebruikmaken van standaardwaarden, en dus niet van bedrijfs- of perceel-specifieke data. Daarom verschilt de betekenis van deze kennis voor de boeren per grondsoort, regio, bedrijfstype en vaak ook per perceel.

In het kader van het Nationaal Programma Landbouwbodems is een werkgroep in het leven geroepen, met vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en onderzoeksinstituten, die moet zorgen voor meer eenheid in de meetmethoden voor bodemkwaliteit en voor goede communicatie daarover met de agrarische ondernemers. Er is nog een lange weg te gaan, maar het draagvlak voor het bevorderen van een goede bodemkwaliteit is sterk toegenomen.

Hier behandelen we 2 van de 32 instrumenten: het Label Duurzaam Bodembeheer en Akkerweb. Daarnaast beschouwen we 2 instrumenten die later zijn ontwikkeld: de Soil Health Index en de Open Bodemindex. Het Label Duurzaam Bodembeheer, de Soil Health Index en de Open Bodemindex, zijn in het kader van dit rapport van belang, omdat:

- er een verpachter bij betrokken is die duurzame bodemkwaliteit van verpachte gronden al sinds het Jaar van de Bodem (2015) expliciet nastreeft door het bevorderen van onderzoek, te weten a.s.r.
- WUR betrokken is bij deze instrumenten; LNV hecht hier waarde aan.
- de instrumenten de aandacht van LNV genieten vanuit de Nationale Bodemtop of het Nationaal Programma Landbouwbodems.

A.s.r. heeft CLM opdracht gegeven om landbouwmaatregelen en bijbehorende indicatoren te formuleren. Dit heeft geresulteerd in het Label Duurzaam Bodembeheer. Het label is tot stand

gekomen met medewerking van Aequator, Eurofins Agro, NMI, NIOO, het Louis Bolk Instituut, Wageningen University en Research en het RIVM.

In juni 2018 ondertekende de BodemCoalitie, bestaande uit Rabobank, Vitens en a.s.r. een intentieverklaring om een dynamische bodemindex te ontwikkelen, ofwel een integraal instrument waarmee de kwaliteit van agrarische bodems van Nederland in kaart kan worden gebracht en tevens de kwaliteit van het beheer kan worden gemonitord. De BodemCoalitie toonde tijdens de Pre-event BodemHack (20 september 2018) en later tijdens de Nationale Bodemhack (29 & 30 november 2018) veel aandacht voor de Soil Health Index.

Later is de aandacht vanuit de BodemCoalitie volledig gefocust op de Open Bodem Index. Tijdens de Nationale Bodemtop, georganiseerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 11 september 2019, is de Open Bodemindex (OBI) gepresenteerd met de verwachting dat de index op den duur een rol kan spelen in duurzaamheidsprogramma's en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Naast deze drie instrumenten is Akkerweb als voorbeeld van een bottom-up instrument geselecteerd. Bottom-up betekent hier vanuit de gebruikers, de pachters gezien. De andere drie zijn in eerste instantie aangedragen door verpachters, waarbij later samenwerking met boeren is gezocht.

Label Duurzaam Bodembeheer

In juli 2016 verscheen een onderzoeksrapport van het Centrum Landbouw en Milieu (CLM), met als titel *Ontwerp Label Duurzaam Bodembeheer* (Van der Wal et al., 2016), in opdracht van a.s.r. Landelijk Vastgoed. Het bevat een selectie van beheermaatregelen die de capaciteit van de bodem verhogen om ecosysteemfuncties te vervullen. Er zijn combinaties uitgewerkt voor akkerbouw en melkveehouderij met een aantal grondsoorten, te weten (zie hieronder de tabellen 4.1a, 4.1b en 4.1c):

- Akkerbouw op zand en klei
- Graslanden op zand en klei
- Maïspelden op zand en klei

De bodembeheermaatregelen moesten voldoen aan de volgende eisen:

1. Een positieve bijdrage leveren aan de bodemkwaliteit.
2. Geen disproportioneel hoge investering vragen.
3. Inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering.
4. Via een onafhankelijke partij kunnen worden bepaald en gecontroleerd.

Bij het duurzaam label kwam men samengevat tot de volgende selectie van bodembeheermaatregelen.

Bij een grondwatertrap natter dan GW III (gemiddeld hoogste grondwaterstand <40 cm, gemiddeld laagste grondwaterstand 80-120 cm) wordt uitgegaan van permanent grasland, en dan zijn de bodemmaatregelen beperkt mogelijk (tabel 4.1b en 4.1c).

Tabel 4.1a Selectie van Bodembeheermaatregelen bij akkerbouw op zand en klei en hun waardering (Van der Wal et al., 2016).

Bodembeheermaatregelen	Waardering
1. 80% van het jaar groen	3
2. Rustgewassen (40% in rotatie)	
2a. Rustgewassen algemeen	1
2b. Rustgewassen diepgeworteld	2
3. Rotatie (aardappels) 1:4 (minimaal)	2
4. Gebruik van technieken die hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen reduceren	1
5. Gebruik vroege gewassen (aardappels, bieten)	1
6. Positie organischestofbalans (bedrijfsniveau)	1

Tabel 4.1b Selectie van Bodembeheermaatregelen bij graslanden op zand en klei en hun waardering (Van der Wal et al., 2016).

Bodembeheermaatregelen	Waardering
1. Leeftijd grasland	
1a. Minimaal 20 jaar	6
1b. Minimaal 12 jaar	3
1c. Minimaal 4 jaar	1
2. Toepassing sleepslangbemesting	1
3. Opslag capaciteit mest voor 9 maanden	1
4. Gras-klavermengsel	1
5. Bij grondwatertrap < III uitsluitend permanent grasland*	5

* De agrariër kan minder maatregelen treffen, alleen maatregel 2 en 3 zijn hiernaast van toepassing

Tabel 4.1c Selectie van bodembeheermaatregelen bij maïspercelen op zand en klei en hun waardering (Van der Wal et al., 2016).

Bodembeheermaatregelen	Waardering
1. Gras onderzaai in maïs	1
2. Gebruik vanggewassen na maïs oogst (alleen klei, zand en löss al verplicht)	1
3. Gebruik van technieken die toediening van gewasbeschermingsmiddelen reduceren	1
4. Gebruik vroege maïs rassen	1
5. Toepassing sleepslangbemesting	1
6. Opslag capaciteit mest voor 9 maanden	1
7. Positieve organischestofbalans (bedrijfsniveau)	2
8. Gras-klavermengsel	1
9. Bij grondwatertrap < III uitsluitend permanent grasland*	5

* De agrariër kan minder maatregelen treffen, alleen maatregel 5 en 6 zijn hiernaast van toepassing

Toelichting:

Veertig procent in rotatie geeft aan dat veertig procent van de hoofdgewassen in het bouwplan moet bestaan uit rustgewassen, bijvoorbeeld in een bouwplan van vijf jaar bestaat het hoofdgewas gedurende twee jaar uit rustgewassen.

Vanggewassen helpen met name om de organische stof op te bouwen en uitspoeling van nutriënten te voorkomen.

Rotatie (aardappels) minimaal 1:4 betekent: eens in de vier jaar aardappelen op een stuk land en andere jaren andere gewassen verbouwen.

Bij het *bemesten* van grasland met een *sleepslang* wordt de druk op de bodem verlaagd door te werken met toevoer van mest op het land met slangen gekoppeld aan de tractor. Er komt daardoor geen zware tank meer op het land. Doordat er bij sleepslangbemesting minder druk is op de bodem, wordt structuurbederf van de bodem voorkomen. Sleepslangbemesting komt dus ten goede aan de bodemstructuur.

Soil Health Index

Een bodemgezondheidsindex is een opsomming van variabelen, die een bepaalde optimale waarde moeten hebben, wil een bodem gezond genoemd kunnen worden. Na het meten van de gezondheid van een bodem aan de hand van deze variabelen of parameters, kunnen specifieke maatregelen worden voorgesteld om de minder scorende eigenschappen te verbeteren. De Soil Health Index is de Nederlandse versie van de bij Cornell University (NY) ontwikkelde Comprehensive Assessment of Soil Health (CASH). De CASH werd ontwikkeld om boeren handvatten te geven bij het beheer van de relatief arme gronden in de staat New York. Inmiddels is de CASH in Amerika zo'n beetje uitgegroeid tot de standaard in het meten van bodemgezondheid en bodemverbetering. Van den Elsen et al. (2019) hebben een Soil Health Index voor Nederland ontwikkeld, waarbij zij fysische, biologische en chemische indicatoren onderscheiden.

Een bodem is volgens de Soil Health Index (SHI) gezond als hij aan de volgende eigenschappen voldoet, een en ander mede gerelateerd aan gewasproductie en goede eigenschappen voor het milieu:

- Vasthouden en recycleren van voedingsstoffen
- Ondersteunen van plantengroei
- Vastleggen van koolstof
- Goed infiltrerend vermogen en goede opslag en filtratie van water
- Onderdrukking van plagen, ziekten en onkruid
- Detoxificatie van schadelijke chemicaliën

De SHI kent fysische, biologische en chemische parameters. Van den Elsen et al. (2019) hebben deze parameters als volgt weergegeven (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Parameters voor fysische, biologische en chemische bodemkwaliteit (Bron: Van den Elsen et al., 2019: 64).

Indicator		
F	Watervasthoudend vermogen	A
	Aggregaatstabiliteit	A
	Textuur	A
	Indringingsweerstand	A
	Hydraulische doorlatendheid of infiltratiecapaciteit	+
	Droge bulkdichtheid	+
C	Organischestofgehalte SOM/OC	A
	pH	A
	Beschikbare nutriënten N, P, K	A
	EC	+
	Metalen (actueel en potentieel)	+
	Aanvullende macro- en micronutriënten	+
B	Potentieel mineraliseerbare stikstof (PMN)	A
	Heet water extraheerbaar stikstof (HWC) of Actief koolstof (permanganaat oxideerbaar C) POXC	A
	Nematoden (aantallen en diversiteit)	A
	Schimmelbiomassa	+
	Bacteriele biomassa	+
	Regenwormen (aantallen en diversiteit)	+
A	Absoluut noodzakelijke basis-parameter	
+	Add-on parameter	

Parameters en scores

De uitkomst van de afzonderlijke parameterbepalingen wordt gepresenteerd in een SHI-eindrapport, waarbij de individuele scores en de eindscores worden getoond. In de toekomst zal de SHI-rapportage via de website (<http://www.soilhealthindex.nl>) plaatsvinden, naast een papieren rapport. Ook zullen specifieke maatregelen worden aangegeven om de bodem te verbeteren.

SHI-rapport als basis voor maatregelen

Nadat de SHI-meting is voltooid en de individuele scores en de totaalscore zijn berekend, kan worden bekeken of bodemverbetering door middel van maatregelen aan de orde is. Uit de cijferscores en de kleurscores in het SHI-rapport wordt zichtbaar welke aspecten (parameters) voor verbetering in aanmerking komen. Voor een verdere toelichting op de Soil Health Index wordt verwezen naar de website.

Voor Hanegraaf et al. (2019) is de Soil Health Index een belangrijke basis geweest om te komen tot een eerste versie van een indicatorset BLN: indicatorset Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland en een robuuste systematiek. Het voornemen hierbij is om de BLN en de systematiek, inclusief meetmethoden en referentiewaarden, te gebruiken en door te ontwikkelen in de PPS (Publiek Private Samenwerking) Beter Bodembeheer. Daarnaast wordt de systematiek ook ingebracht in de European Joint Programming on Soil (EJP Soil) en wordt de BLN toegepast binnen het Klimaatprogramma Slim Landgebruik, dat zich focust op het vergroten van de koolstofopslag in Nederlandse landbouwbodems. De indicatorset Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland (BLN) bestaat uit zeventien indicatoren en geeft aan, naast de naam en de eenheid van de indicator, of de indicator met klassieke en/of snelle en goedkope meetmethoden kan worden gemeten (Rli, 2020). Het betreft een set van indicatoren voor de beoordeling van de bodemkwaliteit van landbouwgronden die als basis kan dienen voor de selectie van indicatoren voor specifieke vormen van landgebruik, bodemtypen en doelen van de beoordeling. De set is opgesteld vanuit bodemvruchtbaarheid en koolstofopslag (Hanegraaf et al., 2019).

Tabel 4.3 Geselecteerde indicatoren voor het bepalen van de bodemkwaliteit (door Hanegraaf et al. (2019), gecombineerd uit Van den Elsen et al. (2019) en De Haan et al. (2019)).

	Nr	Indicator	Eenheid	Klassieke meetmethode	Snelle, goedkopere meetmethode ²
Org Stof	1	Organische stofgehalte en koolstofgehalte	%	Gloeiverlies en Dumas	NIRS
	2	Stabiele fractie organische stof	%	Oxidatie in permanganaat (POXC)	n.b.
	3	Heet water extraheerbare koolstof (HWC)	mg kg ⁻¹ , g ha ⁻¹	Extractie in heet water	n.b.
Fysisch	4	Watervasthoudend vermogen	%, mm	Zandbak/drukpan	o.b.v. textuur + OS
	5	Aggregaatstabiliteit	-	Natte zeefmethode	n.b.
	6	Textuur	%	Pipetmethode	NIRS
	7	Indringingsweerstand	Mpa	Penetrometer	
	8	Droge bulkdichtheid	kg m ⁻³	Massa na drogen 105 °C	Berekend uit OS%
Chemisch	9	Zuurgraad (pH)	-	Extractie in CaCl ₂	
	10	N-totaal	g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹	Kjeldahl	NIRS
	11	Potentieel mineraliseerbare stikstof (PMN)	mg kg ⁻¹ , g ha ⁻¹	Anaerobe incubatie	NIRS
	12	Fosfaatstatus ³	mg 100 g ⁻¹ , g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹	Extractie in ammoniumlactaat- azijnzuur, CaCl ₂ resp. water	
	13	Kalstatus ³	mg 100 g ⁻¹ , mmol ⁺ /kg, g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹	Extractie in HCl en oxaalzuur	NIRS + Extractie in CaCl ₂
Biologisch	14	Aaltjes diversiteit en aantallen (incl. plantparasitaire aaltjes)	Aantal taxa # 100 ml ⁻¹ grond	Microscopie	PCR
	15	Bacterie- en schimmelbiomassa	µg kg ⁻¹	PLFA	NIRS
	16	Regenwormen aantallen en diversiteit	# m ⁻² , kg m ⁻²	Visueel	n.b.
Alg	17	Visuele beoordeling (fysisch-chemisch-biologisch)	Divers	Visueel	n.b.

- De set is opgesteld vanuit bodemvruchtbaarheid/bemestingsoogpunt.
- n.b. = niet bekend, maar wel wenselijk. Wanneer de cel in de laatste kolom leeg is, is de klassieke methode 'snel & goedkoop' en is er geen noodzaak voor een alternatieve meetmethode.
- De aard van de indicator kan per sector verschillen, bijvoorbeeld voor P: in de melkveehouderij P-voorraad & P-beschikbaar en voor de akkerbouw Pw; voor de akkerbouw zou Nmin in het najaar als indicator kunnen worden opgenomen.

Open Bodem Index (OBI)

A.s.r., Rabobank, Vitens, WUR, Farmhack en NMI werken gezamenlijk als 'bodemcoalitie' aan een 'Open Bodemindex' voor het meten van duurzaam bodembeheer in de praktijk. De wetenschappelijke onderbouwing voor deze tool komt vanuit de PPS Bodembeheer en van WUR.

Partijen willen het monitoren van de bodemkwaliteit vereenvoudigen en suggesties doen voor specifieke beheermaatregelen ter verbetering van de bodemkwaliteit.

Een bodemindex bevat een brede set aan indicatoren, waarover data via bodemmetingen worden verzameld en op basis waarvan de huidige bodemkwaliteit kan worden getoond en specifieke beheermaatregelen kunnen worden voorgesteld. De kern van de te ontwikkelen Open Bodem Index wordt gevormd door rekenregels: open algoritmen, gebaseerd op kennis uit de praktijk en op toegepast onderzoek. De data en algoritmen worden volgens open-dataprincipes gedeeld, met uitzondering van teeltgevoelige informatie en persoonlijke informatie van de teeltgebruiker.

De Open Bodem Index onderscheidt zich dus door het open karakter: iedereen krijgt inzicht in de rekenregels via www.openbodemindex.nl en kan eraan bijdragen. Hoe meer agrarische ondernemers meedoen, hoe meer waarde dit instrument krijgt.

De onderzoekers zijn het inmiddels eens over de parameters waar de kwaliteit van de bodem op beoordeeld moet worden. Daarbij horen chemische indicatoren als zuurgraad en levering van nutriënten, fysische als structuur, verdichting, wateropslag en luchtdoorlatendheid, biologische waarden als ziekteverendheid en wormenactiviteit en zaken die met het beheer te maken hebben als organischestofgehalte en de gewasrotatie. De biologische indicatoren moeten nog meer uitgewerkt worden.

De Open Bodem Index houdt rekening met de meetbare bodemkenmerken, maar ook met algemene locatiekenmerken en de kenmerken van het gevoerde beheer. De Open Bodem Index, uitgedrukt in één getal, geeft de kwaliteit van de bodem weer. De index houdt rekening met bodemsoort en gebruiksdoel, gebruikt input van metingen over biologische, fysische en chemische indicatoren, en verwerkt beheergegevens (zoals bouwplan en grondbewerking). De index beperkt zich tot landbouwbodems en is in het huidige ontwikkelstadium met name gericht op bodemfuncties voor een duurzame landbouwkundige productie (Rli, 2020).

AkkerWeb als voorbeeld van bottom-up meten

Het ministerie van LNV zou graag tot een uniform meetsysteem komen. Twee geïnterviewde praktijkonderzoekers hebben weinig vertrouwen in een top-downsysteem dat als unanieme meetmethode wordt opgelegd. Bottom-up betekent hier vanuit de gebruikers, de pachters bezien. Top-down betekent hier instrumenten aangedragen vanuit de verpachters. Zij hebben een grote voorkeur voor experimenten die samen met de boer worden opgezet en verwijzen daarbij bijvoorbeeld naar Akkerweb. Wageningen UR en coöperatie Agrifirm hebben in 2016 een zogenaamd geo-platform ontwikkeld: Akkerweb, met opbrengstkaarten, bodemanalyses en gewasgroei-informatie. Telers verzamelen steeds meer gegevens over hun grond en gewassen. Om deze gegevens op een handige en zinvolle manier aan elkaar te knopen, kunnen telers in Akkerweb online hun perceelgegevens beheren en, mits gekoppeld aan gps-coördinaten, direct op perceelkaarten projecteren. Ook kunnen ze de data meteen voor zich aan het werk zetten via apps. Een voorbeeld is het maken van een taakkaart voor een strooier, die de afgifte van meststoffen plaats-specifiek aanpast. Akkerweb is opgezet als een open source-omgeving en is onafhankelijk. Iedere kennispartij kan er apps aanbieden, mits er valide rekenregels achter zitten.

In deze benadering zit dus het ruimtelijke aspect vervat dat bij het eerdergenoemde label en indices ontbreekt (i.e. hoeveel monsters neem je per perceel en hoe zit die steekproef in elkaar).

Telers die zich gratis registreren op Akkerweb, kunnen toegang krijgen tot achtergrondkaarten (openbare geo-informatie zoals luchtfoto's, bodemkaarten, perceelsafbakening) en kunnen hun gegevens delen met alle denkbare partijen, zoals de overheid, adviseurs, leveranciers, afnemers en collega's. De teler is en blijft altijd eigenaar van zijn gegevens en moet dus steeds eerst toestemming geven voor gebruik ervan. De boer gebruikt de informatie voor een optimalisatie van de teelt op ieder perceel. De boer weet precies wat gedaan moet worden en wordt geholpen betere keuzes te maken, bijvoorbeeld met betrekking tot bemesting en gewasbescherming.

Een nadeel van de genoemde instrumenten is dat zij vooral op de landbouwproductie ingaan en veel minder op realisatie van andere ecosysteemdiensten dan productie. Voor dit laatste bestaan vaak weer afzonderlijke meetinstrumenten, bijvoorbeeld voor het bijhouden van aantallen en soorten weidevogels.

4.5 Conclusies

Over de aard en de oorzaken van bodemdegradatie in de verschillende regio's in ons land met de daaraan verbonden bodemsoorten en agrarische bedrijfstypen is nog veel onbekend. Er zijn signalen dat het er met de Nederlandse landbouwbodems slecht voor staat, maar de gebreken in termen van fysische, chemische en biologische kwaliteit zijn nog niet systematisch en met de nodige mate van detail in kaart gebracht. Evenmin is wijdverbreid sprake van een systematische monitoring van de bodemtoestand in relatie met de jaarlijkse agrarische bewerkingscycli. In technische zin is nog veel uit te vinden over betrouwbare meetmethoden, die ook corrigeren voor de grote variatie in weersomstandigheden en de bewerkingen die direct voorafgaand aan de meting hebben plaatsgevonden. Als de bodemkwaliteit de basis dient te vormen voor afspraken tussen pachters en verpachters, dan moet de kennis over de basis op orde zijn.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat op zoek gegaan dient te worden naar mogelijke landbouwmaatregelen die leiden tot duurzamer bodembeheer in een context waarin 1) bij voedselproductie vooralsnog geen rekening wordt gehouden met alle genoemde aspecten van bodemkwaliteit en bodemvitaliteit (in de volle breedte van de definities), 2) er naast voedselproductie vooralsnog geen rekening wordt gehouden met aspecten van bodemkwaliteit en bodemvitaliteit die van belang zijn voor andere ecosysteemdiensten en 3) eenduidige meetinstrumenten vooralsnog ontbreken om bodemkwaliteit en bodemvitaliteit vast te stellen.

5 Overzicht van mogelijke maatregelen en bodemeffecten

5.1 Denkbare kwaliteit bevorderende maatregelen

Hieronder passeert een aantal maatregelen de revue die de kwaliteit van de bodem en het bodemleven duurzaam kunnen verbeteren. Dit overzicht is vooralsnog opgesteld zonder rekening te houden met juridische inpasbaarheid, noch met financiële of bedrijfstechnische implicaties. Dit gebeurt na dit hoofdstuk, waarbij uit dit overzicht een realistisch pakket van maatregelen afgeleid wordt, waarvan verwacht mag worden dat die in pachtcontracten op te nemen zijn of een plaats kunnen krijgen in een vrijwillige beheerovereenkomst. Geprobeerd is om de maatregelen zo concreet mogelijk te beschrijven, maar met het besef dat een laatste concretiseringsslag op het niveau van de individuele overeenkomst nog gewenst zal zijn. Uiteraard gaat het bij onderstaande bodemverbeteringsmaatregelen ook om een vereenvoudigde weergave en zullen in de praktijk meerdere varianten van maatregelen kunnen worden gebruikt (Eurofins Agro, 2017; Grashof-Bokdam et al., 2018; TCB, 2016).

5.2 Bodemstrategie in pacht

De samenwerking tussen pachter en verpachter om tot een duurzaam beheer van de bodem te komen, zou baat kunnen hebben bij een op de pacht toegesneden bodemstrategie. Idealiter zou het samenwerken in een strategie door een pachter en verpachter moeten leiden tot langere pachtcontracten, zoals dat plaatsvindt in de sfeer van de landgoederen (Vernhout, 2020). Of dit mogelijk is voor de uitgifte van rijksgronden staat nog te bezien.⁹ Een adequate pachtbodemstrategie houdt in elk geval in dat een aantal zaken wordt afgebouwd en dat nieuwe elementen van beheer worden geïntroduceerd.

Het afbouwen betreft (Brussaard, 2019):

- Mestinjectie
- Diepploegen
- Diepe bemaling
- Chemische bestrijding van ziekten en plagen
- Kunstmest (vooral op fossiele basis)
- Grasland scheuren
- Berijden met zware machines

Het opbouwen betreft (Brussaard, 2019):

- Meer gewasresten achterlaten
- Meer resten van producten terugvoeren
- Grondgebondenheid landbouw
- Keuze voor robuuste gewassen (gewassen die resistent of tolerant zijn jegens biotische aspecten als ziekten, plagen, onkruiden) in akker- en weidebouw
- Ras- en gewasdiversiteit vergroten in akker- en weidebouw
- Vaste rijpaden gebruiken
- Werken met lichte machines
- Veengronden vernatten
- Reductie van gebruik en bijgevolg van emissies van bestrijdingsmiddelen

⁹ Daarvoor zou in ieder geval duidelijk moeten zijn, dat het onderhands verlengen van de pachtrelatie bijdraagt aan een expliciete beleidsdoelstelling, in dit geval het verduurzamen van de bodemkwaliteit (beleid LNV, gesteund door staatssecretaris BZK in diens brief over de Actualisatie van het beleid voor de agrarische gronden van de staat, 2018). Overigens heeft de staatssecretaris in genoemde brief aangekondigd om een deel van de opnieuw in gebruik te geven rijksgronden in langlopende erfpacht uit te zullen geven.

5.3 Goed bodembeheer

Brussaard et al. (2016, p. 25) noemen de volgende basisregels voor 'goed bodembeheer'. Ze vinden het belangrijk om de bodemkwaliteit te monitoren op de korte én lange termijn. Bij goed bodembeheer ligt de focus niet alleen op voedselproductie, maar ook op andere ecosysteemdiensten (paragraaf 3.2.3). De bodem moet beheerd worden als een levend ecosysteem. Dit kan door de bodem zo veel mogelijk het werk zelf te laten doen; beperk dus het bewerken ervan. En geef de bodem terug wat er aan onttrokken is.

Behoud of verbetering van de bodemkwaliteit is meestal geen kwestie van één of enkele maatregelen, maar vraagt om een aanpak waarbij verschillende technieken en methoden op elkaar zijn afgestemd. Maatregelen zijn dus niet te zien als een losse verzameling waarvan er enkele worden gekozen en zo maar worden toegepast. Maatregelen hebben ook weer effect op elkaar en voor goed bodembeheer betekent dit dus aandacht voor combinatie-effecten.

Belangrijke gereedschappen voor de agrarische ondernemer zijn bemesting, beheer van organische stof, grondbewerking, mechanisatie, gewasdiversiteit naar tijd en plaats, het telen van groenbemesters, inzet van biologische gewasbeschermingsmiddelen en irrigatie (Brussaard et al., 2016).

Qua mest kan gedacht worden aan het toepassen van vaste mest en compost. Voor organische stof kan het gaan om relatief eenvoudige maatregelen, zoals het achterlaten van gewasresten (stengels, stoppels, bladeren, wortels en kaf) op het veld na het oogsten van het gewas, naast groenbemesters en stikstofvanggewassen.¹⁰ Het minimaliseren van de grondbewerking kan goed samengaan met zo veel mogelijk permanente bodembedekking.

Goed bodembeheer kan ook bevorderd worden met specifieke combinaties van teeltgewassen. Van combinatieteelt is sprake wanneer twee of meer gewassen in afwisselende rijen van variabele breedte naast elkaar of in verschillende lagen (ondergroei) worden geteeld, op hetzelfde stuk land en tijdens hetzelfde groeiseizoen. Zo kunnen verschillende plantensoorten of variëteiten een gunstige uitwerking hebben op elkaar. Door de competitie en de complementariteit tussen goed geselecteerde, naast elkaar geteelde planten wordt de stabiliteit van het systeem vergroot, waardoor een aanzienlijke weerstand tegen plagen, ziekten en onkruid ontstaat. Deze praktijk heeft positieve effecten op de porositeit en biodiversiteit van bodems, ondersteunt nutriëntenkringlopen en leidt tot hogere opbrengsten. Er kunnen ook nadelen aan kleven. De combinaties van gewassen bij combinatieteelt dienen met zorg te worden gekozen. Indien er grote competitie om water en nutriënten optreedt, kan combinatieteelt leiden tot een slechtere opbrengst in vergelijking met enkelvoudige teelten. De kosten van de aankoop van zaden en van het voorbereiden van de teeltbedden en het oogsten kunnen relatief hoog zijn.

Deze voorbeelden laten zien dat verschillende van deze maatregelen in samenhang genomen zouden moeten worden voor een goed resultaat. Dit moet in het achterhoofd gehouden worden als hierna een aantal denkbare maatregelen in tabelvorm de revue passeert. Er is dus niet één maatregel die zaligmakend is. De maatregelen in de tabellen zijn het resultaat van literatuurstudie, praktijkervaring en internetgegevens, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Aangezien het om een groslijst van maatregelen gaat, van waaruit een pakket van enkele perspectiefrijke maatregelen gekozen moet worden, is ervoor gekozen om alle maatregelen die in de verkenning naar boven zijn gekomen in de tabellen op te nemen. Het kan dus gaan om rijp en groen door elkaar (de maatregelen zijn niet geordend op kwaliteit of impact). De maatregelen zijn zo concreet mogelijk geformuleerd. De wenselijke samenhang waarover hierboven gesproken is, ontstaat door maatregelen bij elkaar te plaatsen vanuit verschillende categorieën.

¹⁰ Vanggewassen worden na de hoofdteelt toegepast om stikstof op te nemen en daarmee te voorkomen dat stikstof uitspoelt.

5.4 Concrete maatregelen

De bodemstrategie werken we hieronder verder uit in concreet denkbare maatregelen, die ingaan op bodembeheer, teeltplankeuzes en regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

In de onderstaande tabellen zijn verschillende landbouwmaatregelen onderscheiden na raadpleging van literatuur en websites (Brussaard et al., 2016; Europese Gemeenschappen, 2009; Sukkel en Pulleman, 2016; Van der Wal et al., 2016). Vervolgens zijn deze maatregelen voorgelegd aan experts via een interview (Janjo de Haan en Leendert Molendijk in Lelystad) en een workshop met een sessie die geheel was gewijd aan landbouwmaatregelen).

Na raadpleging van de experts is de lijst met maatregelen door de onderzoekers aangepast.

Tabel 5.1 Bodemmaatregelen.

	Effect op de bodem	Akkerbouw of grasland
Verlaging intensiteit van ploegen (niet meer dan eens per jaar, halvering van de diepte)	Verbetering bodemleven	Akkerbouw, onderdeel van conserveringslandbouw ¹¹
Bovenover ploegen	Minder verdichting omdat de trekker op nog niet geploegd land rijdt	Akkerbouw
Niet-kerende grondbewerking	Verbeterd bodemleven (zit voornamelijk in de bovenste 15 cm) en meer organische stof	Akkerbouw, onderdeel van conserveringslandbouw
Bekalken (pH tussen 5,5 en 6,5)	Verbetering nutriëntenbeschikbaarheid en beworteling; bevordering bodemleven	Akkerbouw en grasland
Toepassing organische stofrijke of ruige mest	Verhoging organischestofgehalte, hogere stikstofmineralisatie; verbetering bodemleven	Akkerbouw en grasland
Toepassen gefermenteerde mest (bokashi)	hogere organischestofgehalte, hogere stikstofmineralisatie; bevordering bodemleven	Akkerbouw
Achterlaten gewasresten	Organische stofopbouw; bevordering bodemleven	Akkerbouw
Sleepslangbemesting	Voorkomt bodemverdichting	Akkerbouw en grasland
Onderwaterdrainage	Verhoging grondwaterstand, beperkt bodemdaling en broeikasgasemissie	Grasland
Bagger opspuiten	Hergebruik voedingsstoffen en verhoging organischestofgehalte	Grasland en akkerbouw
Lage bandenspanning (onder 1 bar) en wiellast onder 3 ton	Voorkomt bodemverdichting	Akkerbouw en grasland
Vaste rijpaden	Hogere draagkracht (betere bodemstructuur in rest van grond)	Akkerbouw en grasland
Toepassen steenmeel	Herstel van nutriëntenbalans	Akkerbouw en grasland
Minder vaak mest uitrijden door mestopslag van 9 maanden	Minder bodemverdichting	Akkerbouw en grasland

¹¹ Conserveringslandbouw sluit intensieve en kerende grondbewerking uit en combineert dit met vruchtwisseling en een zoveel mogelijk continue bodembedekking door gewassen, groenbemesters en gewasresten (Sukkel en Pulleman, 2016).

Tabel 5.2 *Teeltplankeuzes.*

	Effect op de bodem	Akkerbouw of grasland
80% van het jaar groen door inzet van groenbemesters	Groenbemesting voor nutriëntenretentie en -levering; opbouw organische stof; voorkomt erosie	Akkerbouw
Diepwortelend rustgewas luzerne, veldboon, granen als derde gewas (40% in rotatie)	Organische stof opbouw en verbetering bodemstructuur; minder stikstofuitspoeling ¹²	Akkerbouw
Ruime vruchtwisseling, bijv. aardappelen 1:5 i.p.v. 1:4 of een maximaal percentage hakvruchten	Voorkomen van ziekten en plagen; minder verdichting, betere organische stofbalans	Akkerbouw
Gebruik vroege rassen	Meer ruimte voor groenbemesters	Akkerbouw
Onderzaai (bijvoorbeeld gras onder maïs)	Meer organische stof, betere bodemstructuur, minder uitspoeling van nutriënten	Akkerbouw
Vanggewassen	Meer organische stof, betere bodemstructuur, minder uitspoeling van nutriënten	Akkerbouw, vooral op klei
Gras-klavermengsel	Aanwezigheid regenwormen; verbetering bodemstructuur en waterinfiltratie; minder snelle verdroging	Grasland
Blijvend grasland	Beperkt bodemdaling; meer organische stof; meer bodemleven	Vooral voor veengrond
Kruidenrijk grasland	Verdroogt minder snel en werkt daarmee goed tegen bodemerosie en oxidatie van organische stof	Grasland
Strokenteelt	Minder kans op plagen en ziekten; bij goede gewaskeuze is er meer opbrengst	Akkerbouw

Tabel 5.3 *Regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen.*

	Effect op de bodem	Akkerbouw of grasland
Vervangen varkensdrijfmest door runderdrijfmest	Meer organische stof	Akkerbouw en grasland
Emissiebeperkende maatregelen chemische bestrijding (o.m. het gebruik van Spuitwijzer)	Vermindering residuen en emissies van bestrijdingsmiddelen; minder negatieve effecten op niet-doelorganismen	Akkerbouw
Biologische bestrijding	Vitaliteit en weerbaarheid ¹³	Akkerbouw
Mechanische onkruidbestrijding	Vermindering residuen; minder negatieve effecten op niet-doelorganismen	Akkerbouw
Biologisch randenbeheer	Besparing op chemische gewasbestrijding, meer bodemleven; minder waterverontreiniging	Akkerbouw
Precisielandbouw	Weinig of geen chemische bestrijdingsmiddelen nodig	Akkerbouw
Inundatie	Bestrijdt ziekten en vervangt sommige chemische bestrijdingsmiddelen	Akkerbouw/bollenteelt

Hierboven is goed bodembeheer voor landbouwgronden uitgewerkt in concrete maatregelen, die voor de overzichtelijkheid zijn samengebracht in een tabel. Dit is een groslijst van maatregelen. Daarin zijn nog keuzes te maken. Als men het belangrijk vindt dat er minder zware machines op het veld worden gebracht, dan is het mogelijk om daar afspraken over te maken, maar een oplossing kan ook gevonden worden in de inrichting van een perceel. Door een perceel te omsluiten met heggen of een windsingel, en daarmee ook de toegang ongeschikt te maken voor grote machines, kan hetzelfde effect bereikt worden. Zo'n perceel zal dan wel minder opbrengen voor de pachter en verpachter. En weer een andere oplossingsrichting kan gevonden in de toepassing van precisielandbouw, waarbij de

¹² Zie de website van agrarisch waterbeheer voor een beschrijving van dit soort maatregelen.

¹³ <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/513197>. Dit rapport geeft aan dat er nog weinig kennis is van de toepassing van deze maatregel in de volle grond.

(minimale) grondbewerking en onkruidbestrijding door kleine robots gebeurt. Een boer zal dit spoor niet ingaan voor de bewerking van enkele pachtpercelen, maar als een loonbedrijf dit ontwikkeld heeft of wil ontwikkelen, is het denkbaar dat het RVB deze ontwikkeling steunt en zijn pachters verzoekt om daar gebruik van te maken.

Sommige van de genoemde maatregelen zijn al verplicht bij wet en sommige andere vragen een onevenredig grote investering van de pachter die het bedrijfsbelang te zeer zal schaden. Beide aspecten worden hieronder nader uitgewerkt.

De toepassing van de genoemde maatregelen per bodemtype is niet uitgewerkt. Het veronderstelt een duidelijke indeling in bodemtypen, die er in de praktijk vrijwel nooit is. Het gaat ook een richting in van steeds meer detailvoorschriften, terwijl het zinvol detailleren slechts kan als de bodemkwaliteit integraal via metingen in beeld is gebracht. De interactie tussen gewas, bodemsubstraat en bodemleven is dermate complex, dat veralgemenisering naar bodemtype vrijwel niet mogelijk is. Vandaar dat ook het onderscheiden van verschillende bodemtypen in het huidige pachtstelsel geheel is verlaten.

Aan de hand van 'expert judgement' is een beoordeling gemaakt van de landbouwkundige toepasbaarheid (hoofdstuk 6) en dus niet van de effecten van de maatregelen op bodembeheer. Dit laatste zou veel meer onderzoek vergen. De juridische haalbaarheid van het opnemen van de maatregelen in een pachtovereenkomst komt aan de orde in hoofdstuk 7.

6 Landbouwkundige inpasbaarheid

6.1 Inleiding

De in hoofdstuk 5 besproken maatregelen kunnen heel goed overeenkomen met het bedrijfsbelang van de boer. Indien het een pachter betreft, is het ook denkbaar, dat de maatregelen vanuit het belang van de verpachter niet helemaal stroken met het bedrijfsbelang van de pachter. De maatregelen kunnen leiden tot opbrengstderving, of ze vragen wellicht om een grote investering. Ze kunnen ook anderszins hoge kosten met zich meebrengen, omdat de maatregel arbeidsintensief is en er dus meer personeelskosten moeten worden gemaakt. De keuze van maatregelen kan tevens een disproportionele inbreuk maken op de keuzevrijheid van de ondernemer, ingeval de verpachter aanstuurt op zeer specifieke middelvoorschriften. Er kan ook sprake zijn van een negatief uitstralend effect van een maatregel op de bedrijfsvoering van zijn bedrijf als geheel. Als dit het geval is, dan zal een maatregel vanwege billijkheid en redelijkheid niet zo snel afgedwongen kunnen worden. De kennis van de effecten van de maatregelen, zowel in termen van bodemkwaliteit als in termen van bedrijfseconomische kosten en opbrengsten op korte en lange termijn, is overigens nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Daar wordt in het laatste hoofdstuk nog op teruggekomen.

Het botsen van de belangen van pachter en verpachter is niet los te zien van de duur van een pachtcontract. Bij langlopende contracten komen de te verwachten baten in grotere mate ten goede aan de pachter en dus niet alleen aan de verpachter. Met het nagaan van de landbouwkundige inpasbaarheid is in dit hoofdstuk uitgegaan van kortlopende geliberaliseerde pacht. De maatregelen kunnen ook afgesproken worden in het kader van een erfpachtcontract of een beheerovereenkomst, en ook dan is kennis van de landbouwkundige inpasbaarheid nodig.¹⁴

6.2 Effecten van bodembewerkingsmaatregelen op opbrengst, kosten en bedrijfsvoering

We lopen de drie categorieën van maatregelen (zie hoofdstuk 5) hieronder langs om stil te staan bij opbrengstderving, kosten en effecten op de bedrijfsvoering. We gaan er in het oordeel in tabellen 6.1 t/m 6.3 van uit dat de maatregelen afgedwongen dan wel overeengekomen kunnen worden.

Tabel 6.1 De effecten van bodembewerkingsmaatregelen op opbrengst, kosten en bedrijfsvoering.

	Effect op opbrengst	Kosten	Inpasbaarheid in bedrijfsvoering
Verlaging intensiteit van ploegen (niet meer dan eens per jaar, halvering van de diepte)	Vermindering van opbrengst op korte termijn, omdat de bodem en het bodemleven naar een nieuw evenwicht moeten groeien	Bespaart de boer tijd en geld, naast het nadeel van minder opbrengst	Geringe inbreuk omdat het botst met de bedrijfscultuur
Bovenover ploegen	Positief door vermindering van bodemverdichting van het wiel in de ploegvoer	Hoge investeringskosten door aanschaf bovenoverploeg	Matige inbreuk, omdat hij dan zijn andere land ook zo zal moeten ploegen of er twee ploegen op nahouden. Lichte inbreuk als de loonwerker dat voor hem kan doen

¹⁴ Afspraken kunnen tevens gemaakt worden in een erfpachtovereenkomst, of boeren en verpachters kunnen op basis van minnelijkheid een lopend regulier contract aanpassen of aanvullen met een beheerovereenkomst.

	Effect op opbrengst	Kosten	Inpasbaarheid in bedrijfsvoering
Niet-kerende grondbewerking	Gering effect op opbrengst, zolang herbiciden nog zijn toegestaan als noodmaatregel	Meer arbeid nodig voor onkruidbestrijding	Matige inbreuk, want het botst met de bedrijfsvoering, vanwege consequenties voor vervolgbewerkingen
Bekalken (pH tussen 5,5 en 6,5)	Positief	Geringe kosten	Goed inpasbaar
Toepassing organische stofrijke of ruige mest	Geeft mogelijk tot 10% hogere opbrengst	Ruige mest is weinig beschikbaar, vraagt om aanpassing stalsysteem en mestscheiding of zelf composteren	Kleine inbreuk, vraagt tijd en ruimte op bedrijfskavel
Toepassen gefermenteerde mest (bokashi)	Positief ten opzichte van drijfmest vanwege grotere toevoeging organische stof	Vraagt tijd en ruimte op bedrijfskavel voor het fermentatieproces	Matige inbreuk, omdat het botst met de cultuur; ook is onvoldoende bekend of er ziekten en onkruiden meekomen ¹⁵
Achterlaten gewasresten	Positief	Geen	Kleine inbreuk omdat het kan botsen met regelgeving uit de mestwet
Sleepslangbemesting	Positief ten opzichte van mestinjectie, vanwege minder bodemverdichting	Hoge investeringskosten	Grote inbreuk, want die investering doet een boer niet voor enkel zijn pachtgronden; geringe inbreuk als dit via loonwerker gaat
Onderwaterdrainage	Nadeel kortere beweiding- en maaiperiode, voordeel minder verdrogingsrisico en daardoor hogere opbrengst	Hoge investeringskosten	Grote inbreuk die evenwel kan lonen, afhankelijk van de situatie ter plaatse
Bagger opspuiten	Hangt af van herkomst (vervuiling), bij aanwending in najaar of voorjaar geen probleem (kan ook eerst gefermenteerd worden), kan opbrengst licht verhogen door beschikbaarheid nutriënten	Baggerpomp nodig	Kleine inbreuk
Lage bandenspanning (onder 1 bar) en wiellast onder 3 ton	Breed trekkerspoor buiten groeiseizoen goed inpasbaar, betere opbrengst door minder bodemverdichting	Zal doorgaans via loonwerker gaan, maar vraagt om systeem van bandenspanning- wissel	Kleine inbreuk
Vaste rijpaden	Vooraf op klei positief effect ten opzichte van geen vaste rijpaden, vanwege minder structuurschade	Kan ten koste gaan van bebouwbare oppervlakte	Lijkt goed inpasbaar, is eenvoudig toe te passen, maar is om onbekende redenen nog niet gangbaar
Toepassen steenmeel	In geval van zure of verzuurde grond een positief effect	Aanschafkosten	Goed inpasbaar
Minder vaak mest uitrijden door mestopslag van 9 maanden	Licht positief t.o.v. gangbare praktijk door lichte verbetering bodemleven en de daarmee samenhangende bodemstructuur	Investeringskosten in extra opslag op bouw- of veldkavel	Grote inbreuk, ook vanwege ruimtebeslag op bedrijfskavel

¹⁵ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/01/14/de-keerzijde-van-bodemverbeteraar-bokashi>

Tabel 6.2 Teeltplankeuzes.

	Effect op opbrengst	Kosten	Inpasbaarheid in bedrijfsvoering
80% van het jaar groen, door inzet van groenbemesters	Afhankelijk van bouwplan is het telen van late gewassen bij groenbemesters lastig, dus negatief effect	Zaaizaad	Matige inbreuk, vanwege effect op onkruidbeheersing technieken en grondbewerking
Diepwortelend rustgewas luzerne, veldboon, granen als derde gewas (40% in rotatie)	Beperking op gewassen met hoogste saldo opbrengst	Als dit gewas zonder of weinig saldo is, is het wel inpasbaar maar kan veel kosten. Hangt af van overige gewassen. Vergroening die niet onder derogatie valt.	Forse inbreuk op vrijheid van gewaskeuze en daarmee op saldo
Ruime vruchtwisseling, bijv. aardappelen 1:5 i.p.v. 1:4 of een maximaal percentage hakvruchten	Een ruime rotatie, kan leiden tot lager saldo op bedrijfsniveau, maar wordt mogelijk deels gecompenseerd door hogere opbrengsten en/of besparing gewasbescherming	Idem	Matige inbreuk
Gebruik vroege rassen	Dit kan, hangt af van opbrengsteffect en van de arbeidskalender, de oogstpiek moet gespreid	Geringe extra kosten	Geringe tot matige inbreuk, hangt af van de arbeidsfilm op het bedrijf
Onderzaai (bijvoorbeeld gras onder mais)	Of de maïs lukt goed en de onderzaai niet of de maïs staat slecht en de onderzaai doet het goed	Aanschaf zaaizaad	Geringe inbreuk
Vanggewassen	Probleem bij maïs is dat het laat wordt geoogst, waardoor geslaagde groenbemester bijna niet meer mogelijk is	Aanschaf zaaizaad	Geringe inbreuk
Gras-klavermengsel	Gering effect	Aanschaf zaaizaad	Matige inbreuk i.v.m. onderploegen
Blijvend grasland	Negatief effect als scheuren bedoeld is om over te gaan op andere gewassen; gering negatief als scheuren vooraf gaat aan inzaai nieuwe rassen	Kleine besparing op arbeid en graszaad	Forse inbreuk vanwege beperking opvolgende gewaskeuze; geringe inbreuk als het gaat om rassenverbetering van gras, waardoor misschien extra voer ingekocht moet worden
Kruidenrijk grasland	Gemengd positief effect: minder eiwit, minder droogteschade	Geen	Inbreuk is afhankelijk van de totale opbrengst in droge stof en kwaliteit of er extra voer moet worden aangekocht of niet, alsmede van de aanwezigheid van voor vee giftige kruiden
Strokenteelt	Positief effect, omdat de bodem op verschillende dieptes door de gewassen wordt aangesproken	Bewerkingen kunnen minder grootschalig, dus arbeidsintensiever en duurder	Grote inbreuk, omdat het hele bouwplan, machinepark, arbeidsfilm e.d. moet veranderen

Tabel 6.3 Regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

	Effect op opbrengst	Kosten	Inpasbaarheid in bedrijfsvoering
Vervangen varkensdrijfmest door runderdrijfmest	Hogere gewasopbrengst, omdat runderdrijfmest een hoger organischestofgehalte heeft en minder schade toebrengt aan bodemleven	Extra transportkosten runderdrijfmest aanvoeren en varkensdrijfmest afvoeren	Matige inbreuk
Emissiebeperkende maatregelen chemische bestrijding (o.m. het gebruik van spuitwijzer)	Weinig (bufferrand moet toch al)	Hangt af of bestaande apparatuur geschikt is en kost mogelijk meer arbeid	Gering, inrichting van bufferstroken
Biologisch randenbeheer voor boven- en ondergrondse biodiversiteit	Gering effect door verlies aan productieoppervlak, maar positief door verbetering van bodemleven	Kost meer arbeid, want de rand moet gemaaid worden	Geringe inbreuk
Precisielandbouw	Kan positief effect hebben	Hoge hightech investering, of kosten via loonbedrijf	Forse inbreuk, want heeft veel gevolgen voor totale bedrijfsvoering
Actief biologisch randenbeheer	Kan besparingen opleveren van beschermingsmiddelen maar vraagt meer ruimte	Kan meetellen voor GLB-vergroeningstoeslag	Nauwelijks inbreuk
Inundatie	Positief effect, want minder residuen in en op de producten	Vraagt investeringen zoals pomp, transport en inrichtingsmaatregelen, of ook maatregelen van het waterschap	Grote inbreuk

6.3 Conclusie

Het voorgaande overzicht laat veel kansen en toch ook veel problemen zien. De kansen liggen in het feit dat er veel denkbare maatregelen zijn die de bodemkwaliteit duurzaam kunnen verbeteren. Een klein deel van die maatregelen lijkt relatief eenvoudig uitvoerbaar.

De problemen liggen vooral in de kosten die de meeste maatregelen met zich meebrengen. Die moeten worden gecompenseerd door een mogelijke vergoeding voor de pachter voor de waardevermeerdering van de grond.

Voorts gaat het om vermindering van het voortbrengend vermogen van de bodem, die overigens meestal slechts tijdelijk van aard zal zijn. Ook kunnen de maatregelen gepaard gaan met hoge investeringskosten, waarvan niet verwacht mag worden dat een boer die voor zijn rekening neemt als hij ze enkel kan toepassen op gepachte gronden met een afschrijvingstermijn van zes jaar. Vooral het verminderen van gewasbeschermingsmiddelen veroorzaakt een vermindering van opbrengst, gepaard gaande met extra arbeid of forse investeringen in hoogtechnologische apparaten. Dit alles brengt de vraag met zich mee hoe de lusten en lasten verdeeld kunnen worden tussen pachter en verpachter. Zonder afspraken over deze verdeling zou het gros van deze maatregelen een disproportioneel offer vragen van de pachter. Aangezien de afdwingbaarheid van maatregelen via pachtcontracten beperkt is, zal de verpachter de pachter moeten verleiden door een vergoeding toe te kennen voor het uitvoeren van de maatregelen, maar ook daar zit een grens aan. De balans mag niet doorslaan naar negatieve pacht, waarin de vergoeding hoger is dan de pachtsom. Om verduurzaming van landbouwbodems verder te brengen, zullen er aanvullende sporen bewandeld moeten worden. Dan wordt met name gedacht aan beheerovereenkomsten en vooral ook om generiek beleid, dat tevens invulling geeft aan de ambities van de sector op het vlak van kringlooplandbouw. Dit is feitelijk een forse transitie die alleen met steun van overheid en de hele agrarische bedrijfskolom kans van slagen heeft.

7 Juridische beperkingen en mogelijkheden¹⁶

7.1 Inleiding

Binnen de voorwaarden van de generieke regelgeving voor het agrarisch grondgebruik (hoofdstuk 3) kan en moet de boer allerlei maatregelen nemen of handelingen verrichten – dan wel nalaten – om een goede bodemkwaliteit in stand te houden. De vervolgvraag is of en in hoeverre extra voorwaarden kunnen worden vastgelegd in pachtovereenkomsten. Dat verschilt per soort overeenkomst. De belangrijkste gebruikstitels van landbouwgrond worden hieronder toegelicht (paragraaf 7.2). Aansluitend wordt ingegaan op de mogelijkheden om aanvullende bepalingen in overeenkomsten op te nemen. Praktisch gesproken kunnen verpachters lopende overeenkomsten niet openbreken, maar het is denkbaar dat verpachter en pachter het samen eens worden over aanpassingen van het agrarisch beheer (paragraaf 7.3). Bij het aangaan van een nieuwe overeenkomst is het eenvoudiger om specifieke afspraken over het grondgebruik te maken (paragraaf 7.4). Een belangrijk aspect van pachtovereenkomsten is dat ze getoetst worden – en in bepaalde gevallen gewijzigd (kunnen) worden – door de Grondkamer (paragraaf 7.5). Mogelijk leidt de aangekondigde hervorming van het pachtstelsel in de nabije toekomst tot meer vrijheid om afspraken te maken, maar dat is nog niet duidelijk (paragraaf 7.6). Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van de juridische haalbaarheid van concrete maatregelen (paragraaf 7.7), die in hoofdstuk 6 al op de landbouwkundige inpasbaarheid zijn beoordeeld.

7.2 Gebruikstitels

Algemeen

De aan- en verkoop van agrarische grond geschiedt in Nederland op een vrije markt zonder prijsregulering. Als de eigenaar de exploitatie van landbouwgrond wil uitbesteden, kan deze de grond verpachten of in erfpacht uitgeven. Voor beide vormen gelden juridische regels. Pacht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak (...) in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie (art. 7:311 BW). In tegenstelling tot de pacht, wat een persoonlijk recht is, is erfpacht een beperkt zakelijk recht. Het recht van erfpacht is in Nederland geregeld in het BW, Boek 5, Titel 7.

De ontwikkeling van de oppervlakte landbouwgrond per gebruikstitel in de periode 2009-2019 is weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1 Oppervlakte landbouwgrond^a (x1.000 ha) per gebruikstitel, 2009-2019.

	2009	2019
Eigendom	1.083,5	1.039,6
Erfpacht	36,0	47,2
Pacht	514,2	478,1
w.v. reguliere pacht	366,1	233,6
geliberaliseerde pacht, 6 jaar of korter	32,3	124,7
overige soorten pacht	115,8	119,9
Overige vormen (m.n. informele pacht)	273,4	241,7
Totaal areaal	1.907,2	1.806,6

a) Exclusief glastuinbouw.

Bron: CBS, bewerking Wageningen Economic Research.

¹⁶ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op het interview met mr. B. Nijman (zie bijlage 1 van dit rapport).

Van het totale landbouwareaal (1,8 miljoen ha in 2019) is het merendeel in eigendom van de grondgebruiker (57,5%). Het verpachte areaal (zonder erfpacht) bedraagt ca. 478.000 ha. Slechts 2,6% is in erfpacht. Per saldo is de verhouding tussen eigendom en pacht in de periode 2009-2019 weinig veranderd. Het *reguliere* pachtareaal is echter fors afgenomen. De teruggang vloeit voort uit het feit dat er contracten aflopen, bijvoorbeeld bij bedrijfsbeëindiging en dat nieuwe reguliere contracten nog maar weinig worden afgesloten. Dat heeft te maken met de introductie van de geliberaliseerde pachtovereenkomst in 2007. De reguliere pachtovereenkomst kent een sterke bescherming van de pachter, met name de automatische verlenging van de pachtovereenkomst en de regulering van de pachtprizen. Jaarlijks worden door de overheid de hoogst toelaatbare pachtprizen per pacht prijsgebied vastgesteld (pachtnormen). Bij kortlopende geliberaliseerde pacht is de prijsbepaling vrij en is automatische verlenging niet aan de orde. De prijs van geliberaliseerde pachtgrond loopt uiteen van een paar honderd euro tot meer dan 2.000 euro per hectare, afhankelijk van de voorwaarden (bijvoorbeeld natuur) en teeltmogelijkheden (bijvoorbeeld bollen).

Reguliere pacht

Reguliere pacht is de klassieke pachtvorm. Deze is voor alle pachtobjecten (grond en gebouwen) mogelijk. Registratie en goedkeuring door de Grondkamer is vereist. De wettelijke looptijd is zes jaar voor los land en twaalf jaar voor een hoeve. Voor een kortere pachtduur is goedkeuring van de Grondkamer nodig. Reguliere pacht wordt automatisch verlengd met zes jaar (continuatierecht). Dit gebeurt niet als de pachtovereenkomst is afgesloten voor een door de Grondkamer goedgekeurde kortere pachtduur en als de verpachter volgens de regels heeft opgezegd. De pacht eindigt niet bij overlijden en evenmin als de pachter 65 jaar wordt. De pachter kan bij de Pachtkamer indeplaatsstelling of medepacht vorderen voor de echtgenoot of geregistreerde partner, bloed- en aanverwanten in de rechte lijn of pleegkinderen van de pachter. Bij het einde van de reguliere pacht is de verpachter verplicht de pachter een naar billijkheid te bepalen vergoeding te geven voor de door de pachter aan het gepachte aangebrachte veranderingen en toevoegingen die een verbetering zijn (melioratierecht). De verpachter die tot vervreemding van het verpachte of een deel daarvan wil overgaan, is verplicht de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het recht dat hij voornemens is aan te bieden, te verkrijgen (voorkeursrecht). Volgens het pachtprizenbesluit zijn de pachtnormen van toepassing, ofwel de hoogst toelaatbare pachtprizen. Deze worden jaarlijks aangepast. Qua areaal is reguliere pacht nog altijd de grootste pachtvorm, maar dit areaal loopt gestaag terug. Deze vorm is geschikt als men een langdurige relatie met pachters wenst en qua prijs niet het onderste uit de kan wil.

Geliberaliseerde pacht

Geliberaliseerde pacht is in 2007 in de plaats gekomen van de eenmalige pacht die in 1995 was geïntroduceerd. Eenmalige pacht gaf de mogelijkheid om grond tijdelijk te verpachten voor een periode van ten hoogste twaalf aaneengesloten jaren, waarbij het merendeel van de bepalingen voor reguliere pacht niet van toepassing was. Na die tijdelijke pachttermijn kwam de grond weer vrij voor de verpachter. Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk voor los land. Deze pachtvorm is flexibeler dan reguliere pacht, omdat er nauwelijks wettelijke bepalingen gelden. De looptijd is vrij. Bij een looptijd van zes jaar of korter is de pacht prijs vrij. Bij een pachtduur langer dan zes jaar zijn de pachtnormen – de hoogst toelaatbare pachtprizen – wel van toepassing (zie onder reguliere pacht). De pachtovereenkomst eindigt op de afgesproken datum en wordt niet automatisch verlengd. Niet van toepassing zijn het continuatierecht, het recht op indeplaatsstelling of medepacht en het voorkeursrecht. Vrijwel alle bescherming voor de pachter in het reguliere systeem is geschrapt. De kortlopende vorm (contractduur van zes jaar of minder) heeft zich qua areaal sterk ontwikkeld. De populariteit hangt samen met de mogelijkheid om zowel de prijs als het einde van de overeenkomst af te spreken. Overheden sluiten kortlopende overeenkomsten onder meer af omdat zij vanwege strategische redenen de grond op afzienbare termijn voor maatschappelijke, niet-agrarische doelen moeten kunnen vrijspelen. Kortlopende pacht biedt voor de pachter weinig zekerheid op langdurig gebruik. Aan de andere kant is het een interessante mogelijkheid om tijdelijk extra grond voor het bedrijf in te zetten.

Informeel pacht

De pachtovereenkomst dient schriftelijk te worden geregistreerd en getoetst door de Grondkamer. In de praktijk is er echter een groot areaal informeel pacht. Deze informeel pacht bestaat uit zwarte en

grijze pacht. Zwarte pachten zijn pachtovereenkomsten die tussen de verpachter en de pachter mondeling zijn aangegaan. Grijze pachten zijn pachtovereenkomsten die weliswaar op papier zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in een grondgebruikersverklaring), maar die niet ter goedkeuring aan de Grondkamer zijn toegezonden. Deze pachtvormen komen zeer veel voor, vooral tussen boeren onderling. Bij conflicten tussen de partijen kunnen via de Pachtkamer reguliere pachtovereenkomsten 'ontstaan', wat een risico is voor de verpachter.

Erfpacht

Als men de grond op enige termijn beschikbaar wil houden voor andere doeleinden, bijvoorbeeld als ruilgrond bij landinrichtingsprojecten, dan ligt uitgifte in geliberaliseerde pacht voor de hand. Is dat niet het geval, dan kan uitgifte in erfpacht overwogen worden. Erfpacht wordt afgesloten voor lange termijnen: voor landbouwgrond geldt een minimumduur van 26 jaar. Erfpacht is gebonden aan de onroerende zaak en niet aan de persoon, zoals bij pacht het geval is. Het recht wordt vastgelegd in een notariële akte en in de openbare registers van het Kadaster ingeschreven. De erfpachter verkrijgt de bevoegdheid de onroerende zaak van een ander (eigenaar, erfverpachter) te houden en te gebruiken. De erfpachter kan het erfpachtrecht ook aan derden vervreemden of met hypotheek bezwaren. De erfpachter mag de grond in erfpacht voorzien van een opstal. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de 'bloot eigenaar' genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon. In de landbouw worden erfpachtovereenkomsten meestal aangeboden door particuliere en institutionele beleggers in landbouwgrond. Erfpachtverkrijging van cultuurgrond is vrijgesteld van overdrachtsbelasting, maar bij erfpacht van gebouwen is deze wel verschuldigd. De erfpachtregeling is grotendeels niet van dwingend recht, zodat er grote vrijheid bestaat om in de akte van vestiging bedingen op te nemen met het oog op een duurzaam grondgebruik.

7.3 Bestaande overeenkomsten

Pachtovereenkomsten bevatten in het algemeen geen bijzondere voorwaarden voor het grondgebruik. De verpachter moet het verpachte ter beschikking stellen van de pachter. De pachter moet de pachtprijs tijdig betalen en zich goed gedragen 'ten aanzien van het gebruik van het gepachte'. Het is niet mogelijk voor een verpachter om bestaande reguliere pachtovereenkomsten eenzijdig open te breken en daarin extra voorwaarden voor duurzaam bodembeheer op te nemen.

Op grond van artikel 7:326 BW kan een verpachter herziening van de 'andere bepalingen dan met betrekking tot de tegenprestatie' vragen. Zo wilde het Waterschap Hunze en Aa's via deze weg de volgende bepalingen in een overeenkomst voor reguliere pacht laten opnemen:

"Het is de pachter verboden om het pachtobject te bemesten, noch met kunstmest, noch met dierlijke mest, zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om het pachtobject zelf te bemesten, indien de bestemming de bemesting naar zijn oordeel noodzakelijk maakt."

En:

"Het is de pachter verboden om chemische middelen op het pachtobject te gebruiken, noch voor onkruidbestrijding, noch voor gewasbescherming, zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om op het pachtobject zelf onkruid te bestrijden of gewasbescherming te doen, indien de bestemming van de grasmat dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt."

Dit verzoek is door de Centrale Grondkamer afgewezen. Artikel 7:326 is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren, maar niet om aan partijen bepalingen op te leggen die zij niet zijn overeengekomen, en zeker niet bepalingen die het tegendeel inhouden van wat zij zijn overeengekomen.¹⁷

¹⁷ CG 28 juli 2015, TvAR 2016/5847 met noot B. Nijman.

De Centrale Grondkamer heeft een alternatieve weg aangewezen: verpachter zou, onder verwijzing naar artikel 7:370, eerste lid aanhef en onder d, Burgerlijk Wetboek – na opzegging –, de tussentijdse van de rechter kunnen invoeren als de pachter niet toestemt in een redelijk aanbod tot het aangaan van een nieuwe pachtovereenkomst of een pachtwijzigingsovereenkomst. Het belang van de verpachter om beheermaatregelen te kunnen voorschrijven, kan dan worden afgewogen tegen het belang van de pachter om bij de exploitatie van het gepachte zijn eigen keuzes te maken. Uit die afweging kan blijken of het voorstel van de verpachter redelijk is. Daarvan zal overigens niet snel sprake zijn; vooralsnog zijn er in de jurisprudentie geen voorbeelden van.

7.4 Nieuwe overeenkomsten

De mogelijkheden om bepalingen op te nemen ter bescherming van de bodemkwaliteit in een *reguliere* pachtovereenkomst zijn zeer beperkt. Zoals gezegd worden nieuwe reguliere overeenkomsten nauwelijks meer gesloten. Bij reguliere pacht moet worden gezien of de Grondkamer bij toetsing van de overeenkomst de gewenste bepalingen aanvaardbaar zal achten (zie par. 7.5).

In het geval van *geliberaliseerde pacht* en *erfpacht* heeft een verpachter meer mogelijkheden om borging van de bodemkwaliteit na te streven bij nieuwe uitgifte van landbouwgrond, namelijk¹⁸:

- bij het selecteren van gegadigden.
- bij het vastleggen van de gewenste afspraken in de overeenkomst.
- bij het controleren of de afspraken worden nagekomen en, zo niet, het instellen van vordering tot nakoming (handhaving).

Selectie

Het selectieproces van gegadigden moet zorgvuldig en transparant zijn. Overheden zullen ook openbaarheid betrachten en willekeur willen vermijden. Private eigenaren zijn vrijer in de selectie dan overheden. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om de grond ter beschikking te stellen van pachters met wie al een relatie bestaat.

Er moet duidelijk worden aangegeven aan welke eisen de grondgebruiker moet voldoen.

Mogelijke selectiecriteria zijn:

- Hoogste bieder, op basis van openbare inschrijving.
- Loting op basis van een vastgestelde prijs en openbare inschrijving; de prijs kan gebaseerd zijn op de pachtnormen, op een percentage van de vrije verkeerswaarde (verkoopwaarde) of bestaan uit een vast bedrag per hectare.
- Beste bod op basis van *prijs* en *duurzaamheidscriteria* in een van tevoren vastgestelde rekenverhouding (weging), via een openbare inschrijving.

Selectiecriteria kunnen ook betrekking hebben op geografische kenmerken, zoals de afstand van de te verpachten percelen tot de bedrijfsgebouwen van de kandidaat-pachter of op het bezitten van certificaten door de pachter.

Voorwaarden

In de geliberaliseerde overeenkomst kunnen voorschriften worden opgenomen over het bouwplan, de bemesting of het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Daarnaast kan als beding in de overeenkomst worden vastgelegd dat de pachter het beheer van de gepachte grond uitvoert conform bepaalde certificaten.

De duurzaamheidseffecten verschillen per certificaat. Selectie op basis van bestaande duurzaamheidscertificaten is relatief eenvoudig. De administratieve lastendruk voor de verpachter is laag doordat de gehele certificering in feite door een derde partij wordt gedaan. Door verschillende certificaten te wegen, kan de verpachter bovendien enigszins sturen op aspecten die voor hem van

¹⁸ Schrijver, Raymond, Willem Bruil, Edo Gies, Fransje Langers en Wim Nieuwenhuizen, 2019. Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel; Op weg naar duurzame pacht. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2960.

belang zijn. Het inzicht in de behaalde effecten is – zeker op bedrijfsniveau – niet bij ieder certificaat sterk ontwikkeld. Verpachters die meer grip willen hebben op de specifieke bodemmaatregelen van hun pachters kunnen die in de overeenkomst vastleggen.

Voordelen van een langjarig contract

Voor duurzaam gebruik van de grond is voor een ondernemer uiteraard de contractduur van belang. Bij een continue agrarische bestemming bieden langjarige contracten kansen voor duurzaamheid, onder meer voor een uitgebalanceerde vruchtwisseling. Voor het verkrijgen van zekerheid bij financiering is een lange duur aantrekkelijk. Ook voor de duurzaamheidsopgave zelf zijn investeringen nodig die financiering behoeven. Tot slot vergen langetermijncontracten minder administratieve lasten.

Handhaving

Het handhaven van wat in de pachtovereenkomst is vastgelegd, vergt controle, die met voldoende regelmaat moet worden uitgevoerd door of namens de verpachter. Indien de bedingen in de pachtovereenkomst niet worden nageleefd, kan in het uiterste geval een vordering tot ontbinding wegens wanprestatie worden ingesteld.

Voorbeelden in provinciale pachtovereenkomsten

Zoals nader toegelicht in bijlage 2, bevorderen de provincies Noord-Brabant, Fryslân en Noord-Holland duurzaam bodembeheer via pachtvoorwaarden in hun hoedanigheid als grondeigenaar en als beleidsverantwoordelijke voor het ruimtelijk en natuurbeleid. Kenmerkend voor de pachtpraktijk in de genoemde provincies is dat de pachttermijnen meestal zeer kort zijn en er voor de grootste oppervlakte sprake is van een gemengde bestemming van agrarisch gebruik en gerichtheid op natuur of landschap. De voorgeschreven maatregelen of beperkingen zijn niet allemaal relevant voor de bodemkwaliteitsbescherming, of beperken zich tot een bemestingsvrije strook. Met het oog op het duurzaam bodembeheer gaan de drie provincies qua eisen verder dan alleen het beïnvloeden van het bouwplan (akkerbouw). Certificaathouders genieten een voorkeurspositie bij het inschrijven op pachtgronden buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

De pachtvoorwaarden van *Noord-Brabant* spelen in op het verwachte toekomstige gebruik van de grond. Landschapselementen mogen niet worden verwijderd. Bij de *provincie Fryslân* worden geen eisen gesteld aan het type mest dat wordt gebruikt, maar wel aan de locatie waar mest mag worden gebruikt. Dit geldt ook voor gewasbeschermingsmiddelen. Omtrent het in stand houden van bloemrijke randen en landschapselementen worden voorwaarden gesteld. De provincie *Noord-Holland* werkt net als de provincie Fryslân met mest- en spuitvrije zones, maar staat verder het gebruik van bestrijdingsmiddelen en bemesting toe. Evenals in Fryslân zijn de voorwaarden buiten het NNN niet verplicht, maar pachters kunnen hiermee wel een korting op de pachtsom bedingen. Kandidaten die zich aan deze voorwaarden willen houden, genieten de voorkeur.

De landbouwkundige voorwaarden in de provinciale pachtcontracten bevatten voornamelijk *middelvoorschriften*. Voor doelvoorschriften zijn *meetbare en objectieve doelen* nodig en zover is het blijkbaar nog niet (zie hoofdstuk 5). *Doelvoorschriften* bieden de ondernemer wel het voordeel dat deze zelf mag bepalen welke maatregelen het best passen bij de bedrijfsvoering, zolang het beoogde doel maar gehaald wordt.

Om te komen tot een combinatie van gewenste beheermaatregelen, neemt de provincie Fryslân de beschikbare certificaten door en stelt vast welke maatregelen daarin gelden voor het dagelijks agrarisch beheer door de pachter. Door dus certificaten te screenen op zinvolle maatregelen ten gunste van de bodemkwaliteit, kan de verpachter ermee volstaan om naar een of meerdere van die certificaten te verwijzen bij het aangaan van een overeenkomst met een pachter. Dan blijft de nadruk liggen op de concrete handelingen die de pachter moet verrichten of juist moet nalaten.

7.5 Functies van Grondkamer en Pachtkamer

Pachtovereenkomsten moeten ter registratie en toetsing worden voorgelegd aan de Grondkamer. De Grondkamer heeft de volgende taken:¹⁹

- Het bevorderen van goede pachtverhoudingen in ons land.
- Het toetsen van pachtovereenkomsten aan de regeling van pacht in het Burgerlijk Wetboek en de prijstoetsing.
- Tussentijds opnieuw beoordelen van de pacht prijs op verzoek van pachter of verpachter.
- Taxeren van de waarde van een pachtobject in verband met het toepassen van het voorkeursrecht van de pachter (bij voorgenomen verkoop).
- Beslissen of de verpachter een geldige reden heeft om het voorkeursrecht van de pachter te negeren.

De Grondkamer is een publiekrechtelijk orgaan. Er zijn vijf regionale Grondkamers: Noord (Groningen, Drenthe, Fryslân); Noordwest (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht); Oost (Overijssel, Gelderland); Zuidwest (Zeeland, Zuid-Holland) en Zuid (Noord-Brabant, Limburg). Het secretariaat wordt gevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (www.RVO.nl). Beroep is mogelijk bij de Centrale Grondkamer in Arnhem.

Reguliere en geliberaliseerde pachtovereenkomsten worden getoetst door de Grondkamer. Bij *erfpacht* is dat niet het geval. De Grondkamer toetst of er sprake is van een te grote inbreuk op de contractvrijheid en daarmee op de autonomie van de pachter als grondgebruiker.

Duurzaamheidsvoorwaarden kunnen in pachtcontracten voor geliberaliseerde pacht worden opgenomen (inclusief labels, indexen e.d.). In theorie kan van alles worden overeengekomen, zolang het binnen de toetsingsnormen van de Grondkamer blijft. Als de Grondkamer van mening is dat de duurzaamheidsvoorwaarden geen stand kunnen houden, kan zij deze voorwaarden niet van toepassing verklaren, maar de overeenkomst verder wel bekrachtigen. Dan resteert een rechtsgeldig contract zonder de voorgestelde duurzaamheidsvoorwaarden.

Om verrassingen te voorkomen, kan een conceptovereenkomst voor advies aan de Grondkamer worden aangeboden, zodat van tevoren duidelijk is of de beoogde bepalingen in stand zullen blijven.

Wanneer een verpachter duurzaamheidsvoorwaarden in de pachtovereenkomst wil opnemen, dient hij of zij het volgende in acht te nemen:

- Zorg voor heel precieze omschrijvingen van wat wordt afgesproken.
- De afspraken moeten in de praktijk toepasbaar zijn.
- Zorg dat de voorwaarden de belangen van een boer en zijn autonomie niet te veel inperken (waar de grens ligt, bepaalt de Grondkamer).
- Stel een modelovereenkomst op die je eerst voorlegt aan de Grondkamer.

Geschillen omtrent pachtovereenkomsten worden behandeld door de Pachtkamer. Anders dan de Grondkamer is dit een rechtscollege bij de rechtbank, sector kanton. Hoger beroep is mogelijk bij het Pachthof, de pachtkamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (locatie Arnhem). Een voorbeeld van een geschil is een casus in de Kop van Noord-Holland. In dit geval was de grond verpacht aan een bollenteler. Er trad bodemverdichting op, waardoor het water niet meer wegzakte. Er ontstond discussie over goed gedrag. De Pachtkamer oordeelde dat de pachter hier niet aan voldeed; hij moest van de grond af. Overigens zijn pachtrechters doorgaans zeer terughoudend in de ontbinding van pachtovereenkomsten.

¹⁹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/grond/pachten-en-verpachten/over-de-Grondkamer>

7.6 Herziening pachtstelsel

De huidige minister van LNV, Carola Schouten, beschouwt het pachtstelsel als een van de instrumenten voor het bevorderen van duurzaam bodembeheer. Blijkens haar brief aan de Tweede Kamer²⁰ zoekt zij naar een pachtvorm die de voordelen van geliberaliseerde pacht en die van reguliere pacht met elkaar combineert.

Evaluatie pachtstelsel

In 2014 is de pachtregelgeving geëvalueerd, waarbij het stelsel is getypeerd als tweeslachtig: aan de ene kant is er het reguliere systeem met alle mogelijke bescherming voor de pachters en aan de andere kant een geliberaliseerd systeem voor los land, zonder enige bescherming en hogere kosten voor de pachter. In het algemeen is de huidige reguliere pacht onaantrekkelijk voor verpachters vanwege de sterke bescherming van de pachter. Voor de korte termijn staat als alternatief de geliberaliseerde pacht ter beschikking, voor de langere termijn de erfpacht. Voor overeenkomsten tussen 6 jaar en 26 jaar is er alleen de onaantrekkelijke reguliere pacht. Volgens prof. Bruil, die de evaluatie verzorgde, geeft de korte pachtperiode onzekerheid op continuïteit in gebruik voor de boer. "Daar komt bij dat agrariërs bij hoge pachtprizen een hoger rendement uit de grond moeten halen met het risico dat de bodemkwaliteit daalt." De huidige pachtregelgeving is strijdig met de wensen voor een duurzamer grondgebruik, aldus de evaluator. In zijn rapport heeft Bruil een regeling voorgesteld met zo veel mogelijk autonomie van partijen, en met alleen de meest noodzakelijke dwingendrechtelijke bepalingen. Het rapport is niet enthousiast ontvangen. Daarna is er een overleg met de betrokken belangenorganisaties gestart dat, naar de naam van de plaats van samenkomen, het Spelderholtoverleg is gaan heten. Het is echter niet gelukt om een akkoord te bereiken waarmee alle partijen hebben ingestemd: het Eindakkoord van Spelderholt is afgewezen door de BLHB (de Bond van Landpachters en Hypotheekboeren, tegenwoordig bekend als De Bond van Landpachters en Eigen grondgebruikers).

De minister wil de maximale termijn van de kortlopende geliberaliseerde pacht (zes jaar) verruimen en zo tot een vorm van langdurige pacht komen, die de nieuwe standaard zou moeten worden. Daarbij zouden er meer mogelijkheden moeten komen om een marktconforme prijs te benaderen door het toepassen van een hoger prijsplafond dan de pachtnormen die de Grondkamer nu voorschrijft. Ook zou er meer vrijheid moeten komen om aanvullende voorwaarden af te spreken, met name voor het borgen van de bodemkwaliteit. Na afronding van de toegezegde consultatie start eind 2020 de parlementaire behandeling van de herziening van de pachtwetgeving.

In afwachting van de besluitvorming zal voorlopig gewerkt moeten worden binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving.

7.7 Juridische haalbaarheid van maatregelen

Hieronder wordt voor de verschillende maatregelen voor het verbeteren van de bodemkwaliteit (bodembewerkingen, teeltplankeuzes en regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen) een expert judgement gegeven (tabellen 7.1, 7.2 en 7.3). Vermeld wordt of die maatregelen afdwingbaar zijn in de pachtcontracten dan wel deel uit kunnen maken van een beheerovereenkomst. In dat oordeel zit zo veel als mogelijk de parate kennis over jurisprudentie verwerkt van advocaat pachtzaken mr. Benno Nijman (zie ook bijlage 1). Ook wordt aangegeven of het denkbaar is dat een maatregel via generiek beleid inzake landbouwbodems vormgegeven kan worden. Als een maatregel afdwingbaar is, zal er toch nog naar maatwerk gezocht moeten worden. Wat is de toestand van de betreffende bodem, wat heeft de bodem nodig en met welke intensiteit moet een maatregel ingezet worden om de situatie gedurende het pachtcontract te verbeteren? Tevens is ervan uitgegaan dat de voorwaarden op voorhand duidelijk zijn en hun weerslag vinden in de pachtprijs. Voor de beheerovereenkomst is dit anders, daar is meer ruimte om samen doelen te stellen en daar maatregelen aan te koppelen. Vervolgens moet bezien worden hoeveel reductie er op de pachtprijs gegeven kan worden voor de

²⁰ Zie Hoofdlijnenbrief herziening pachtbeleid, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 22 maart 2019 (Kamerstuk 27 924, nr. 73).

betreffende beheermaatregelen. Het inschatten of een maatregel zich leent voor generieke toepassing voor alle landbouwbodems is lastig te doen. Het vereist nadere studie. Deze weg zou wel de voorkeur genieten, omdat dan alle pachtende en niet pachtende boeren met dezelfde regelgeving te maken hebben. Het nadeel is dat er minder maatwerk gemaakt kan worden voor elk perceel. Dat maatwerk is nodig per perceel en niet per bodemtype, omdat de variatie in bodemkwaliteit veel groter is als gevolg van het tot dusverre gevolgde beheer en toegestane gebruik dan op grond van het bodemtype verwacht zou kunnen worden.

Tabel 7.2 Bodembewerkingen.

	Afdwingbaar in pachtovereenkomsten	Afspreken in beheerovereenkomsten	Via generieke regelgeving
Verlaging intensiteit van ploegen (niet meer dan eens per jaar, halvering van de diepte)	Is afdwingbaar mits omgezet in een concreet voorschrift, maar nauwelijks handhaafbaar	Is overeen te komen, vooral als de pachter er positief tegenover staat	Ongeschikt als generieke bodemmaatregel
Bovenover ploegen	Niet goed afdwingbaar vanwege investeringskosten of zoektocht naar loonwerker	Goed af te spreken, omdat het ook tot voordeel van de pachter strekt en ook op zijn eigen grond toegepast kan worden	Geschikt voor stimuleringsbeleid
Niet-kerende grondbewerking	Niet op te leggen, want levert beperkingen op ten aanzien van het teeltplan	Goed mogelijk, maar wel lastig vanuit oogpunt van proportionaliteit	Ongeschikt als generieke bodemmaatregel
Bekalken (pH tussen 5,5 en 6,5)	Dat kan, mits specifiek gemaakt voor betreffend perceel	Goed af te spreken	Ongeschikt als generieke bodemmaatregel, omdat sommige bodems van nature een lage pH hebben
Toepassing organische stofrijke of ruige mest	Dat kan, maar vraagt veel specificatie en scherpe handhaving	Goed af te spreken en kan in wederzijds belang zijn	Ongeschikt in generieke zin, tenzij het een onderdeel wordt van een breder pakket circulaire landbouw-maatregelen
Toepassen gefermenteerde mest (bokashi)	Ongeschikt, omdat het veel consequenties heeft	Goed af te spreken	Vermoedelijk ongeschikt, vanwege effecten fermentatie op grote schaal
Achterlaten gewasresten	Ongeschikt in algemene zin, omdat het afhangt van vrije teeltplankeuze	Goed af te spreken, afhankelijk van locatie situatie en gewaskeuze	Is denkbaar, maar vereist nader onderzoek naar het gevolg voor gewasziekten
Sleepslangbemesting	Is niet zeker, zou geprobeerd kunnen worden	Is goed af te spreken	Geschikt als generieke maatregel
Onderwaterdrainage	Moet gebiedsgericht worden ingevuld. Gaat via vergunning voor onderbemaling, via het peilbesluit. Kan bij langjarige overeenkomsten leiden tot schadevergoeding. Pachter mag dit soort dingen niet zelf doen.	Ook gebiedsgericht af te spreken, kan niet zo goed voor een enkel perceel	Geschikt als stimuleringsmaatregel tegen verdroging
Bagger opspuiten	Specie wordt bepaald in de keur. Nu PFAS ²¹ discussie, wordt heel ingewikkeld. In de keur van het waterschap staat dat je verplicht bent om de specie te ontvangen en te verwerken.	Is af te spreken, maar vergt veel specificatie van de soort, de herkomst, de milieukwaliteit, de hoeveelheid bagger alsmede de periodes van verwerking	Ongeschikt vanwege milieugevolgen door verontreinigde waterbodems
Lage bandenspanning (onder 1 bar) en wiellast onder 3 ton	Is afdwingbaar, maar vereist onderbouwing van precies die bodem waar het over gaat	Goed af te spreken	Ongeschikt vanwege de grote differentiatie aan gevoeligheid van bodems

²¹ PFAS: verzamelnaam voor poly- en perfluoralkylstoffen, door de mens gemaakt; zij kunnen een negatief effect hebben op bodem- en watermilieu en op de gezondheid (bron: RIVM).

	Afdwingbaar in pachtovereenkomsten	Afspreken in beheerovereenkomsten	Via generieke regelgeving
Vaste rijpaden	Is vooral van belang op klei en de noodzaak zal aangetoond moeten worden voor het betreffende perceel	Goed af te spreken	Ongeschikt vanwege de grote differentiatie aan gevoeligheid van bodems
Toepassen steenmeel	Niet voor elke bodem geschikt, niet afdwingbaar want het effect kan ook met bekalking	Goed af te spreken	Ongeschikt
Minder vaak mest uitrijden door mestopslag van 9 maanden	Ongeschikt vanwege effect op totale bedrijfsvoering	Lastig goed af te spreken, want niet elke veehouder/pachter kan mest zolang opslaan zonder grote investeringen	Zou kunnen, maar vraagt om een mega-investering van de hele agrarische sector

Tabel 7.3 Teeltplankeuzes.

	Afdwingbaar in pachtovereenkomst	Afspreken in beheerovereenkomst	Via generieke regelgeving
80% van het jaar groen door inzet van groenbemesters	Lastig te vertalen in een voorschrift, vraagt ook om specificatie van ondergroei. Heeft veel consequenties voor landbouwkundig gebruik	Eveneens lastig om te werken tot een overeenkomst, maar het is het proberen waard	Ongeschikt, omdat de maatregel te specifiek is
Diepwortelend rustgewas luzerne, veldboon, granen als derde gewas (40% in rotatie)	Betreft feitelijk het uit productie nemen van grond. Is mogelijk om te vertalen in een leesbaar en praktisch voorschrift	Goed af te spreken	Zou overwogen kunnen worden voor akkerbouwgronden, maar heeft grote economische consequenties
Ruime vruchtwisseling, bijv. aardappelen 1:5 i.p.v. 1:4 of een maximaal percentage hakvruchten	Dit kan juridisch nu al in het bouwplan. Kan onvoorzien knellen met een voorschrift uit de regeling aardappelmoeheid, en derhalve leiden tot verandering pachtovereenkomst (remissierecht)	Goed af te spreken, maar kan knellen	Lijkt mogelijk
Gebruik vroege rassen	Ongeschikt, vanwege te grote inbreuk op keuzevrijheid van de pachter	Goed onderling af te spreken via het teeltplan	Mogelijk geschikt voor generieke stimuleringsmaatregel
Onderzaai (bv gras onder maïs)	Kan via het bouwplan	Af te spreken via het bouwplan	Lijkt goed mogelijk
Vanggewassen	N.v.t.	N.v.t.	Is al verplicht
Gras klaver mengsel	Welke klaversoort, welk percentage, wanneer moet het ingezaaid? Is klaver nog onder te ploegen? Veel beren op de weg	Idem	Niet geschikt
Blijvend grasland	Scheuren kan blijkens jurisprudentie niet voorkomen worden	Kan onderling afgesproken worden	Is denkbaar voor een deel van het graslandareaal met oude bestanden
Kruidenrijk grasland	Niet om te zetten in een voorschrift	Kan afgesproken worden op basis van vegetatieopnames in de uitgangssituatie	Ongeschikt, want te grote inbreuk op keuzes van de boer
Strokenteelt	Is een nieuwe ontwikkeling, nog geen jurisprudentie. Zou uitgetoetst moeten worden	Kan onderling afgesproken worden, vergt veel specificatie	Is denkbaar en zou een mega grote verbetering van de bodems in Nederland kunnen opleveren

Tabel 7.4 Regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen

	Afdwingbaar in pachtovereenkomst	Afspreken in beheerovereenkomst	Via generieke regelgeving
Vervangen varkensdrijfmest door runderdrijfmest	Niet afdwingbaar, want wat als de boer wel varkens heeft en geen koeien?	Kan afgesproken worden, maar kan leiden tot extra mesttransporten	Ongeschikt, tenzij er een oekaze komt dat alle varkensmest bewerkt moet worden tot andere producten
Emissiebeperkende maatregelen onkruidbestrijding (o.m. het gebruik van Spuitwijzer)	Het is denkbaar om eisen te stellen die verder gaan dan de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Goed af te spreken	Geschikt voor generieke maatregelen
Biologische bestrijding	Lijkt mogelijk, maar vraagt om veel specificatie in de voorschriften	Goed te regelen	Lijkt heel goed generiek te regelen voor specifieke combinaties van ziekten en bestrijdingsmiddelen
Mechanische onkruidbestrijding	Niet afdwingbaar door te grote consequenties	Lijkt ook hier nog een brug te ver door hoge investeringen	Geschikt voor stimuleringsbeleid
Actief biologisch randenbeheer	Is mogelijk en vraagt om veel en diverse specificaties	Goed af te spreken	
Inundatie	Niet in alle situaties afdwingbaar, want is afhankelijk van slootpeilen	Goed af te spreken als de situatie dat toelaat	Is goed denkbaar voor bv. Bollengronden, maar vraagt om specifiek gebiedsgericht peilbeheer of technische maatregelen

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Over de aard en de oorzaken van bodemdegradatie in de verschillende regio's in ons land met de daaraan verbonden bodemsoorten en agrarische bedrijfstypen is nog veel onbekend. Er zijn signalen dat het er met de Nederlandse landbouwbodems slecht voor staat, maar de gebreken in termen van fysische, chemische en biologische kwaliteit zijn nog niet systematisch en met de nodige mate van detail in kaart gebracht.

Evenmin is wijdverbreid sprake van een systematische monitoring van de bodemtoestand, in relatie tot de jaarlijkse agrarische bewerkingscycli. En toegespitst op de pachtbedrijven ontbreekt vaak objectieve informatie over de toestand van de bodem bij aanvang van een pachtovereenkomst en bij het einde daarvan. In technische zin is bovendien nog veel uit te vinden over betrouwbare meetmethoden, die ook corrigeren voor de grote variatie in weersomstandigheden en de actuele bewerkingen die direct voorafgaand aan de meting hebben plaatsgevonden. Als de bodemkwaliteit de basis dient te vormen, dan moet de kennis over de basis op orde zijn.

1. Afnemende kwaliteit van bodems in agrarisch gebruik

De afname van de bodemkwaliteit (bodemdegradatie) omvat verschillende aspecten:

- Afname van de chemische kwaliteit van de bodem (mineralen, organische stofgehalte), vaak onder invloed van het bemestingsregime en het toegepaste bouwplan.
- Afname van de biologische kwaliteit van de bodem: wijziging van aard en hoeveelheid van de levende bodemorganismen, vaak als gevolg van bewerking van de bodem (diepploegen e.d.), intensieve bemesting (injecteren van gier) en de toepassing van bestrijdingsmiddelen.
- Afname van de fysische structuur van de bodem: naast de porositeit en aggregaatvorming, bepalend voor de lucht- en waterdoorlatendheid, is de draagkracht bepalend voor het agrarisch gebruik. Het bodemtype (veen, zand, klei), dat de uitgangssituatie bepaalt, en de wijze waarop de boer het land bewerkt, zijn van grote invloed op de fysieke kwaliteit van de bodem.

Intensieve landbouw kan leiden tot bodemverdichting, verzilting, verzuring, verdroging, verlies van organische stof, toename van bodemziekten en -plagen en afname van biodiversiteit.

De meest voorkomende oorzaken van achteruitgang van de kwaliteit van de bodems in agrarisch gebruik zijn: mestinjectie, diepploegen, diepe bemaling, chemische bestrijding van ziekten en plagen, toepassing van kunstmest, het scheuren van grasland en het toelaten van zware machines van loonwerkers (ook bij ongunstige weersomstandigheden), onvoldoende gewasresten achterlaten, onvoldoende resten van producten terugvoeren, het niet kiezen voor robuuste gewassen in akker- en weidebouw, een verkleinde ras- en gewasdiversiteit in akker- en weidebouw, het niet gebruiken van vaste rijpaden en het te diep ontwateren en daardoor laten verdrogen en oxideren van veengronden.

2. Handelingen om de bodemkwaliteit in stand te houden

Er zijn drie hoofdcategorieën van handelingen die de bodemkwaliteit positief kunnen beïnvloeden:

- Bodembewerkingen.
- Teeltplankeuzes.
- Regulatie van nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

De landbouwkundige inpasbaarheid van deze categorieën van handelingen is weergegeven in de tabellen in hoofdstuk 6.

3. Duurzaam bodembeheer in overeenkomsten

De mogelijkheden om aanvullende afspraken voor bodembeheer in lopende pachtovereenkomsten op te nemen, zijn beperkt. De pachtregelgeving is vooral gericht op bescherming van de (vrijheid van de)

pachter. Verpachters kunnen lopende overeenkomsten niet openbreken, anders dan bij wederzijdse instemming van beide partijen. Per type (erf)pachtovereenkomst zijn de mogelijkheden voor het opnemen van voorwaarden gericht op het borgen van de bodemkwaliteit globaal als volgt:

- **Reguliere pacht:** reguliere pacht biedt geen opties voor het opnemen van voorwaarden voor duurzaam bodembeheer. Geopperd is om afspraken op basis van vrijwilligheid te introduceren over duurzaam bodembeheer, maar de kans dat pachters zich vrijwillig om niets binden, is gering. De verpachter zou kunnen overwegen om in ruil voor aangepast beheer door de pachter een korting op de pachtprijs aan te bieden.
De reguliere pachter hoeft binnen de huidige pachtregelgeving nauwelijks verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde beheer. Dat zou anders kunnen worden bij een herziening van het pachtstelsel.
- **Geliberaliseerde pacht:** de geliberaliseerde pachtovereenkomst biedt mogelijkheden voor het opnemen van beheervoorwaarden gericht op het borgen van de bodemkwaliteit.
Bouwplanvoorschriften zijn een geschikte methode, mits ze gehandhaafd (kunnen) worden.
- **Erfpacht:** erfpachtovereenkomsten in de landbouw lopen minstens 26 jaar. Net als in geliberaliseerde pachtovereenkomsten kunnen hierin afspraken over het grondgebruik worden gemaakt. Het idee is geopperd om de laatste 6 jaar van de 26-jarige erfpachtperiode intensiever metingen te doen omtrent bodemkwaliteit, dan wel met een voorgeschreven bouwplan te werken.

4. Generieke wetgeving en/of privaatrechtelijke beheerovereenkomst

Om duurzaam bodembeheer in de reguliere pacht te bevorderen, ligt generieke regelgeving voor de hand. Generieke wetgeving heeft grote betekenis voor alle agrarische ondernemers en voor alle landbouwbodems in ons land. Er zijn diverse mogelijkheden in het kader van de milieuwetgeving, de Kaderrichtlijn Water, (KRW) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Wat betreft de pacht kunnen pachters door verpachters worden verleid met beheerovereenkomsten. Binnen de kaders van de generieke regelgeving kan aanvullend gewerkt worden met doel- of middelvoorschriften en kan maatwerk worden geboden.

Uit het zogenaamde Windmill-arrest blijkt dat een verpachtende overheidspartij niet privaatrechtelijk mag regelen wat publiekrechtelijk geregeld is of kan worden. Kan een private beheerovereenkomst voor het RVB afspraken regelen die publiekrechtelijke regels aanvullen? Als het via het publiekrecht geregeld kan worden, dient het via het pachtrecht te gaan (zie bijlage 1).

De juridische haalbaarheid van de landbouwkundige maatregelen is in de tabellen in hoofdstuk 7 weergegeven.

De handhaafbaarheid van maatregelen en eventuele sanctionering laten onder de huidige omstandigheden voor het RVB te wensen over, omdat:

- een brede nulmeting op de bodemkwaliteit momenteel ontbreekt. Er wordt vooral gemeten op bemesting en gevoeligheid voor ziekten. Andere aspecten van bodemkwaliteit, zoals fysieke bodemkwaliteit en biologisch bodemkwaliteit (weergegeven in hoofdstuk 4 en 5), ontbreken.
- er geen concrete afspraken zijn gemaakt over de te bereiken bodemkwaliteit tussen pachters en RVB als verpachter, behalve het bouwplan.
- een concrete formulering van aanvullende maatregelen ontbreekt. Deze formulering dient eerst te worden uitgewerkt door juristen en rentmeesters van het RVB.
- de na te streven bodemkwaliteit zich ook verhoudt tot pacht prijzen en pachttermijnen en in het pachtarrangement hieromtrent belangen dienen te worden afgewogen van de pachters en het RVB als verpachter.
- een goede eindmeting van de bodem nu alleen door een onafhankelijk bureau wordt verricht in opdracht van het RVB en deze alleen op ziekten en bemesting betrekking heeft. De pachter wordt daarbij niet in de gelegenheid gesteld om zijn visie kenbaar te maken over hoe de bodemkwaliteit kan worden bevorderd.

- er geen brede monitoring plaatsvindt om de individuele ervaringen van de pachters af te wegen tegen mogelijk nieuw verpachtersbeleid dan wel nieuw overheidsbeleid: wat zetten we om in pachtovereenkomsten, in private beheerovereenkomsten en reguliere monitoring?
- pachters bij slecht gedrag alleen worden geconfronteerd met het stopzetten van het pachtcontract en er geen zwaardere sanctionering op staat in de regelgeving: bijvoorbeeld een claim voor een schadevergoeding voor het verslechteren van de bodemkwaliteit tijdens de pacht. Handhaving versterken in de huidige situatie heeft niet veel zin als de ultieme sanctie het stopzetten is van het pachtcontract. De zaak verandert als het RVB gaat investeren in duurzame bodemkwaliteit en als het kortingen op de pachtprijs of beheervergoedingen gaat geven voor een betere bodemkwaliteit.

Hoe kan een verpachter met de pachter afspraken maken over de wijze waarop deze de grond bewerkt of daarop gewassen teelt, zodanig dat de bodemkwaliteit duurzaam wordt geborgd?

Op basis van dit onderzoek is een aantal maatregelen geschikt bevonden om direct op te nemen in pacht- of beheerovereenkomsten. Dit zijn maatregelen die passen in de bodemstrategie in die zin dat ze de bodemkwaliteit zullen verbeteren, landbouwkundig geen grote investeringen vragen of grote consequenties hebben voor de verdere bedrijfsvoering van de pachtende boer en die juridisch stand zullen houden.

De vijf meest in het oog springende maatregelen die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen, zijn:

- Toepassing van organische of ruige mest.
- Verlaging van de bandenspanning (onder 1 bar) en de wiellast (onder 3 ton).
- Het voorschrijven van rustgewassen.
- Biologische onkruidbestrijding.
- Actief biologisch randenbeheer.

Vooral in combinatie zijn dit maatregelen die de fysieke en de biologische toestand van de bodem sterk kunnen verbeteren. Dit verbeteren zal de nodige tijd in beslag nemen, afhankelijk van de Ausgangssituatie. Het zal snel meer dan zes jaar kunnen duren, waarmee is gezegd dat het omvormen van een uitgeputte naar een gezonde bodem niet binnen de veelgebruikte pachttermijn van zes jaar te realiseren is.

Om de bodemkwaliteit te behouden dan wel te verbeteren, kunnen pachters en verpachters het volgende met elkaar verkennen:

- Meet aan het begin en aan het eind van de pachtperiode het organischestofgehalte van de grond en leg vast dat het in de tussenliggende periode niet mag dalen. Daarmee wordt het 'uitpiëren' van de grond door een te hoog aandeel rooivuchten en bollenteelt voorkomen. Het organischestofgehalte is goed te meten.
- Meet aan het begin en aan het eind van de pachtperiode de bodemverdichting en leg vast dat de bodem in de tussenperiode niet verder mag verdichten. Daarmee wordt voorkomen dat het land te frequent, respectievelijk met te hoge druk wordt bereden. Daarmee worden wateroverlast en verlies aan productie voorkomen. Bodemverdichting is goed te meten.

Idealiter zou ook een maatregel ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen wenselijk zijn, bijvoorbeeld:

- De hoeveelheid actieve ingrediënten van de toegepaste chemische bestrijdingsmiddelen over de pachtperiode mag niet groter zijn dan over eenzelfde periode in de voorafgaande jaren. Dit kan worden gemeten aan de hand van de voorraad bij aanvang en aankoopnota's van de boer daarna, maar gevreesd wordt dat, anders dan bij bovengenoemde metingen, fraude op de loer ligt die alleen met controles op het bedrijf kan worden voorkomen.

Alle bovenstaande maatregelen betreffen *doelvoorschriften*, dat wil zeggen dat de pachter zelf mag invullen hoe hij/zij eraan voldoet. Voor al deze maatregelen is een 'malus' mogelijk niet haalbaar in het kader van een pachtcontract, maar een bonus wel, wat de aantrekkelijkheid zou vergroten.

8.2 Aanbevelingen

Voor de vijf hiervoor genoemde maatregelen zouden het RVB, en ook andere verpachters, modelvoorschriften kunnen maken en die kunnen voorleggen aan de Grondkamer. Evenals bij informeel vooroverleg over vergunningen tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag gebeurt, kan met de Grondkamer per pachtovereenkomst mogelijk een informele voorttoetsing plaatsvinden om te bezien wat de juridische kans van slagen is.

Omdat er meer inzicht nodig is omtrent de bodemkwaliteit, wordt aangeraden om hierover als pachters en verpachters zo veel mogelijk het gesprek aan te gaan en samen de bodemkwaliteit aan het begin en het einde van een pachtperiode te bepalen.

Uitgangspunt van de duurzame bodemstrategie is dat de grond weer een hogere maatschappelijke waarde verkrijgt. Deze ecologische en economische waardevermeerdering zou, zeker indien de pachter zich daarvoor heeft ingezet, voor een deel ook aan de pachter ten goede moeten kunnen komen. Zo zou de pachter voorkeursrecht geboden kunnen worden bij het verlengen van een geliberaliseerd pachtcontract.

Vooralsnog kan het RVB niet selecteren 'aan de voordeur', bijvoorbeeld door boeren die over een bepaald certificaat beschikken, een voorkeurspositie toe te kennen. Aanbevolen wordt dat het RVB die bevoegdheid onder voorwaarden krijgt.

Het RVB wordt geadviseerd om het implementeren van duurzaam bodembeheer in zijn werkwijze op te nemen. In dit verband is uiteraard van belang hoe de hervorming van het pachtstelsel zal uitpakken, hoe het bodembeleid van het ministerie van LNV verder vorm zal krijgen en hoe de jurisprudentie zich hieraan zal aanpassen.

Voor het proces van het opnemen van pachtvoorwaarden bij het verpachten van grond wordt aanbevolen om:

- aan het begin van elk pachtcontract (dus nog vóór het op de markt zetten) een meting te verrichten van de chemische, biologische en fysische kwaliteit van de bodem (aansluitend bij de OBI-systematiek).
- per perceel een inschatting te maken van wat de betreffende bodem nodig heeft om de bodemkwaliteit duurzaam te verbeteren (expert en rentmeester samen).
- vervolgens na te gaan welke maatregelen als voorschrift in het pachtcontract zullen worden opgenomen (rentmeester en jurist van RVB).
- de maatregelen op te nemen in een pachtovereenkomst en deze nog niet te ondertekenen. De overeenkomst wordt daarmee nog niet aangegaan, de pachter mag nog niet op het land. De verpachter stuurt het ontwerp van de overeenkomst naar de Grondkamer met de vraag om een toets. Als de Grondkamer akkoord is, gaat de verpachter over tot ondertekening met de pachter en stuurt de pachtovereenkomst binnen twee maanden ter goedkeuring naar de Grondkamer.
- de maatregelen te noemen bij de uitgifte, zodat deze meewegen in de pachtprijs.
- in overleg te treden met de pachter om belangrijke maatregelen die niet kunnen worden opgenomen in een pachtcontract via een beheerovereenkomst af te spreken (pachter en verpachter).
- aan het einde en mogelijk ook tijdens de contractperiode de beginmeting te herhalen, en daarbij ook de pachter in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze op verduurzaming van de bodemkwaliteit te geven.
- goed gemonitorde gronden te voorzien van een bodempaspoort.
- de ervaringen met individuele contracten te gebruiken voor het formuleren van een pakket van meer algemene pachtvoorwaarden.

Vervolgonderzoek

Ten slotte een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Kennis ontbreekt over de relatie tussen de herstelltijd en de waardevermeerdering van de grond en het uitvoeren van de mogelijke maatregelen. Die kennis is nodig om te bepalen of een pachter zelf baat zal hebben bij duurzaamheidsmaatregelen of dat zijn opvolger daar de vruchten van zal plukken. Op basis van deze informatie kunnen eventuele kortingen op de pachtsom of beheervergoedingen worden bepaald.

8.3 Discussie

Graag hadden wij concreter aangegeven hoe maatregelen in pachtovereenkomsten kunnen worden opgenomen. Dit is niet mogelijk. De secretaris van de Grondkamer heeft te kennen gegeven niet aan ons onderzoek te kunnen meewerken, omdat daarmee de onafhankelijkheid van de Grondkamer in het geding is. De Grondkamer kan niet met één partij, het RVB, meedenken en met de pachters niet.

De Grondkamer is niet voornemens zich te laten verleiden tot pre-justitiële uitspraken over wat wel en niet toelaatbaar is in pachtcontracten. Als onderzoekers kunnen wij daarom niet bij voorbaat de zekerheid bieden dat onze voorstellen af te dwingen zijn en dat de pachtvoorstellen stand zullen houden in de Grondkamer.

Onze rol in dit onderzoek is vooral het aanleveren van inhoudelijke kennis geweest, waarbij het RVB in een vervolproces met die kennis in de praktijk zal moeten nagaan welke voorstellen juridisch gezien stand zullen houden. Volgens pachtjurist mr. Benno Nijman kan de onzekerheid niet weggenomen worden, omdat het ontbreekt aan jurisprudentie op dit specifieke vlak van duurzaam omgaan met de bodem. Hij is overigens niet hoopvol gestemd over de juridische haalbaarheid van opname van veel van de voorgestelde landbouwkundige voorwaarden, omdat de Grondkamer altijd scherp toeziet op het belang van de pachter (zie verder bijlage 1).

Literatuur

- Akker, J.J.H. van den, G.D. Vermeulen, P.H.M. Dekker en A.P. Phillipsen, 2006. Bodemverdichting. Leidraad Bodembescherming, onderdeel 5720. Sdu, Den Haag, 51 p.
- Akker, J. van, 2017a. Bodemverdichting voorkomt je onder de grond. In Grondig, 2017, 2., p. 36-37.
- Akker, J., 2017b. Bodemverdichting: ondergrond en bovengrond. Fact finding paper voor de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) voor het advies Vitale Bodem.
- Bruil, W., 2019. Bodem, landbouw en duurzaamheid. In: Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen (VMR 2019-1), blz. 307 e.v.
- Brussaard, L., Govers, F.P.M., Buijter, R.M. (red.) 2016. Leve(n)de bodem! Biowetenschappen en maatschappij, cahier 2016-3. Stichting Biowetenschappen en Maatschappij, Den Haag.
- Brussaard, L., 2019. De bodem maakt de kringloop rond - als het goed is... Lezing op de Nationale Bodemtop op 11 september 2019
- Buurma, J., K. Poppe, H. Silvis en M. Voskuilen, 2016. Bodemkwaliteit in Nederland. https://asrrealestate.nl/media/213159/asr-themabericht-bodemkwaliteit-nederland-juni-2016_lei.pdf.
- Compendium voor de Leefomgeving (CLO), 2013. Bestrijdingsmiddelen in de bodem.
- Eurofins. 2017. Kwaliteit organische stof inzichtelijk gemaakt. http://eurofinsagro.com/nl-nl/kwaliteit_organische_stof_inzichtelijk.
- Europese Gemeenschap, 1972. eerste Milieuactieprogramma
- Europese Gemeenschappen, 2009. Duurzame landbouw en bodembehoud. Het verband tussen bodemdegradatie, bodemvriendelijke landbouwpraktijken en bodemgerichte beleidsmaatregelen Informatieblad nr. 1. <http://soco.jrc.ec.europa.eu>
- Europese Unie, 2013. Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”
- Grashof-Bokdam, C., Pleijte, M., Potters, J., Vijn, M. 2018. Prikkel voor duurzaam bodembeheer in de Nederlandse landbouw. Wageningen Environmental Research Rapport 2910 ISSN 1566-7197.
- Haan, J.J. de, S. Rombouts, L. Molendijk, W. Sukkel, H. Hoek & T. Thoden. 2019. Meten is Weten. Wageningen University & Research.
- Hanegraaf, M.C., H.G.M. van den Elsen, J.J. de Haan & S.M. Visser (2019). Bodemkwaliteitsbeoordeling van landbouwgronden in Nederland - indicatorset en systematiek, versie 1.0. Wageningen Research, Rapport WPR-795.
- HR 26 januari 1990, *NJ* 1991/393), Windmill-arrest.
- Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge, 2008. Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa?; Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, en zoekrichtingen voor oplossingen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 68
- Ministerie van LNV, 2019. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Den Haag.
- Moebius-Clune, B.N., D.J. Moebius-Clune, B.K. Gugino, O.J. Idowu, R.R. Schindelbeck, A.J. Ristow, et al. 2016. Comprehensive assessment of soil health—The Cornell framework manual. 3rd ed. Cornell Univ., Geneva, New York.
- Molendijk, L.P.G., P.L. de Wolf en M. Wesselink, 2018. Instrumenten voor Duurzaam Bodembeheer; Een overzicht. Wageningen Research, Rapport WPR-740.
- PBL, 2014. Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief, met medewerking van Wageningen UR, Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), 2020. De bodem bereikt?! Den Haag.
- Schils, R. (2012). 30 vragen en antwoorden over bodemvruchtbaarheid. Uitgave Wageningen Universiteit.
- Scholl, L. van, G. Ros, 2019. Concept van de OpenBodemIndex. Versie 9 mei 2019.
- Schrijver, R.A.M., W. Bruil, E. Gies, F. Langers en W. Nieuwenhuizen. Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel; Op weg naar duurzame pacht. WUR en IAR, Rapport 2960

-
- Siepel, H., 2018. Bodemdiversiteit van zandgronden. Effecten van intensieve bodembewerking op de bodemfauna. In: Bodem. Nummer 3, juni 2018. P 11-13.
- Silvis, H., Jongeneel, R. & Linderhof, V., 2019, Environment and Agriculture, in: *EU Bioeconomy Economics and Policies*. Dries, L., Heijman, W., Jongeneel, R., Purnhagen, K. & Wesseler, J. (eds.). Cham: Palgrave, Vol. I. p. 187-205 (Palgrave Advances in Bioeconomy: Economics and Policies).
- Sukkel, W. & M. Pulleman, 2016. Bodemverbeterende maatregelen.
<https://www.nemokennislink.nl/publicaties/bodemverbeterende-maatregelen/>
- TCB. 2016. Advies Toestand en dynamiek van organische stof in Nederlandse landbouwbodems. Technische Commissie Bodem (J. v. Wensem (Ed.)), rapport TCB A110, pp. 25. Den Haag.
- Termorshuizen, A.J. & L.P.G. Molendijk, J. Postma, 2020. Beheersing van bodempathogenen via bodemgezondheidsmaatregelen. Een overzicht van de beschikbare kennis voor een selectie van akkerbouwgewassen met hun bijbehorende bodemziekten. WUR rapport WPR-955
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017-2018, 30 015, nr. 54. Bodembeleid. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 23 mei 2018.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019. 24 490, nr. 25. Verkoopbeleid agrarische domeinen. Actualisatie van het beleid voor agrarische gronden van de staat. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 12 oktober 2018.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018/19, 30015, nr. 58. Nationaal Programma Landbouwbodems.
- Van den Elsen, H.G.M., M. Knotters, M. Heinen, P.F.A.M. Römkens, J. Bloem, G.W. Korthals, 2019. Noodzakelijke indicatoren voor de beoordeling van de gezondheid van Nederlandse landbouwbodems; selectie van fysische, chemische en biologische indicatoren voor het meten van de bodemgezondheid. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2944.
- Van Mortel, J.E., 2019. Lang leve de bodem! Het beste moment om een boom te planten is 20 jaar geleden. Het één na beste moment is nu.
- Vernhout, Hugo, 2020. Pacht, duurzaamheid en zekerheden voor de lange termijn, De Landeigenaar, jaargang 66, nr. 2 (juni 2020).
- Wal, A. van der, E. De Lijster en W. Dijkman, 2016. Ontwerp label duurzaam bodembeheer. Culemborg: CLM publicatienummer 910.

Bijlage 1 Interview met mr. B. Nijman, A&S Advocaten, Wageningen

Dinsdag 29 oktober 2019

Dit interview is afgenomen door Roel During en Marcel Pleijte van WENR. Het interview is integraal opgenomen, woordelijk uitgetypt, vervolgens teruggebracht tot de essentie en op 29 mei 2020 gecontroleerd door mr. B. Nijman. Ter voorbereiding van het gesprek is een tabel met mogelijke maatregelen toegestuurd, om te vernemen of deze mogelijk op te nemen zijn in pachtcontracten. De vragen die door de interviewers zijn gesteld, zijn hieronder cursief weergegeven.

Inleidende beschouwingen over pacht en duurzaam grondgebruik

We hebben verschillende soorten pacht. Erfpacht hoort daar formeel niet bij, want dat is een zakelijk recht. In een erfpachtovereenkomst kun je denk ik alles regelen zolang je binnen de normen blijft. In een erfpachtovereenkomst mag je geen dingen regelen die in een bestemmingsplan aan de orde komen. Dat is een wat moeilijk grensgebied.

En je hebt reguliere pacht. Dat is gewoon een overeenkomst, duurt 6 jaar, die wordt van rechtswege verlengd. De pachtovereenkomst moet worden getoetst door de Grondkamer, onder andere aan onredelijke of ontbrekende dingen, dingen die in strijd zijn met het pachtrecht. Die Grondkamers zijn nogal streng. Bovendien zit je met de vaste duur van die overeenkomst. Je kunt die niet zomaar openbreken.

Tenzij met wederzijds goedvinden?

Kan, ja, maar dan moet-ie nog wel weer worden goedgekeurd door de Grondkamer. Ook al ben je het er samen over eens, de Grondkamer moet er ook naar kijken, vanuit het algemeen landbouwbelang.

Het principe dat je probeert mensen eerst te verleiden, je zou bv. kunnen proberen van nou iemand heeft al een regulier pachtcontract, wil nieuwe grond pachten, misschien wel liberale pacht, en je zegt van ja dat is prima, maar wij zouden dan eigenlijk bij die reguliere pacht willen zien dat dat ook op een duurzame manier gaat gebeuren. Kan je zo'n packagedeal ervan maken? Want dan is het wel in wederzijds goedvinden.

Dan moet ie het wel ermee eens zijn. Je kunt dat niet afdwingen. Ik vraag me af of veel boeren dat willen doen, want die zullen zeggen 'mijn vaste overeenkomst die houd ik graag vast'. En daarnaast zullen ze wijzen op geliberaliseerd pachten: prima onderscheid. Ik weet ook niet of het redelijk is om te vragen, maar ook andersom zou ik me dat nog kunnen voorstellen. Dat je bijvoorbeeld grond wil verpachten op een duurzame manier, en dat je vraagt om het hele bedrijf duurzaam te maken. Dan vraag je veel meer dan wat alleen op die grond betrekking heeft. Je kunt dus van alles overeenkomen zolang je maar binnen de toetsingsnormen van de Grondkamer blijft.

Naast Noord-Brabant zien we de provincies Noord-Holland, en Fryslân nu ook vrij ver gaan. Wat voor ons aantrekkelijk was – hun insteek was natuurlijk vooral binnen het natuurnetwerk van de provincies, om de situatie te verbeteren, dan heb je ook een juridische grondslag om meer te eisen. Maar we zien nu ook dat ze buiten het natuurnetwerk eisen durven te stellen bijvoorbeeld aan wat voor mest er wordt gebruikt en welke gewasbeschermingsmiddelen wel of niet zijn toegestaan. De pachtprijs wordt hiervoor naar beneden aangepast. Dit soort pachtcontracten wordt afgesloten, dus die zullen dan ook de Grondkamer passeren.

Kijk, Flevoland is natuurlijk een bijzonder gebied. Je hebt er hele vruchtbare grond, boeren met hele hoge opbrengsten, en ik kan me voorstellen dat het daar wat anders werkt dan in andere provincies. De man die ik aan tafel had uit Brabant die had een stuk grond dat vrij laag lag, en het waterschap had de sloot niet schoongemaakt en dus stond de hele boel onder water. Dat zijn natuurlijk andere situaties dan in Flevoland.

Maar je had het net erover dat die prijzen zo hoog zijn? Maar dat doen die boeren toch zelf? Die bieden. Er is een normbedrag. Kan je dat het RVB kwalijk nemen, vind je? Zie je daar iets verwijtbaars in?

Nee. Ik denk dat het RVB de opdracht krijgt, natuurlijk, vanuit de rijksbegroting, om zo veel mogelijk geld binnen te halen. De verkopen doen ze ook met een taakstelling. Dus die krijgen gewoon de taak mee om zoveel mogelijk geld binnen te halen. Wat doe je dan? Dan ga je die grond verpachten, geliberaliseerd, voor korter dan 6 jaar, of 6 jaar of korter, dan heb je geen prijstoetsing, dus dan kun je daar gewoon de prijs voor vragen die je wil.

Boven de 6 jaar heb je wel prijstoetsing?

Ja. Je hebt geliberaliseerde pacht in 2 vormen: 6 jaar of korter, dan heb je geen prijstoetsing, en langer dan 6 jaar, dan heb je wel prijstoetsing. En los daarvan heb je ook nog pacht in beheergebieden, maar die kunnen we buiten beschouwing laten, omdat de meeste grond van het RVB erbuiten ligt.

We hebben nog wel gezien dat er is nog een aparte constructie bestaat met de Stichting Exploitatie Reservegronden Flevoland, die voortkomt uit de voormalige Rijksdienst IJsselmeerpolders.

Die hadden veel gronden daar in beheer die van het Rijk waren, die vielen vrij. Die worden nu door een private organisatie beheerd, maar wel eigenlijk tegen publieke voorwaarden, en die krijgen de grond niet tegen het hoogste bod, die hebben gezegd: nee daar gaan we niet in mee, we doen dat steeds volgens de regionale pachtnorm. En die hebben dus een exclusieve positie daarin, maar ze beheren die grond wel via biologische landbouwmethoden. Daar doen ze goed werk mee. Het zijn gronden nabij de steden, strategische gronden van het RVB die omgezet kunnen worden naar een andere functie en dan op afroep worden afgestaan.

In die zin kan het RVB daar dus weer goede sier mee maken. Omdat je die gronden van Stichting ERF (nog) niet vrijmaakt krijg je wel een wat hogere gronddruk binnen Flevoland zelf. En daar kan je nog wel een en ander van vinden. De gronddruk is hoog, de verdiensten zijn goed. Het zijn goede boeren, dus die zijn wel bereid om wat te betalen. Het gaat over ca. 1400 ha, die bovendien langzaam maar zeker wordt overgedragen voor niet-agrarische bestemmingen.

Maar er zit ook spanning, een ambivalentie, in de taakstelling van het RVB. Namelijk aan de ene kant zo veel mogelijk geld verdienen, en aan de andere kant zo goed mogelijk de rijksdoelen verwezenlijken. Maar als die rijksdoelen verwezenlijken betekenen dat je minder geld verdient, wat doe je dan? Of mag ik dat zo niet zeggen?

Nee dat mag je zo niet zeggen. Ik weet ook niet of dat een rijksdoel is, formeel. Kijk, hun inkomsten worden begroot, en de realisatie is altijd onder de begroting. Ze mogen korting geven als een boer duurzaam handelt, maar dat moeten ze verantwoorden in de zin dat het op lange termijn nodig is voor het waardebewoud van het rijksbezit om daar op die manier mee om te gaan. Dus ze mogen wel korting geven aan een boer die biologische landbouw bedrijft, maar dan moet er een ministerie van LNV zijn dat zegt: wij zijn opdrachtgever daarvoor en dan passen zij daar in. En binnen dat opdrachtgeverschap van het ministerie mag het, het ministerie stuurt dat aan, maar op eigen gezag mogen ze eigenlijk alleen maar maatregelen treffen die het rijksbezit zeg maar niet laten verontwaardigen, die nodig zijn om de duurzame, maatschappelijke waarde van het rijksbezit veilig te stellen.

Ja. En dat is natuurlijk ook een van de problemen waar we tegen aanlopen, van de wetenschappelijke problemen, je snapt best dat als je met een heel groot voertuig op het land gaat en het is hartstikke nat dan rij je alles kapot. En dan vind je dat volgend jaar misschien terug in de vorm van opbrengstdepressie, maar het is nou niet zo dat die bodem daar minder waard van wordt. Die relatie is in elk geval volgens onze collega van het LEI nooit aangetoond.

Dit betekent dat als het RVB zegt: we willen iemand korting geven, bijvoorbeeld voor biologische teelt, dat er eigenlijk geen onderbouwing is voor zo'n korting.

Nee, dat kunnen ze niet onderbouwen. Tenzij wij zeggen: het is nodig. We hebben alles op een rij gezet en het is nodig.

Kijk, even kort door de bocht: als je denkt aan een bollenteler in de kop van Noord-Holland - Wieringermeer? In ieder geval, er was grond verpacht aan een bollenteler en op een gegeven moment

krijg je dan verdichting in de grond. Dat kwam doordat hij het bij nat weer gewoon bewerkte. Dat moet dan in het najaar en het vroege voorjaar. Als je die grond slecht behandelt en er treedt verdichting op, en het water zakt niet meer weg, blijft op het land staan. Het was in Noord-Holland. En dan krijg je dus ook de vraag of de pachter het wel goed gedaan heeft, of hij zich wel als een goed pachter heeft gedragen. In dat geval vond de Pachtkamer dat hij dat niet had gedaan. Hij is er afgegaan. Maar goed, op zich is dat ook al een reden natuurlijk om de pacht te beëindigen.

Maar heel vaak zit je met de vraag: is die bodemkwaliteit vast te stellen, met een voor- en een nameting

Ja dat is het lastige.

Als dat niet gebeurd is, dan heb je geen referentie. Is de bodemkwaliteit dan wel echt verslechterd? Een mogelijkheid is om de bodemkwaliteit vooraf en achteraf te meten. Je kan zelfs ook tijdens (als het een hele lange duur is) meten met een corrigerende werking, omdat je anders misschien voor verrassingen wordt geplaagd. Je zou dus kunnen zeggen van, nou, we stellen vast in de nulsituatie en aan het eind van de situatie, als die grond meer waard is geworden, dan delen we de opbrengst. Dan is die niet voor de verpachter of voor de pachter. Laten we naar een constructie gaan dat alle twee de partijen er voordeel bij hebben. Zou zo iets kunnen?

Maar kijk, de pachtprizen variëren aan de hand van de opbrengsten van de agrarische bedrijven. Dus als de opbrengsten van die bedrijven goed zijn en die pachter heeft z'n grond goed behandeld, dan zou hij er voordeel van hebben. Als hij z'n grond goed behandeld heeft maar de agrarische opbrengsten waren slecht, dan heeft hij geen nadeel want dan gaan de prijzen niet omhoog, althans de pachtprizen. Ander punt, daar hadden we het straks al even over, die handhaafbaarheid van afspraken? Grote straf voor de pachter is natuurlijk ontbinding van de pachtovereenkomst. Maar ja, als je praat over een pachtovereenkomst voor 2 jaar, met allerlei verplichtingen... voordat je bij de rechter zit en voordat de rechter zich er over heeft uitgesproken...

Handhaving is inderdaad een probleem, ook op bouwplannen.

Ik kan me er iets bij voorstellen, want beetje afhankelijk van de pachtrechter waar je uit komt, maar die zijn toch nogal terughoudend hoor. Voor de toetsing van het artikel 6:265 dus dat de pachtovereenkomst wordt ontbonden, moet je altijd kijken naar de belangen die erachter zitten. In de pachtrekening staat nu, artikel 7:376: ontbinding van de pachtovereenkomst omdat de pachter tekortgeschoten is in de nakoming van z'n verplichtingen – kan alleen door de rechter gebeuren overigens – maar hij wordt geacht te zijn tekortgeschoten als hij de in de pachtovereenkomst vastgelegde beheerverplichtingen voor natuurwaarden niet naleeft of aan die natuurwaarden anderszins schade heeft aangedaan.

Dat is een behoorlijke bewijslast.

Ja maar ook alleen maar voor natuurwaarden. Dan heb je dus een reden om te ontbinden. Maar ook daarvan – ik ben er net met een procedure over bezig – ook daarvan zal het Pachthof zeggen: ook daar moet ik artikel 6/265 toepassen en dat betekent toch dat je altijd naar de belangen van de pachter en de verpachter moet kijken, die belangenafweging weer moet maken. Je kan niet zomaar zeggen: je hebt het verkeerd gedaan dus wegwezen. Zo gaat het niet.

Ja dat is wel illustratief.

Is nog geen jurisprudentie over. Gaat binnenkort komen, maar...

Maar buiten dat, al is er jurisprudentie, het zal steeds op basis van dat artikel 6/265 die belangenafweging steeds opnieuw moeten.

Ja speelt steeds een rol.

Hoe is dat dan in Noord-Holland gegaan met die vier hectare bollenveld?

Daar vond de Pachtkamer in Alkmaar dat hij het verkeerd gedaan had. Na hun deskundig onderzoek, al dat gedoe... Uiteindelijk zei de Pachtkamer bij wijze van voorlopig oordeel: wij vinden dat hij het niet goed gedaan heeft, gaat u daar maar eens over praten. Toen zei de pachter: nou jongens ik ga weg. En dan wil ik verder ook niet met schade of wat dan ook achtervolgd worden. Dat hebben we

toen afgesproken en zo zetten we daar een streep onder. Dus we hebben de zaak geschikt op die manier.

Vier hectare uitgewoonde grond.

Daar zijn ze ook bang voor. Die reizende bollenkramen die – dit was een vaste bollenteler hoor – dat gebeurt ook. Je grond wordt uitgewoond en je krijgt 'm zo terug.

Kan je dat ook opnemen in de pachtvoorwaarden, van: in het begin van het pachtcontract meten wij, als we verpachten meten we de toestand van de bodem en aan het eind van de pachtermijn bepaalt u als pachter de toestand van de bodem. En die mag niet achteruit zijn gegaan. Is dat haalbaar?
Wat zou dan de sanctie zijn?

Je kan er een boete opzetten of je kan zeggen: je krijgt korting maar die gaat niet door als de bodem verslechterd is.

Ik weet niet of de Grondkamer dat zou doen. 't Kan natuurlijk, je zou het erin kunnen zetten, maar dan dat moet dan wel voor langere duur. Ik kan me voorstellen dat het voor een overeenkomst van 1 of 2 jaar geen zin heeft. Kun je dan iets meten, na een jaar of na 2 jaar? En je zit met de vraag: wie gaat dat meten, welke meetmethode hanteer je? Maar dat gebeurt ook al in het kader van de normale pachtvoorschriften, dat je het gewoon goed moet opleveren bij het einde van de pachtovereenkomst.

Ja, dat 'goed' is in onze ogen smal ingevuld. Aaltjes, bijvoorbeeld. Wat we eigenlijk willen is dat fysieke, biologische en chemische bodemkwaliteit, dat die goed is.
Maar kan de pachter daar werkelijk iets aan doen?

Ja, in grote lijnen kan hij dat natuurlijk. Ja, dat is de lijst met de maatregelen waarmee we denken dat het zou kunnen verbeteren.

Ja daar heb ik naar zitten kijken. Ik kan me voorstellen dat bv. 80% groen, dat is ook te controleren, dat kun je ook tegen zo'n boer zeggen, daar kan hij wat mee. Maar de fysieke kwaliteit van de grond verbeteren, dat lijkt me een voorschrift dat, ja, waar hij niet zoveel mee kan. Je zult dat wel concreet moeten houden.

Voor dat we die lijst ingaan: dat onderscheid tussen doelvoorschriften en middelvoorschriften, denk je dat het haalbaar is om ook met doelvoorschriften te werken? Dat je met een boer afsprekt van: nou dit is de pachtprijs die we zijn overeengekomen, je krijgt korting als je de bodemkwaliteit verbetert en laten we het er eens over hebben hoe je dat zou willen doen en wat je zou willen bereiken.
Bijvoorbeeld in termen van organischestofgehalte, vochtleverend vermogen, er zijn veel droge zomers nu, om dat te verbeteren. En dat je dan aan een boer zelf vraagt: welk doel vind je zelf haalbaar? Waar zou je je aan willen verbinden? En dat je dat dan als uitgangspunt neemt voor het aangaan, het verbijzonderen van een pachtcontract. Je krijgt korting als je je eigen doelen haalt. Is dat te doen?
Ja dan zul je het heel goed en heel secuur moeten omschrijven wat hij moet doen. En pachtprijs vaststellen. Een prijs waar je verder ook geen discussie over hebt, en een beloning bij een bepaald resultaat.

Maar we willen dan eigenlijk juist niet omschrijven wat hij moet doen om een stuk vrijheid bij de boer zelf te laten. Volgens mij zit het wezenlijke verschil er ook in dat bij de middelvoorschriften neem je het vooraf op in je pachtvoorwaarden. En daarom zijn het middelvoorwaarden. Dan weet hij ik bied dit en dit is wat ik ervoor terug moet doen. Bij de doelvoorschriften ga je eigenlijk tijdens het proces van de pachtprijsvaststelling nog onderhandelen over wat je wel en niet gaat doen, waarbij de boer eigenlijk de vrijheid heeft om aan te geven hoe hij het gaat doen. En dat kan je eventueel via een contract vastleggen. Maar dan is het tijdens de rit en niet vooraf.

Dat moet vooraf, want het moet worden getoetst door de Grondkamer. Je moet in de pachtovereenkomst dus zetten wat je afsprekt. En die afspraak moet door de Grondkamer worden goedgekeurd. Even een zijstapje. De Grondkamer is heel belangrijk, want in de Pachtwet staat dat van een overeenkomst, die niet is goedgekeurd door de Grondkamer, de naleving niet kan worden afgedwongen. En bij de toetsing door de Grondkamer wordt het lastiger als de Grondkamer vindt dat bepaalde voorschriften niet opgenomen kunnen worden, dan wil de Grondkamer die voorschriften schrappen. En dan geldt de overeenkomst zoals die door de Grondkamer na die schrapping wordt

goedgekeurd. Dus dat is echt een grote inbreuk op de contractvrijheid. En daar zit ook de autonomie van de Grondkamer. Maar ja, ze schrappen 'm gewoon en dan ben je 'm kwijt. Dus als je daar wat mee wilt dan zul je eigenlijk vooral in die Grondkamers goed je licht moeten opsteken.

Maar wanneer stel je nou met elkaar vast wat de prijs is? Als je het op de markt brengt dan zou je kunnen zeggen: we gaan werken aan duurzaam landbeheer. Dit zijn de maatregelen die je moet treffen en dan gaan mensen daar rekening mee houden, van: ja dat kost me zo veel, dus ik ga zoveel lager zitten dan wanneer ik gewoon vrij zou zijn. Maar met doelvoorschriften is dat dan wel moeilijker, omdat je eerst die onderhandeling moet hebben, dus je moet eigenlijk eerst weten: met wie ga ik een pachtcontract afsluiten, dan ga je de onderhandeling doen, die slaat dan neer in het pachtcontract, en die leg je dan voor aan de Grondkamer. Als aanvulling: ik vind dat wel een moeilijke manier, want hoe bepaal je dan met wie je die onderhandelingen aangaat? Op basis van wat? Plus, je gaat natuurlijk hoge transactiekosten krijgen, want je moet iedere keer dat vooroverleg gaan voeren om te bepalen hoe het eruit komt te zien.

Je hebt die overeenkomsten die terreinbeheerders aangaan, in het kader van het agrarisch natuurbeheer. Daar zit ook een doelvoorschrift in. Je moet zorgen dat er over 6 jaar zoveel veldleeuweriken en weet ik allemaal wat voorkomt. Dat is een beetje dezelfde redenering. Maar stel even heel concreet: je zou een pachtovereenkomst maken en daarin zou je willen afspreken met de boer, met de pachter, er wordt een nulmeting verricht, je legt de uitgangssituatie vast en je zegt: over 5 jaar en 10 maanden (we houden 'm liberaal) gaan we opnieuw meten en dan moet dat resultaat erin zitten. Dan is het altijd verwijtbaar als het al of niet gehaald is, dus...

Maar dan moet je daarmee naar de Grondkamer en dan is de vraag wat de Grondkamer daarvan vindt. En de Grondkamer zal dan waarschijnlijk zeggen: er moet wel een vaste pacht prijs in staan. En anders zou je haast moeten werken met een systeem waarbij hij een korting krijgt als hij een bepaald doel haalt. Want ik kan me niet voorstellen dat een Grondkamer een variabele prijs zal goedkeuren. Er is op het ogenblik een discussie over een geliberaliseerde pachtovereenkomst waarin een voorschrift is opgenomen, dat de pacht tussentijds kan worden beëindigd als zich een bepaalde ontwikkeling voordoet. Daarvan heeft de centrale Grondkamer gezegd: maar het kan wel, dan moet het een objectief bepaalbare oorzaak zijn, bv. een bestemmingsplan dat moet worden goedgekeurd en dat moet worden ontwikkeld en, nou ja, noem maar op.

Er komt een koper, dat is denkbaar.

Daar is nu weer gedoe over omdat de Grondkamers weigeren om dat goed te keuren. Ik had een mevrouw die graag haar grond geliberaliseerd wilde verpachten tot aan haar overlijden, en daar hadden ze een constructie voor gemaakt en was de gedachte dat op het moment dat ze zou overlijden, het jaar daarna zou de pacht eindigen. Daar stemt de Grondkamer dan niet mee in en het is wel objectief bepaalbaar, maar in de wet staat dat het overlijden van de verpachter niet kan leiden tot einde van de pachtovereenkomst.

't Is overerfbaar dan hè?

Ja. Je kunt er misschien wel wat aan doen, ondervangen op een of andere manier, juridisch, met tekst, maar het uitgangspunt is toch altijd die Grondkamer die daar de wet handhaaft. Dat zal hier ook wel lastig zijn. Kun je onderuit komen als je wilt experimenteren. Dan maak je een pachtovereenkomst en dan teken je 'm nog niet. Je gaat 'm dan nog niet aan, de pachter mag nog niet op het land, je stuurt het model, dus het ontwerp van de overeenkomst stuur je naar de Grondkamer. Dan zeg je: Grondkamer, kijk eens naar dit ontwerp. En dan zegt de Grondkamer: nou, zijn we mee akkoord, die keuren we goed. Dan ga je 'm tekenen met de pachter. Pachter en verpachter sturen 'm binnen 2 maanden naar de Grondkamer en dan wordt 'ie goedgekeurd. Dus er zijn wel wat opties.

Vraag blijft, moeten maatregelen voor duurzaam bodembeheer in de generieke regelgeving van LNV inderdaad geregeld zijn of kan je in je pachtvoorwaarden dit gewoon opnemen waarmee je het dan zelf regelt?

De pachtregelgeving is heel bijzonder. Aan de ene kant is het een gewone overeenkomst, civielrechtelijk, verpachter met de pachter, aan de andere kant zitten er allerlei bestuursrechtelijke normen in. Van oorsprong is dat bedoeld ter bescherming van de pachter. Zoals het arbeidsrecht en

dat soort dingen ook. En ja, daar zul je dan een weg in moeten vinden. Als het RVB zegt wij zijn een civiele verpachter, we gaan gewoon een pachtovereenkomst aan, en dan treden ze op als privaatrechtelijk persoon, eigenlijk. En vervolgens moet dan de Grondkamer daar z'n plasje over doen, of wat er in die overeenkomst staat wel kan. In de herziening van het pachtstelsel speelt het overgangsrecht een belangrijke rol, daar zit het op vast.

Juridische houdbaarheid van de maatregelen

80% van het jaar groen?

Nou, 80% van het jaar groen, hebben we het net al eventjes over gehad. Ja ik zit te denken, dat is mijn benadering, hoe je dat in een voorschrift in een pachtovereenkomst zou moeten vertalen. De tuin van mijn buurman is ook 80% van het jaar wel groen, met veel onkruid en gras en zo. Dan moet je dagelijks meten bijna om te zien of dat gebeurt. Hoe ga je dat controleren en handhaven? Ga je ze ook voorschrijven wat hij dan erop moet hebben staan?

Dit is een van de maatregelen die komen uit het CLM-rapport.

Je hebt in het principe al 't bouwplan. We proberen al zo veel mogelijk eraf te halen. En als ze het braak laten liggen, doen ze het dan voor de bodemkwaliteit? Juist om het ten goede te laten komen, of niet? Dat is een wedervraag die je dan wel moet stellen denk ik.

Maar, als we dit kunnen vertalen in een voorschrift dan kan het? Dan zijn er geen juridische bezwaren tegen?

Nee, dat lijkt me niet. Wat voor sanctie zou daarop staan? Want we hebben aan de ene kant juridische haalbaarheid. Als dat niet haalbaar is, kunnen we zeggen: is het dan geschikt voor vrijwillige afspraken? En bij juridische haalbaarheid. Ik denk toch wat jij al in het begin zei, je moet toch niet al te gek doen met die pachtprizen. Ik denk dat het toch het verhaal wordt van korting geven. En dan lopen we straks nog aan tegen het vraagstuk van proportionaliteit, van: hoeveel korting zou je dan moeten geven. Want die korting moet dan corresponderen met het voorkómen van de waardevermindering bij niet-duurzaam bodemgebruik. Hoe bepaal je dat? Dat is een lastig vraagstuk, maar goed, die vraag is aan ons gelukkig niet gesteld. Er is wel een regel voor om die te bepalen, de uitvoeringsregeling van een Relatienotagebied. Er is een hele discussie geweest bij de vaststelling van de nieuwe pachtregeling of een *negatieve pacht* ook mogelijk zou zijn. Dan maak je van de boer eigenlijk een soort terreinbeheerder. En dan zou die negatieve pacht kunnen leiden, theoretisch... ik zie 'm hier niet in staan... Ik heb daar vorig jaar een noot over geschreven bij een uitspraak van de centrale Grondkamer, dat ging om een dijk ergens in Noord-Groningen bij de Dollard en de Eems. Daar mochten ze schapen op laten lopen. Schapen bijten gras af in plaats van pollen eruit te trekken. En er mocht ook nog bemest worden maar dat was zo weinig dat de invloed daarvan op de pachtprijs, die zou groter moeten zijn dan het maximum volgens die regeling was. En toen zei de centrale Grondkamer: die voorschriften die we daarvoor hebben zijn te beperkt. Wij kunnen dat niet vertalen in een pachtprijs. Dat was een hele instructieve uitspraak. Dan zie je ook weer hoe dat gaat.

Rustgewas?

We lopen elke keer tegen dezelfde vragen aan, maar dat geeft niet; naar een rustgewas. Wat is een rustgewas? De Grondkamer zal vooral ook kijken naar als je een voorwaarde opneemt of het een leesbare voorwaarde is en of het een praktisch vertaalbaar voorschrift is. Je kunt natuurlijk wel opnemen dat het land er mooi bij moet liggen, maar wat is mooi?

Diepwortelend rustgewas? Daarvoor geldt hetzelfde.

Minimale rotatie. Dat kan nu al toch? Met het bouwplan waarin je gewoon vastlegt of je 1 op 4 zit in de jaren of 1 op 5. Je kan ook aangeven wat voor gewassen, intensief of hyperintensief, je gaat telen. Dat staat allemaal wel in het bouwplan. Dus dat is volgens mij juridisch te doen. Op enig moment kom je natuurlijk wel in de knel met een voorschrift uit een andere regeling. Dit komt uit de regeling bestrijding aardappelmoetheid, dat is een landbouwwet regeling. Dan zou je 2 regelingen krijgen.

Ik vind het wel interessant dat je dat nu aanhaalt, want vanuit de bescherming van de pachter kan ik me voorstellen: je spreekt van tevoren af wat je bouwplan is voor misschien wel een aantal jaar, maar er kunnen zich natuurlijk weersomstandigheden, een ziekte of een plaag voordoen waardoor je

eigenlijk genoodzaakt bent om je bouwplan te wijzigen. Dan kan je natuurlijk de verpachter daarvan op de hoogte stellen. Wat volgens mij geen aanleiding is, is als de prijs op de markt ineens omhoog gaat, waardoor je denkt als pachter: ik ga toch maar een ander gewas doen. Hoe zit dat? Daar hebben we een melioratieregeling voor, en dat zijn van die dingen die nooit voorkomen. Maar we hebben daar wel een regeling voor.

Om zeg maar van je bouwplan te mogen afwijken, als pachter.

Nou, nee. De pacht is gewoon burgerlijk recht, dat is Burgerlijk Wetboek van toepassing. Artikel 6/258 van het BW zegt dat onvoorziene omstandigheden aanleiding kunnen zijn, ik zeg het even kort, om een overeenkomst te wijzigen. Dat kan de rechter doen. Dat kan ook in pachtovereenkomsten, alleen niet zonder tegenprestatie van de pachtprijs. Daar hebben we andere regels voor. Remissierecht noemen ze dat. Vermindering van de pachtprijs aan het eind van een pachtseizoen. Als door omstandigheden de opbrengst aanzienlijk minder is geweest dan bij het aangaan van de overeenkomst te verwachten was. Dus dat is een beetje onvoorziene omstandigheden. Omdat de pachter tijdelijk het genot geheel of gedeeltelijk heeft moeten missen.

Maar zou ik dat remissierecht op een of andere manier dus kunnen gebruiken voor het verduurzamen van de bodems?

Nou, ik denk niet voor het verduurzamen, want het is iets wat je niet voorzien hebt. Dus daar zul je het denk ik niet voor kunnen gebruiken.

[Opmerkingen bij de maatregelen]

Nou het gebruik van vroege rassen bijvoorbeeld, dan grijp je wel heel erg in de bedrijfsvoering in. Ook in de keuze van het gewas en dergelijke. Dat ligt ook gevoelig hè? De boer moet natuurlijk wel z'n geld kunnen verdienen en z'n eigen keuzes kunnen maken.

Maar bij het gewasrotatieplan waarbij je ook kijkt naar intensieve of minder intensieve gewassen, zit je daar eigenlijk ook al niet te sturen op de keuzes van de bedrijfsvoering?

Ja dat klopt, dat wel. Maar niet helemaal tot in detail. Dat doe je wel als je vroege rassen voor de aardappels bijvoorbeeld voorschrijft. Begrijp me goed, daar zou een nuanceverschil tussen kunnen zitten.

Maar wanneer is er sprake van dat je je bemoeit met de keuze van de bedrijfsvoering en wanneer is sprake van zelfbinding doordat je dat zelf als pachter aanvaardt als voorwaarde?

Dat vind ik hier een lastige. Je komt dus met voorwaarden en eigenlijk zeg je, je hoeft het niet te doen, maar dan moet je niet bij mij gaan pachten. Als je bij mij pacht, gelden die voorwaarden. Bij een huurder is dat hetzelfde.

Die voorwaarden worden toch gewoon vertaald in een lagere pachtprijs? Je maakt je voorwaarden van tevoren bekend en dan kan iemand kiezen...

Het maakt natuurlijk ook uit welk percentage van zijn totale bedrijf dat betreft, dat soort dingen. Maar je moet bedenken, als pachter, als je alleen maar grond kan pachten voor je hele bedrijf waar dat soort regels gelden, dan kom je niet ver meer. Dan ben je eigenlijk zelf aan het boeren, als verpachter. Je schrijft helemaal voor hoe... En dan is die boer alleen nog maar uitvoerder.

Vanggewas na de maïsoogst dat is toch al verplicht? Meststoffenregelingen.

Scheuren van grasland. Wat ze doen is meestal eens in de 7 jaar, dacht ik, scheuren. Voor de graslandvernieuwing. Ja, dat mag ook, daar is pachtjurisprudentie over. Pachters die grasland hadden gepacht en dat gingen scheuren. Dat mag als dat gebeurt om de grasmatten te vernieuwen, 1x in de 5 of 6 jaar.

Maar het niet scheuren, Gij zult uw grasland niet scheuren, is dat opneembaar in een pachtcontract?

Ik denk het op zich wel, ja, daar is ook jurisprudentie over van de Grondkamer of nee, van de Pachtkamers denk ik. Vordering tot ontbinding omdat de pachter het grasland gescheurd had. Daar is tegenwoordig helemaal geen discussie meer over. Dan moet je het verpachten als grasland, blijvend grasland. Daar is trouwens ook een registratieterm voor...

En kan je hier goed op controleren en handhaven?

Ja wat die boeren altijd zeggen, het is 5 jaar geleden voor het laatst gescheurd, het is noodzakelijk om te doen voor de graslandverbetering, 1 jaar maïs. Maar daar wordt de pacht niet op ontbonden, pachter krijgt een waarschuwing.

Is dit te regelen in een private beheerovereenkomst?

Tja, wat bedoel je precies met een private beheerovereenkomst? Is dat een aanvulling op het pachtcontract? Daar kom je ook op het punt van de negatieve pacht. Kijk, een boer die moet beheren die moet daarvoor beloond worden. En misschien moet hij wel zoveel werk doen dat het meer is dan zijn pacht. En kan dat dan, negatieve pacht, is er dan wel sprake van pacht? Want de definitie van pacht is natuurlijk: het ter beschikking stellen van land tegen een tegenprestatie. En dan is die tegenprestatie er niet meer. Dus daarom neem je dan een beheerovereenkomst.

Telen van graan, gras, minder hakvruchten. Nou ja dan schrijf je dus gewoon voor dat er 1x in de zoveel jaar bieten geteeld mogen worden. Eigenlijk zijn er niet zoveel problemen. Het zijn vooral praktische problemen. En tekstuele. Hoe verwoord je het. Maak er een voorschrift van, in plaats van een intentie.

Maar wat is jouw aanbeveling nu naar ons? Dat we het omzetten naar voorschriften? En dan testen bij de Grondkamer en bij LNV en dergelijke?

Ja, precies.

[Lage bandenspanning]

Het is natuurlijk allemaal buitengewoon oncontroleerbaar, maar goed. Het wordt wel gedaan. Nou dat vind ik wel een heel erg gedetailleerde en lastige. Maar wiellast? Je ziet weleens dat het voorgeschreven wordt in de pachtovereenkomst, dat je met een maximaal gewicht op de dam of de draaibrug of dat soort dingen mag, omdat hij niet zwaarder kan hebben. Maar ze zullen geneigd zijn om zich daaraan te houden. Je wil ook niet dat je er doorheen zakt. Bij de bodem is dat natuurlijk weer wat anders. Je krijgt dus een vorm van die kerende grondbewerking, kijk, wat eronder staat, dat zit allemaal een beetje in dezelfde rooi. Die kerende grondbewerking en vaste rijpaden en dat soort dingen. Ik vind het vrij specifiek. Als de grondslag, de aard van de bodem, als die ertoe aanleiding geeft, zou ik zeggen, dat het wel kan. Moet je wel onderbouwen.

[Emissiebeperkende maatregel onkruidbestrijding]

Volgens mij kun je dat wel. Dat is geregeld in de wet op de gewasbescherming en de daaruit voortvloeiende regels. Maar kan je verder gaan dan de wet?

Tot slot

Als je nou die hele lijst zo ziet... denk je dat de Grondkamer daar... Wat is je inschatting? Vinden ze dit te gedetailleerd of...

Ik denk dat ze dat in veel gevallen wel te gedetailleerd zullen vinden, ja. Dat ze in die voorwaarden gaan schrappen. Dat is natuurlijk wel een stukje onzekerheid waar je mee zit. Tenminste als je die pachtovereenkomst aangaat, je neemt er een voorschrift in op en je gaat naar de Grondkamer ter goedkeuring en de Grondkamer schrapt 'm, en dan staat de pachtovereenkomst vast, maar zonder dat voorschrift.

Mooi, de boodschap is duidelijk: kijk hoe gedetailleerd je het op kan schrijven, maar houd oog voor belangen en houd het uitvoerbaar. Laat de boer de boer. Kijk vooral naar de autonomie van de Grondkamer, want het risico is dat je van alles kan afspreken, maar als dat wordt afgekeurd, blijf je allebei met lege handen achter.

Bijlage 2 Provinciale pachtovereenkomsten

Inleiding

Indien in de samenleving veel waarde wordt gehecht aan het borgen van een goede bodemkwaliteit van alle landbouwgronden in Nederland, zijn daarvoor goede afspraken met de agrarische ondernemers nodig. In het geval de ondernemer de grond pacht, kan de verpachter met hem proberen een pachtcontract te sluiten met daarin de gewenste afspraken voor een goed bodembeheer. De *pachtregelgeving* kent in dit opzicht echter een aantal beperkingen.

Het is in principe mogelijk om een aanscherping van *generieke (milieu)wetgeving* te bepleiten. Daarin op te nemen bodembeheerregels zouden niet alleen voor pachters, maar ook voor eigenaar-gebruikers van toepassing zijn.

De derde mogelijkheid is het sluiten van een *privaatrechtelijke beheerovereenkomst*. De ene partij, bijvoorbeeld een regionale overheid of een verpachter, biedt de grondgebruiker (pachter) een vergoeding aan in ruil voor het uitvoeren dan wel nalaten van een aantal beheerhandelingen met het oog op het bevorderen van een goede bodemkwaliteit.

Naarmate het mogelijk wordt om bodemkwaliteit na te streven in pachtovereenkomsten, zal minder beroep gedaan hoeven te worden op generieke regelgeving of privaatrechtelijke beheerovereenkomsten. Maar andersom geldt dit ook.

In dit hoofdstuk worden praktijkvoorbeelden beschreven van de provincies Noord-Brabant, Fryslân en Noord-Holland, die in hun hoedanigheid als beleidsverantwoordelijke voor het ruimtelijke en natuurbeleid, duurzaam bodembeheer proberen te regelen via pachtvoorwaarden. Deze voorbeelden dienen ter inspiratie voor andere verpachters.

Pachtvoorwaarden provincie Noord-Brabant

Vanaf 1 januari 2016 verzorgt het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) de pachtuitgifte van een groot deel van de grondportefeuille van de provincie Noord-Brabant. Het gaat om gronden binnen het Natuurnetwerk Brabant, maar ook om agrarische gronden daarbuiten. De beschikbare percelen worden via een openbare inschrijving verpacht. De inschrijvingen van de potentiële pachters worden beoordeeld op de geboden prijs, maar vooral ook op de inspanningen die de boeren willen leveren voor een duurzaam gebruik van de grond.

Het gaat in de provincie Noord-Brabant om 1.200 à 1.300 pachtcontracten per jaar. Er vindt selectie op bedrijfsniveau plaats op basis van prijs en toegepaste certificaten, en een daarop gebaseerd puntensysteem. Het systeem met certificaten blijkt goed te werken. De website van het GOB geeft uitgebreide informatie over de duurzaamheidsscore. In de pachtcontracten wordt verwezen naar de certificaten waardoor niet alle eisen in de pachtcontracten behoeven te worden overgenomen.

Percelen worden aangeboden in geliberaliseerde pacht voor een periode van 1, 2 of 3 jaar in een aantal varianten. De pachtcontracten betreffen vooral gebieden met natuurwaarden, maar een deel betreft gangbare landbouwgronden. Via een puntensysteem worden 'duurzame boeren' in het voordeel geplaatst boven boeren die niet duurzaam zijn. Voor de gunning weegt ook mee of een potentiële pachter zich inspant voor een beter waterbeheer, verbetering van de bodemkwaliteit en vergroting van de biodiversiteit.

De volgende certificaten tellen mee: SKAL biologisch (zowel plantaardig als dierlijk), Milieukeur²² (zowel plantaardig als dierlijk), Beter Leven, MDV (Maatlat Duurzame Veehouderij), Weidemelk en

²² Inmiddels is Milieukeur vervangen door 'On the way to PlanetProof'.

GLB-erkende certificaten (= het akkerbouw-strokenpakket inclusief Vogelakker, het Veldleeuwerikpakket, Vezelhennep en Biodiversiteit-plus). Sinds 2018 worden ook punten gegeven aan boeren met een bodempaspoort.²³

Buiten het Natuurnetwerk zijn in Noord-Brabant aan geliberaliseerde pacht in 2019 de volgende voorwaarden verbonden:

- Het is niet toegestaan bollen, lelies, aardbeien, prei of asperges te verbouwen of bomen te planten.
- Op het pachtobject mogen geen glyfosaathoudende middelen (bijvoorbeeld Roundup) worden gebruikt. (Deze voorwaarde is echter door de Grondkamer afgewezen.)
- De bij het pachtobject behorende landschapselementen (sloten, poelen, solitaire bomen en rijen van bomen en/of struiken op of binnen de perceelsgrens) worden in stand gehouden. Pachter draagt op zijn kosten zorg voor het onderhoud ervan.
- Indien het gepachte een SKAL-status heeft en wanneer gegunde een SKAL-bedrijf is, moet aan SKAL-voorwaarden voldaan worden.

Uit de pachtvoorwaarden van de provincie Noord-Brabant blijkt dat ook buiten het Natuurnetwerk nadere eisen kunnen worden gesteld, inclusief certificatieisen.

Pachtvoorwaarden provincie Fryslân

Ook in Fryslân wordt gewerkt met een provinciaal puntensysteem. De eerste voorkeur gaat uit naar biologische boeren. Daarna wordt gekeken naar melkveehouders die hoog scoren in de duurzaamheidsprogramma's van FrieslandCampina, Arla en A-ware, of boeren die werken volgens de principes van het Boerengilde.

Volgens de *Landbouwcourant* beschikt de provincie over 1800 ha landbouwgrond die onder het nieuwe pachtbeleid valt. 1100 ha valt onder het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Daarbuiten zet de provincie in op het beperken van chemische bestrijdingsmiddelen en het instellen van bemestingsvrije zones. Voor het accepteren van deze 'natuurbepkeringen' geeft de provincie de pachter een korting op de pachtprijs. Voorzien werd dat de provinciale pachtinkomsten daardoor 200.000 euro lager zouden uitvallen.²⁴

De gronden binnen het NNN en de ruilgronden worden verpacht in geliberaliseerde contracten van één jaar. Jaarlijks stelt de provincie de pacht prijzen vast. Bij het aangaan van een pachtcontract doet de provincie de toezegging om het contract tweemaal te verlengen met een periode van een jaar.

Buiten het NNN gelden de volgende voorwaarden voor grasland:

- Een bemestingsvrije strook langs de sloten van 5 m, gemeten vanaf de insteek van de sloot. Voor percelen smaller dan 50 m geldt een bemestingsvrije strook van 3 m. Voor de strook geldt dat deze niet tussen 1 april en 15 juni mag worden gemaaid.
- Chemische bestrijdingsmiddelen mogen alleen worden ingezet voor pleksgewijze bestrijding van probleemkruiden.
- Bestaand grasland mag niet worden gescheurd (alleen na vooraf verleende schriftelijke toestemming verpachter kan hiervan worden afgeweken).

Voor deze voorwaarden wordt een pacht prijsreductie van 5% toegepast op de vastgestelde pacht prijs.

Gebruiksvoorwaarden voor bouwland *buiten* het NNN:

- Voor bouwland geldt een verplichting tot het inzaaien met een inheems bloemrijk kruidenmengsel (vóór 15 mei) in een strook van minimaal 3 m langs de slootkant.
- Voor bouwlandkavels groter dan 5 ha, geldt hiervoor genoemde verplichting voor een strook van minimaal 6 m langs de slootkant.
- Deze strook mag niet als kopakker worden gebruikt.

²³ Zie: <https://www.groenontwikkelingsfondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/pachten-van-grond/bodempaspoort>. Zie ook <https://www.zlto.nl/bodempaspoort>.

²⁴ Bron: Leeuwarder Courant, 30 november 2018.

- Op deze strook mag geen bemesting plaatsvinden en is het niet toegestaan om bestrijdingsmiddelen te gebruiken.
- De strook mag na de oogst van het hoofdgewas worden geklepeld of gemaaid.
- In overleg met pachter het gebruik af te stemmen, zodat het gebruik bijdraagt aan een betere bodemkwaliteit en verbetering van het organischestofgehalte.

Voor deze voorwaarden wordt een pacht prijsreductie van 20% toegepast op de vastgestelde pacht prijs.

Bovendien kunnen pachters percelen of landschapselementen (houtwallen, elzensingels, pingo's, dobben) opnemen in een beheerovereenkomst voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Veel aandacht wordt besteed aan het selecteren van pachters. Kandidaat-pachters die bij de belangstellingsregistratie hebben aangetoond dat zij natuurbeheer en duurzaamheid toepassen in hun bedrijfsvoering, krijgen voorrang. De provincie hanteert hiervoor onder andere de volgende certificaten/criteria: SKAL-gecertificeerd, Veldleeuwewik, Goed Leven, Milieukeur, Foqus Planet van FrieslandCampina, deelname aan duurzaamheidsprogramma Royal A-ware, lid van het Agrarisch Natuurbeheercollectief, gecertificeerd als Natuurboer, deelname Duurzame Zuivelketen. Ook geldt er een afstandscriterium van 5 km om CO₂-uitstoot door onnodige vervoersbewegingen te voorkomen.

De maatregelen buiten het NNN beperken zich dus tot een bemestingsvrije strook, pleksgewijze bestrijding van onkruid, en niet-scheuren. Dat is heel mager om tot een goede bodemkwaliteit te komen.

Pachtvoorwaarden Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland hanteert bij de selectie van pachters de criteria marktconform, rechtmatig en transparant. De provincie stelt de pacht prijs vast op basis van een regionorm. Daarop kunnen kortingen worden geboden ter compensatie van beheerbeperkingen op het gebied van natuur (biodiversiteit), water (kwaliteit en kwantiteit) en duurzaamheid (bodemkwaliteit en korte ketens).

De provincie streeft een vierjarig contract na en hanteert een afstandscriterium van 5 km om het aantal verkeersbewegingen te beperken. Bedrijven die een certificaat kunnen overleggen uit een provinciale selectie van duurzaamheidcertificaten hebben bij de selectie de voorkeur.

De provincie Noord-Holland heeft circa 1.700 ha agrarische grond in eigendom, die tijdelijk aan agrarische ondernemers in pacht wordt uitgegeven in afwachting van de definitieve bestemming. Gedeputeerde Staten stellen daarvoor jaarlijks uitgangspunten vast. Er worden zo veel mogelijk meerjarige pachtovereenkomsten afgesloten (2, 3 of 4 jaar). De provincie Noord-Holland heeft beperkende gebruiksvoorwaarden in het kader van biodiversiteit en waterkwaliteit voor gronden *binnen* de weidevogelgebieden en NNN-begrenzing en daarbuiten. Voor percelen buiten de NNN-begrenzing gelden alleen voorwaarden die de biodiversiteit en de waterkwaliteit bevorderen. Als vergoeding wordt op de geliberaliseerde pacht prijs een procentuele korting toegepast. Voor gronden die buiten de NNN-begrenzing liggen, hanteert de provincie de onderstaande gebruiksvoorwaarden.

Gebruiksvoorwaarden voor landbouwpercelen buiten NNN-begrenzing

Percelen grasland met een weidevogel doelstelling (beheertype open grasland)

- er geldt een mest- en bestrijdingsmiddelen vrije strook langs de schouwsloten van 3 m, gemeten vanaf de insteek van de sloot. Op percelen smaller dan 50 m geldt een mest- en spuit vrije zone van 2 m.
- Niet maaien tussen 15 maart en 15 juni.
- Bestaand grasland mag niet worden gescheurd.

Voor dit pakket aan voorwaarden geldt een korting op de pacht prijs van 40%.

Overige percelen grasland

- Een mest- en bestrijdingsmiddelen vrije strook langs de schouwsloten in acht nemen van 3 m gemeten vanaf de insteek van de sloot.

-
- Voor percelen smaller dan 50 meter geldt een mest- en spuitvrije strook langs de schouwsloten van 2 m breed.
 - Bestaand grasland mag niet worden gescheurd anders dan na toestemming van de verpachter (beoordeling op grond van de Provinciale Ruimtelijke Verordening artikel 26).

Voor dit pakket aan voorwaarden geldt een korting op de pachtprijs van 5%.

Hiermee wordt iets gedaan aan milieucondities en landschap (blijvend grasland) maar komen we niet dichterbij het borgen van de bodemkwaliteit.

Percelen bouwland, bollenland en tuinland:

- Mest- en spuitvrije strook langs de schouwsloten in acht nemen van 3 m gemeten vanaf de insteek van de sloot bovenop de verplichte 50 cm mest- en spuitvrije zone. Voor bouwland groter dan 5 ha dient een strook van 6 m aangehouden te worden, beginnende 50 cm uit de insteek van de sloot.
- Verplichting tot het inzaaien met een inheems bloemrijk kruidenmengsel in de mest- en spuitvrije strook.
- De pachter van bouwland dient jaarlijks een bouwplan in ter afstemming met de provincie. De provincie kan dit afwijzen als het een negatief effect kan hebben op de bodemkwaliteit. Voor dit pakket aan voorwaarden geldt voor bouwland een korting op de pachtprijs van 20%, voor bollen- en tuinland een korting van 30%.

De provincie Noord-Holland regelt alles in een privaatrechtelijke beheerovereenkomst, m.u.v. de pachtprijs en de lengte van het contract.

Criteria voor het selecteren van een pachter

De provincie hanteert onder meer de volgende selectiecriteria.

Goed bodembeheer

Om goed bodembeheer te bevorderen, kan de pachter dezelfde grond toebedeeld krijgen als het jaar ervoor, als hij de maximale termijn van vier jaar op die grond nog niet heeft bereikt. Daarnaast wordt het gebruik van groenbemesters en andere gewassen die de kwaliteit van de grond verbeteren, gestimuleerd.

Duurzaamheid en natuurbeheer in de bedrijfsvoering

Bij de selectie krijgen die gegadigden de voorkeur die bij hun inschrijving kunnen aantonen dat hun bedrijf beschikt over een van de volgende certificaten:

Biologisch (is gelijk gesteld aan EKO-keurmerk), Natuurboer uit de buurt, MPS A of A+ natural Protected, 'On the way to PlanetProof', Veldleeuwerik, Keten Duurzaam Rundvlees (KDR), Duurzame Zuivelketen (DZK), dat wil zeggen duurzaamheidsprogramma's van CONO, Royal Friesland Campina, Arla, DOC, De Graafstroom, Henri Willig, Hochwald, Bel Leerdam, Vreugdenhil, CZ Roveen en Delta Milk.

Afstandscriterium

De provincie Noord-Holland hanteert een afstandscriterium van maximaal 5 km tussen het te pachten perceel en het betreffende bedrijf.

Bijlage 3 Het RVB als verpachter

In deze bijlage worden de specifieke uitgangspunten en de werkwijze van het RVB bij het uitgeven van landbouwgrond weergegeven.

Gronduitgiftepraktijk

Het RVB is als privaatrechtelijk beheerder van de agrarische gronden van de staat bij het in pacht uitgeven van gronden eraan gehouden om marktconform, transparant en openbaar te handelen. Iedere boer dient gelijke kansen te hebben. Dat is een belangrijk uitgangspunt. Het RVB kan niet selecteren 'aan de voordeur', bijvoorbeeld door boeren die over een bepaald certificaat beschikken, een voorkeurspositie toe te kennen. Als dit aan het RVB toegekend zou worden, ontstaan er veel nieuwe mogelijkheden die vergelijkbaar zijn met de stappen die de provincies nemen.

Het Rijksvastgoedbedrijf en privaatrechtelijke beheerovereenkomsten

De vraag is of het RVB via een private beheerovereenkomst afspraken kan regelen die publiekrechtelijke regels aanvullen. Uit het Windmill-arrest (HR 26 januari 1990, [NJ 1991/393](#)) lijkt dat een verpachtende overheidspartij niet privaatrechtelijk mag regelen, wat publiekrechtelijk geregeld is of kan worden. Pachtovereenkomsten van provincies met boeren zijn ook buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN) vaak gericht op natuur- en landschapswaarden (zie vorige paragraaf) en dat geldt ook voor private beheerovereenkomsten. Het RVB zal dit als privaatrechtelijk beheerder van agrarische gronden van de staat niet snel doen, omdat het gehouden is aan het in goede staat houden van de gronden ten behoeve van het agrarisch gebruik, naast de taak om de vermogenspositie van het Rijk te borgen. Het RVB zal daarom vooral de mogelijkheden willen verkennen om binnen de gebruikelijke pachtovereenkomsten bepalingen toe te voegen, die strekken tot het behoud van de bodemkwaliteit. Die mogelijkheden worden in de huidige situatie bepaald door de jurisprudentie van de pachtkamers.

Korting op de pachtsom

Het RVB heeft als eerste opdracht om als een goed rentmeester het vermogen van de staat te beheren. Het verstrekt geen subsidies. Echter, indien het om afspraken gaat gericht op het in goede staat houden van de agrarische gronden, die zich niet laten opnemen in een pachtovereenkomst noch geschikt zijn voor generieke wetgeving, zou het RVB een aanvullende privaatrechtelijke overeenkomst kunnen sluiten met de pachter, waarin die afspraken worden opgenomen en daarvoor een beheervergoeding in het vooruitzicht wordt gesteld. Kortingen op de pachtsom kunnen alleen worden afgesproken voor afspraken die in de pachtovereenkomst kunnen worden opgenomen. De hoogte van de pacht wordt bepaald door de bij wet vastgestelde pachtprijsnormen die gelden voor reguliere pacht en voor geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar. De pachtprizen voor geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar komen in de vrije markt tot stand.

Als privaatrechtelijk vermogensbeheerder van de staat werkt het RVB ook mee aan het realiseren van publieke doelstellingen van de (Rijks)overheid, mits daarvoor een duidelijk opdrachtgever aanwezig is. De staatssecretaris van BZK ondersteunt het streven van de minister van LNV naar het realiseren van kringlooplandbouw en bodemkwaliteit. Het RVB is bijvoorbeeld lid van de stuurgroep Grondgebruik Flevoland. Het heeft in deze provincie ca. 28% van de grond in eigendom. Na het in beeld brengen van de ontwikkelingen die op langere termijn zullen leiden tot verandering van de grondgebruiksmogelijkheden in Flevoland,²⁵ heeft de staatssecretaris van BZK in Zeewolde (maart 2019) toegezegd om gronden van de staat in te zetten voor proefprojecten voor onder meer het bevorderen van bodemkwaliteit.

²⁵ Zie het onderzoek 'Grond in Beweging', Wageningen Economic Research en Kadaster, in opdracht van het RVB, maart 2019. Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/464860>. of op www.wur.nl/economicresearch (onder Wageningen Economic Research publicaties).

Bodemkwaliteit tijdens de contractperiode in diverse pachtvormen

Ook op de agrarische gronden van de staat, bijvoorbeeld in de provincie Flevoland, zijn er duidelijke signalen dat bodemdegradatie op verscheidene agrarische bedrijven tot oogstderving leidt. Dat werkt door in het inkomen van de boer en in de marktwaarde van de grond. Zowel de verpachter als de pachter heeft er dus belang bij om bodemdegradatie een halt toe te roepen.

Het RVB wil voorkomen dat aan het eind van een pachtperiode de kwaliteit van de bodem heeft ingeboet. Uit navraag bij een rentmeester van het RVB over de kwaliteit van de gronden die terug worden verkregen vanuit reguliere pacht respectievelijk vanuit geliberaliseerde kortlopende pacht, komt het volgende beeld.

Het komt regelmatig voor dat reguliere pachters de gronden aan het einde van de pachtperiode uitputten door te intensieve bouwplannen (nog maar weinig graangewassen) toe te passen en het nalaten van het onderhoud van drainage en het toepassen van kilveren (egaliseren van het zaaibed). Er komen bij beëindiging van de pachtovereenkomst kavels terug met knolcyperus of andere lastige besmettingen.

Het RVB zet deze kavels dan in de luzerne om wat rust te creëren in het bouwplan. Daarnaast worden de kavels weer geëgaliseerd en goed gedraineerd. Bij geliberaliseerde pacht kan beter gestuurd worden op de bouwplannen. De gronden liggen er meestal goed bij. Gegeven de relatief hoge pachtprizen beseffen de meeste ondernemers dat ze de meeste kans hebben op een succesvolle teelt, indien ze de grond goed verzorgen.

Kortom, volgens een rentmeester van het RVB hebben kavels in reguliere pacht aan het einde van de contractperiode vaak een slechtere conditie dan kavels in geliberaliseerde pacht. De reguliere pachter hoeft binnen de huidige pachtregelgeving nauwelijks verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde beheer. Dat zou anders kunnen bij een herziening van het pachtstelsel. Het feit dat bij reguliere pacht niets dwingend in pachtovereenkomsten kan worden opgenomen, betekent daarmee feitelijk dat voor 83,7% van de pachtgronden niets omtrent duurzaamheid kan worden afgedwongen en het RVB, evenals andere verpachters, daarmee aangewezen is op vrijwillige afspraken met de pachters. Voor de gronden onder geliberaliseerde pacht (9,2%) kunnen in beginsel voorwaarden voor duurzaam bodembeheer worden meegenomen. De eerste stappen daartoe zijn het vergaren van kennis over de oorzaken van bodemdegradatie en van kennis over de te verwachten effecten van mogelijke maatregelen. Vervolgens dienen, waar het pachtgronden betreft, effectieve maatregelen vertaald te worden in afspraken die zo veel mogelijk in de pachtovereenkomsten worden opgenomen. Daarbij heeft ook de Grondkamer nog een belangrijke positie, zoals in hoofdstuk 7 is verduidelijkt.

Wat dan nog overblijft aan wenselijke afspraken tussen grondeigenaar en grondgebruiker, dient in generieke regelgeving of privaatrechtelijke beheerovereenkomsten geregeld te worden.

Het RVB kan bij een verdere oriëntatie op labels, indices en bijbehorende certificaten voor de controle en handhaving nagaan welke labels of certificaten, zoals SKAL, zorgen voor goede controlemechanismes.

Bodemkwaliteit en pachtvormen van het RVB

Bij reguliere pacht en bij erfpacht stelt het RVB geen eisen aan het bouwplan. De enige eis die gesteld wordt, is dat men verwacht dat de pachtgrond met minimaal dezelfde bodemkwaliteit wordt teruggeleverd aan het RVB als bij aanvang was uitgeleverd. Er wordt een begintoets en een eindtoets gemaakt door bemonstering die overwegend is gericht op plagen of ziekten, zoals een meting, gericht op bijvoorbeeld het voorkómen van aaltjes.

Voor de grond die in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven door middel van een openbare inschrijving of een veiling per opbod, wordt een bouwplan voorgeschreven. Het bouwplan dient het duurzaam grondgebruik en de kwaliteit van de grond te borgen. Het Rijksvastgoedbedrijf inventariseert de bodemkwaliteit voordat de grond in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven door middel van diverse bodemkwaliteitsonderzoeken (onderzoeken naar bemesting en besmetting met

diverse ziekten). De bodemkwaliteit wordt aan het eind van het contract opnieuw gecontroleerd. Met deze maatregelen beoogt het RVB het duurzame gebruik van de grond te borgen.

De opgedane ervaringen zijn tot nog toe in overeenstemming met het beoogde duurzame gebruik. De hoogste inschrijver of bieder is verplicht zich te houden aan het voorgeschreven bouwplan. Fysieke controle en handhaving van het bouwplan door het Rijksvastgoedbedrijf dragen bij aan het duurzaam beheer. De besmettings- en bemestingsonderzoeken worden door onafhankelijke bureaus uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken worden vastgelegd in rapporten die beschikbaar zijn voor alle belangstellenden, waaronder de nieuwe pachters. In de afgelopen jaren zijn door het RVB ook gronden in eenjarige geliberaliseerde pacht uitgegeven.

Het RVB probeert bij het voorschrijven van het bouwplan zo goed mogelijk aan te sluiten bij verschillen per regio, per grondsoort, per perceel en per type agrarische bedrijfsvoering. Het RVB geeft per kavel aan welke maximale of minimale oppervlakte je van een gewas mag of moet telen. Deze maximumoppervlakte is een extra criterium naast de gewasrotatie in de tijd: een vruchtwisseling van bijvoorbeeld eenmaal per vier jaar betekent dat als je wel ieder jaar het gewas wilt verbouwen, je maximaal 25% van je kavel voor het gewas kunt gebruiken.

Controle en handhaving in de praktijk van het RVB

Het sluiten van bijzondere overeenkomsten of het controleren in het veld van gemaakte afspraken vergt veel arbeidsinzet. Bij het RVB wordt onderkend dat er meer menskracht nodig is om deze rentmeestertaken effectief uit te voeren. Er is ook te weinig tijd om met enige regelmaat bij de boer aan de keukentafel te zitten, terwijl bekend is dat dit de verhouding tussen verpachter en pachter zeer ten goede kan komen.

Het Rijksvastgoedbedrijf signaleert dat bij geliberaliseerde pacht met voorwaarden omtrent het bouwplan soms andere gewassen worden geteeld dan wat was afgesproken. De huidige controles vinden plaats door steekproefsgewijze, visuele inspecties op de percelen.

Wanneer er afwijkingen van het bouwplan worden geconstateerd, dient te worden nagegaan waarom dit niet is gemeld aan de verpachter en of de redenen voor het afwijken al dan niet plausibel zijn. Er wordt in opdracht van het RVB niet uitgebreid gehandhaafd in juridische zin door middel van een beroep op de rechter.

Experimenteerruimte voor het RVB

Het RVB stelt zich proactief op als privaatrechtelijk beheerder van de agrarische gronden van de staat. Het zet zich in om als verpachter de kwaliteit van de landbouwgronden te verhogen. Daartoe neemt het waar mogelijk voorwaarden op in de pachtovereenkomsten. Het RVB neemt deel aan de werkgroep ter uitvoering van het Nationaal Programma Landbouwbodems, stelt gronden in Flevoland beschikbaar voor proefprojecten en heeft opdracht gegeven tot het verrichten van het onderhavige onderzoek naar de mogelijkheden om in pachtovereenkomsten afspraken vast te leggen met de pachters om het behoud van hoogwaardige landbouwbodems te borgen.

Het RVB heeft zich aangesloten bij de zogenoemde 'Bodemcoalitie', die werkt aan de Open Bodem Index (OBI) die, samen met de agrarische ondernemers, de toeleverende en verwerkende bedrijven en de wetenschappelijke instituten en diverse overheden, wordt ontwikkeld.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3027
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 3027
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.000 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

