

## Leidraad: Landbouwgrond ter beschikking stellen door lokale besturen

versie februari 2026

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                                                | <b>2</b>  |
| 1.1. <i>Waarom deze leidraad?</i>                                                  | 2         |
| 1.2. <i>Landpacht is de logische keuze, maar is niet altijd geschikt</i>           | 2         |
| 1.3. <i>Andere contractvormen bieden kansen: Erfpacht, opstal &amp; concessie</i>  | 3         |
| <b>2. Overzicht contractvormen</b>                                                 | <b>3</b>  |
| 2.1. <i>Zakelijk recht, persoonlijk recht &amp; administratief contract</i>        | 3         |
| 2.1.1. Zakelijk recht                                                              | 4         |
| 2.1.2. Persoonlijke rechten                                                        | 4         |
| 2.1.3. Administratieve contracten                                                  | 4         |
| 2.2. <i>Overzichtstabel en beslissingsboom contractvormen</i>                      | 4         |
| <b>3. Risico op herkwalificatie of nietigverklaring</b>                            | <b>6</b>  |
| 3.1. <i>Landpacht</i>                                                              | 6         |
| 3.1.1. Belangrijke bepalingen uit het Vlaams Pachtdecreet                          | 6         |
| 3.1.2. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als pacht              | 7         |
| 3.2. <i>Overheidsopdracht of concessie</i>                                         | 7         |
| 3.2.1. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als overheidsopdracht  | 8         |
| 3.2.2. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als concessie          | 9         |
| 3.3. <i>Samengevat</i>                                                             | 9         |
| <b>4. Algemene principes terbeschikkingstelling van grond door lokale besturen</b> | <b>9</b>  |
| 4.1. <i>Mededinging, transparantie en gelijke behandeling</i>                      | 9         |
| 4.2. <i>Vermijden van verboden staatssteun</i>                                     | 11        |
| 4.3. <i>Het onderscheid tussen privaat en publiek domein</i>                       | 12        |
| <b>Disclaimer bij deze leidraad</b>                                                | <b>13</b> |
| <b>Annex: wettelijk kader van de besproken contractvormen</b>                      | <b>14</b> |

Deze leidraad kwam tot stand met de medewerking van Geerts/Denayer advocaten, [www.geertsdenayer.be](http://www.geertsdenayer.be).

# 1. Inleiding

## 1.1. Waarom deze leidraad?

Lokale besturen beschikken vaak over een aanzienlijk patrimonium, waaronder ook landbouwgronden. Die gronden kunnen een belangrijke hefboom zijn naar een lokale en duurzame landbouw. En ze kunnen worden ingezet om beleidsdoelstellingen rond klimaat, biodiversiteit, lokale economie en gezonde voeding concreet te maken.

Met deze leidraad en de bijhorende overzichtstabel en beslissingsboom bieden we lokale besturen een helder **overzicht van de verschillende contractvormen** waarmee landbouwgrond ter beschikking kan worden gesteld. We geven daarbij ook enkele kanttekeningen mee, o.a. de **beginselen van behoorlijk bestuur**, de risico's voor **herkwalificatie** van een contractvorm en **de regels voor staatsteun**. De Landgenoten wil lokale besturen met deze leidraad ondersteunen bij het maken van weloverwogen en juridisch robuuste keuzes.

We vertrekken in deze leidraad vanuit een duidelijke ambitie: **ruimte creëren voor agro-ecologische of biologische landbouwbedrijven die lokaal verankerd zijn en bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem**. Dat ligt in lijn met de missie en visie van De Landgenoten. We reiken informatie en handvaten aan om een contractvorm te selecteren die zowel aansluit bij de doelstellingen en randvoorwaarden van het bestuur als bij de noden en verwachtingen van de landbouwer. Daarvoor is erfpacht bij uitstek geschikt.

## 1.2. Landpacht is de logische keuze, maar is niet altijd geschikt

**Landpacht** – of pacht, of de huur van landbouwgrond – is in principe het meest aangewezen instrument om landbouwgrond ter beschikking te stellen aan een landbouwbedrijf. Wanneer landbouwgrond wordt verhuurd met een andere contractvorm, bestaat immers het risico op herkwalificatie naar pacht (zie sectie 3.1). Het Pachtdecreet (de pachtwet) biedt een sterke bescherming aan de gebruiker. Zo geniet de landbouwer een hoge mate van zekerheid over het gebruik van de gronden, gecombineerd met een gereguleerde en billijke pachtprijs. Het Vlaams pachtdecreet werd vernieuwd in 2023 en [gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad](#) op 28 november 2023.

Tegelijk legt datzelfde pachtdecreet lokale besturen duidelijke beperkingen op. Het principe van vrijheid van bebouwing/teelt<sup>1</sup> (artikel 32) en manier van afzet laten weinig ruimte om als bestuur bijvoorbeeld ecologische beleidsaccenten te leggen in het gebruik van de grond.

Sinds november 2023 laat het pachtdecreet wel toe om eigen criteria te hanteren bij de toewijzing van een pacht. Tot 2023 werden deze criteria provinciaal vastgelegd, maar het nieuwe pachtdecreet geeft steden en gemeenten de autonomie om zelf criteria op te stellen. Met die autonomie komt ook de **verantwoordelijkheid bij lokale besturen** te liggen. Zo kunnen lokale besturen via hun beoordelingscriteria bijvoorbeeld jonge of beginnende landbouwers extra kansen geven.

Pacht is echter een **minder geschikt instrument om ecologische voorwaarden** op te leggen aan de gebruiker. Dergelijke voorwaarden botsen immers met het principe van teeltvrijheid. Een lokaal bestuur kan wel **vooraf bepaalde maatregelen nemen** op de eigen gronden, zoals het aanplanten van hagen, en aan de pachter vragen om deze te onderhouden. Dat kan volstaan om landbouwers aan te trekken die bewust kiezen voor een agro-ecologische bedrijfsvoering en ecologische meerwaarde. Binnen een pachtovereenkomst is dit gebaseerd op vertrouwen: het bestuur kan niet afdwingen dat de gebruiker deze ecologische visie blijft

---

<sup>1</sup> Zie een discussie hierover in de [Commissie Landbouw van het Vlaams Parlement](#) op 6 oktober 2021.

volgen, ook niet in bijvoorbeeld economisch moeilijkere omstandigheden. Een ecologische bedrijfsvoering kan niet contractueel worden vastgelegd binnen pacht.

Wil een lokaal bestuur het agro-ecologisch gebruik van de grond daadwerkelijk vastleggen in een overeenkomst, dan is een **andere contractvorm** dan pacht noodzakelijk.

Elke contractvorm heeft eigen kenmerken en gevolgen, zoals de verhouding tussen kosten en inkomsten, de duur van het contract, de juridische vormvereisten en de mogelijkheid om ecologische of sociale voorwaarden op te leggen. De overzichtstabel en beslissingsboom in **sectie 2.2** bieden een snel en helder vergelijkend beeld en ondersteunen lokale besturen bij het maken van een doordachte keuze.

### 1.3. Andere contractvormen bieden kansen: Erfpacht, opstal & concessie

Hoewel het pachtdecreet weinig speelruimte laat, beschikken lokale besturen wel degelijk over andere contractvormen die rechtszekerheid voor de landbouwer combineren met de mogelijkheid om ecologische voorwaarden op te leggen.

Onze voorkeur gaat uit naar een **erfpacht van minstens 27 jaar**, deze laatste op voorwaarde dat het voor een voldoende lange periode wordt toegekend. Bij beide contractvormen kan het bestuur duidelijke voorwaarden verbinden aan het gebruik van de grond. Tegelijk geniet de landbouwer een hoge mate van zekerheid. Idealiter kent het lokale bestuur een erfpacht of recht van opstal toe voor de **verdere loopbaan van de gebruiker**.

Wanneer een lokaal bestuur **een sterk sturende rol wil opnemen** in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld om specifieke diensten of maatschappelijke doelen te realiseren, kan een **overheidsopdracht** of een **concessie voor diensten of werken** aangewezen zijn. In dat geval levert de gebruiker prestaties in functie van vooraf vastgelegde doelstellingen, en voorziet het bestuur in een passende financiële vergoeding voor deze diensten of werken. Idealiter wordt deze contractvorm voor lange duur afgesloten, zodat de gebruiker ruimte krijgt om te investeren in duurzaamheid.

Andere contractvormen bieden de landbouwer minder zekerheid. Die beperkte rechtszekerheid kan de ecologische ambities van een project onder druk zetten: zonder **langdurig perspectief** zal een gebruiker minder geneigd zijn om te investeren in bodemopbouw, hagen, bomen en andere elementen van het agro-ecosysteem. Nochtans zijn net deze investeringen van groot belang, zowel voor de duurzaamheid en veerkracht van het landbouwbedrijf als voor de ecologische meerwaarde op lange termijn.

## 2. Overzicht contractvormen

### 2.1. Zakelijk recht, persoonlijk recht & administratief contract

Contractvormen worden juridisch ingedeeld in **drie grote categorieën**:

- **Zakelijk recht**
- **Persoonlijk recht**
- **Administratief contract**

In de praktijk lopen deze categorieën soms in elkaar over. Toch is het nuttig om dit onderscheid in het achterhoofd te houden, omdat het veel zegt over de **mate van rechtszekerheid** die een contractvorm biedt.

### 2.1.1. Zakelijk recht

Een **zakelijk recht** biedt de grootste zekerheid voor de gebruiker. Het recht is verbonden aan de grond zelf, en niet (enkel) aan de persoon die het gebruikt. Zakelijke rechten worden officieel gepubliceerd en hebben een zogenaamd *volgrecht* of *absolute werking*<sup>2</sup>: het zakelijk recht volgt de zaak en kan tegenover iedereen worden ingeroepen.

Concreet betekent dit dat wanneer een landbouwer bijvoorbeeld een **erfpacht** of een **recht van opstal** verkrijgt op grond van een publieke eigenaar, dit recht blijft bestaan, ook als de grond later wordt verkocht aan een andere eigenaar.

Zakelijke rechten zijn limitatief opgesomd in het Burgerlijk Wetboek (boek 3 – Goederenrecht). In deze context zijn vooral de **zakelijke gebruiksrechten** relevant. Dat zijn er vier: erfdienstbaarheden, vruchtgebruik, erfpacht en opstal. In deze leidraad focussen we op erfpacht en opstal.

### 2.1.2. Persoonlijke rechten

**Persoonlijke rechten** zijn gebaseerd op een verbintenis tussen personen. In deze leidraad komen **landpacht**, **bruikleen** en **bezetting ter bede** aan bod. Dergelijke rechten zijn in principe niet tegenstelbaar aan derden.

Voor **pacht** geldt echter een belangrijke uitzondering: dankzij de specifieke bepalingen in het pachtdecreet blijft een pachter beschermd, ook wanneer de grond wordt verkocht. De zittende landbouwer behoudt in dat geval zijn gebruiksrecht.

Bij **bruikleen** en **bezetting ter bede** is die zekerheid er niet. Wanneer de grond van eigenaar verandert, komt de overeenkomst in principe automatisch tot een einde.

### 2.1.3. Administratieve contracten

**Administratieve contracten**, zoals een **domeinconcessie**, vallen niet of slechts in beperkte mate onder het privaat burgerlijk recht. Ze worden beheerst door specifieke regels van het publiekrecht.

In deze leidraad bespreken we onder deze categorie de **domeinconcessie**, de **overheidsopdracht** en de **concessie voor diensten of werken**. Administratieve contracten zijn doorgaans precair en bieden de landbouwer dus weinig zekerheid.

## 2.2. Overzichtstabel en beslissingsboom contractvormen

Om een duidelijk overzicht te bieden van alle contractvormen waarmee landbouwgrond ter beschikking kan worden gesteld, maakten we een overzichtstabel op met onderstaande contractvormen. In de annex van dit document vind je voor elke contractvorm een verwijzing naar het bijhorende juridische kader.

---

<sup>2</sup> Art. 3.4 BW: "Derhalve verleent een zakelijk recht, onder voorbehoud van diezelfde bepalingen, een volgrecht op grond waarvan de titularis zijn recht kan tegenwerpen aan iedere achtereenvolgende verkrijger van een recht op het goed."

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Landpacht of pacht</b>                | Verhuur van grond (of ander onroerend goed) aan een landbouwbedrijf dat inkomsten verwerft uit de verkoop van de landbouwproductie.<br><br>Bijzondere vormen: <b>langlopende pacht, loopbaanpacht</b>                                                       |
| <b>Bruikleen</b>                         | Gratis gebruik van grond (of een ander onroerend goed), met de verplichting deze na afloop terug te geven.                                                                                                                                                  |
| <b>Bezetting ter bede</b>                | Tijdelijk gebruiksrecht van de grond (of een ander onroerend goed), gratis of tegen betaling, in afwachting van de realisatie van een andere bestemming. (Zonder wettelijke basis, precair)                                                                 |
| <b>Erfpacht</b>                          | Volledig gebruik en genot van de grond. Opgelet: een erfpacht van minder dan 27 jaar valt onder het Pachtdecreet.                                                                                                                                           |
| <b>Opstal</b>                            | Recht om gebouwen of beplantingen (bv. fruitbomen) te hebben op andermans grond.                                                                                                                                                                            |
| <b>Domeinconcessie</b>                   | Gebruiksrecht op openbaar domein, bv. een park.                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Overheidsopdracht</b>                 | Overeenkomst tussen een aanbestedende overheid en een ondernemer voor het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten tegen betaling (al dan niet in geld), bv. uitbouwen van kinderboerderij, of een publieke pluktuin... |
| <b>Concessie voor diensten of werken</b> | Idem overheidsopdracht, maar de concessiehouder dient (het grootste deel van) zijn inkomsten zelf te verwerven via de diensten of werken, en draagt dus het 'exploitatie-risico'.                                                                           |
| <b>Eigen beheer</b>                      | Het bestuur is zelf gebruiker van de landbouwgrond.                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Beheer via De Landgenoten</b>         | Het bestuur geeft een erfpacht aan De Landgenoten                                                                                                                                                                                                           |

De volledige overzichtstabel contractvormen kan je [hier downloaden](#). We geven per contractvorm met kleurcodes aan in welke mate de gebruiker kan rekenen op een lange looptijd en dus rechtszekerheid (kolommen 'duur' en 'zekerheid/opzegbaarheid'), of het lokaal bestuur ecologische voorwaarden kan opleggen (kolom 'ecologische voorwaarden'), en hoe complex de contractvorm is om af te sluiten (kolom 'vormvoorwaarden contractsluiting / administratieve last').

In het bijzonder nodigen we uit om te letten op de groene en gele kleurcodes in de kolommen 'duur', 'zekerheid/opzegbaarheid' en 'ecologische voorwaarden'. Die geven snel inzicht in welke contractvormen het meeste perspectief bieden voor duurzame landbouwprojecten.

Daarnaast bevat de tabel aanvullende informatie, zoals het wettelijk kader, de belangrijkste kenmerken van elke contractvorm en de financiële impact voor zowel bestuur als gebruiker.

Voor een snel overzicht kan de [beslissingsboom contractvormen](#) een handige tool zijn. Voor De Landgenoten is **erfpacht** de meest interessante contractvorm. Die biedt langetermijn-zekerheid aan de boer, maar geeft

een lokaal bestuur ook ruimte om ecologische voorwaarden op te leggen. In [dit artikel](#) lichten we dit verder toe.

Wanneer een lokaal bestuur landbouwgronden ter beschikking stelt van lokale landbouwers, dient dit altijd te gebeuren volgens de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur**. Ongeacht de contractvorm moeten de principes van **openbaarheid, gelijkheid en transparantie** worden toegepast. Dit wordt uitgebreid besproken in sectie 4.1.

### 3. Risico op herkwalificatie of nietigverklaring

De wetgever heeft voor de verhuur van landbouwgrond aan landbouwers een specifiek juridisch kader uitgewerkt: de pacht. Deze contractvorm is **dwingend van aard** en biedt de landbouwer verregaande bescherming, maar laat geen ruimte om ecologische voorwaarden op te leggen of actief ecologisch beleid te voeren via grondbeheer.

Lokale besturen met ambities rond voedsel, klimaat of biodiversiteit kiezen daarom vaak voor andere contractvormen. Dat kan, maar vraagt **zorgvuldigheid**. De gekozen contractvorm moet aansluiten bij de beleidsdoelstellingen én juridisch correct zijn. Zo kan worden vermeden dat een overeenkomst achteraf **wordt geherkwalificeerd** of zelfs **nietig verklaard**.

Daarnaast is ook de **selectie van de gebruiker** cruciaal. Een transparante procedure en duidelijke beoordelingscriteria verhogen niet alleen de juridische robuustheid van de overeenkomst, maar ook de slaagkans van het project. Een landbouwer die de doelstellingen van het bestuur mee onderschrijft, is een belangrijke succesfactor.

Een risico op herkwalificatie of nietigverklaring speelt met name in twee gevallen:

- Het verhuren van landbouwgrond aan een landbouwbedrijf loopt het risico te worden beschouwd als **pacht**.
- Een terbeschikkingstelling van grond die gepaard gaat met verregaande ecologische en/of sociale voorwaarden, zou kunnen beschouwd worden als een **overheidsopdracht of concessie van diensten of werken**.

Hieronder lichten we de contractvormen en hun wetgeving verder toe en bespreken we wanneer er risico is op herkwalificatie of nietigverklaring.

#### 3.1. Landpacht

##### 3.1.1. Belangrijke bepalingen uit het Vlaams Pachtdecreet

Er is sprake van een pachtovereenkomst wanneer **alle onderstaande voorwaarden** vervuld zijn:

- De overeenkomst heeft betrekking op de huur van een **onroerend goed** (grond en/of gebouwen).
- Het onroerend goed maakt deel uit van een **landbouwbedrijf**. Onder landbouwbedrijf wordt verstaan 'de bedrijfsmatige exploitatie van onroerende goederen met als doel landbouwproducten voort te brengen die in hoofdzaak bestemd zijn voor de verkoop'.
- De gebruiker betaalt een redelijke vergoeding voor het gebruik van het onroerend goed.
- De eigenaar gaat akkoord met de pacht.

Het begrip landbouw wordt ruim geïnterpreteerd. Akkerbouw, veeteelt, tuinbouw (al dan niet onder serre), visteelt en boomkwekerijen vallen onder het Pachtdecreet; bosbouw niet.

Een kernprincipe binnen pacht is de **vrijheid van bebouwing** (art. 32). De eigenaar kan geen teelten, teeltwijzen of manier van afzet opleggen. Ook de toewijzing van pacht door een lokaal bestuur moet gebeuren via een procedure die voldoet aan de bepalingen van het Pachtdecreet (art. 24). Ook tijdens de selectieprocedure mogen dus geen criteria worden geformuleerd die impact hebben op de teeltvrijheid.

Het Vlaams Pachtdecreet is **dwingend recht**. Ze is van toepassing ongeacht de benaming die partijen aan hun overeenkomst geven<sup>3</sup>, ook wanneer er geen schriftelijke overeenkomst bestaat.

Pacht biedt de landbouwer een hoge mate van bescherming. Het Pachtdecreet vertrekt vanuit het uitgangspunt dat landbouw een **langetermijnactiviteit** is. Landbouwers investeren tijd en middelen in de landbouwgrond, waarvan het rendement vaak pas na meerdere jaren zichtbaar wordt. Om die reden voorziet het Pachtdecreet in een **minimumlooptijd van negen jaar** (Art. 8), met automatische verlenging, zodat landbouwers voldoende zekerheid hebben om hun bedrijf duurzaam uit te baten.

Daarnaast bestaan er **langlopende pacht** (minstens 27 jaar; art.12§2) en **loopbaanpacht** (tot aan de pensioenleeftijd van de jongste pachter; art 12§3). Deze vormen bieden extra stabiliteit en perspectief, wat vooral voor jonge of startende landbouwers belangrijk kan zijn.

Niet elk gebruik van landbouwgrond is pacht. Zo valt de verhuur van volkstuinten aan particulieren en verhuur van grond voor hobbydieren buiten het toepassingsgebied van het Vlaams Pachtdecreet.

Het Agentschap Landbouw & Zeevisserij bundelt [veelgestelde vragen over pacht](#) op haar website en stelt ook [contractsjablonen](#) ter beschikking.

### 3.1.2. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als pacht

Gratis terbeschikkingstelling valt in principe niet onder het Pachtdecreet, waardoor herkwalificatie naar pacht niet mogelijk is. Vaak leidt dit tot contractvormen met **zeer beperkte rechtszekerheid**, zoals gratis bruikleen of bezetting ter bede. Deze contracten zijn op zeer korte termijn opzegbaar, tenzij anders vastgelegd in de overeenkomst.

Het Pachtdecreet is evenmin van toepassing indien een **zakelijk gebruiksrecht** zoals een **erfpacht van minstens 27 jaar** wordt gevestigd, of in het geval van een **domeinconcessie**, waarbij gebruiksrechten worden toegekend op het openbaar domein. Wanneer landbouwgrond echter tegen betaling ter beschikking wordt gesteld aan een professionele landbouwer, bestaat het risico dat de overeenkomst **als pacht wordt beschouwd**, ook als ze juridisch anders wordt benoemd. De gebruiker kan de overeenkomst dan laten herkwalificeren naar pacht.

## 3.2. Overheidsopdracht of concessie

Een **overheidsopdracht** is een overeenkomst waarbij **een overheid betaalt** voor werken, leveringen of diensten<sup>4</sup>. In de context van landbouwgrond kan het bijvoorbeeld gaan om een opdracht aan een landbouwer om gronden te beheren volgens vooraf vastgelegde ecologische, sociale of maatschappelijke doelstellingen. Deze contractvorm is bijvoorbeeld bij uitstek geschikt voor de uitbating van een zorg- of kinderboerderij.

---

<sup>3</sup> Cass. 29 oktober 2010 ([lx](#)), [juportal.be](#); Cassatie 4 januari 2018 ([lx](#)), [juportal.be](#).

<sup>4</sup> Art 2,17° [Wet inzake overheidsopdrachten](#).



Een **concessie voor diensten** lijkt hierop, maar verschilt fundamenteel: de gebruiker ontvangt geen (of niet uitsluitend) betaling van het bestuur, maar verwerft zijn inkomsten via de exploitatie zelf<sup>5</sup>. De gebruiker draagt hierbij het exploitatierisico.

Een **concessie voor werken** kan relevant zijn wanneer bijvoorbeeld gebouwen gerenoveerd of gronden gesaneerd moeten worden.

Voor zowel overheidsopdrachten als concessies gelden specifieke regels en **verplichte plaatsingsprocedures**, die minder flexibel zijn dan bij klassieke vastgoedtransacties<sup>6</sup>. Bovendien moet er vaak ook rekening worden gehouden met de Europese regels rond staatssteun (zie sectie 4.2)

### 3.2.1. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als overheidsopdracht

Het ter beschikking stellen van grond is op zich geen overheidsopdracht, en dus niet onderworpen aan de wetgeving overheidsopdrachten<sup>7</sup>. Dat verandert wanneer het bestuur **verregaande voorwaarden** oplegt aan het gebruik van de grond om beleidsdoelstellingen te realiseren én wanneer daar **een financiële compensatie of korting** tegenover staat.

Hoe meer het bestuur stuurt op de concrete invulling van de exploitatie, hoe groter het risico dat de overeenkomst juridisch wordt beschouwd als een overheidsopdracht. Ook vanuit het oogpunt van ondernemerschap is het vaak niet wenselijk om de bedrijfsvoering zeer sterk te gaan bepalen.

Dat risico speelt vooral bij de start van de overeenkomst: derden kunnen aanvoeren dat de gebruiksovereenkomst eigenlijk een overheidsopdracht is waarvoor de procedure van de overheidsopdrachten dient gevolgd te worden. Een rechtbank kan dan de gebruiksovereenkomst nietig verklaren.

Het is moeilijk om eenduidig vast te leggen wanneer een overeenkomst een overheidsopdracht is. Een bestuur dient rekening te houden met een zekere grijze zone en doet er goed aan een zekere terughoudendheid in acht te nemen en voldoende autonomie aan de gebruiker te gunnen.

Voorbeeld: Een bestuur sluit een erfpachtovereenkomst van minstens 27 jaar met een landbouwer voor het gebruik van haar grond (en/of ander onroerend goed), maar legt aan de landbouwer ook op dat:

- Enkel agro-ecologische teeltwijze mogelijk is;
- Op een gedeelte van de akkers een houtkant of grasrand moet worden aangelegd met het oog op natuurbehoud;
- De boerderij gratis (voor de bezoeker) moet worden opengesteld met het oog op landbouweducatie (schoolbezoeken, rondleidingen, enz.);
- Minstens 2 doelgroepwerknemers tewerkgesteld moeten worden;
- De productie lokaal moet worden verkocht via Community Supported Agriculture (CSA), een voedselteam of lokale verkooppunten;

---

<sup>5</sup> Art 2,7° [Wet betreffende de concessieovereenkomsten](#).

<sup>6</sup> Meer informatie over het onderscheid tussen 'vastgoedtransacties' en overheidsopdrachten/ concessies, vind je in volgende leidraad: [Publiek-private samenwerking. Praktische handleiding. Draaiboek gebiedsontwikkeling](#) (met name pagina 104 e.v.).

<sup>7</sup> Art. 28§1,1° [Wet inzake overheidsopdrachten](#).



Het bestuur voorziet daarbij ook in **een vergoeding** in geld aan de landbouwer, ter compensatie van deze verplichtingen en/of in **een korting** op de verschuldigde vergoeding voor het gebruik van de grond. In dit geval is sprake van een overheidsopdracht.

### 3.2.2. Herkwalificatie van terbeschikkingstelling van grond als concessie

Neem hetzelfde voorbeeld, maar het bestuur betaalt aan de landbouwer geen enkele vergoeding of voorziet niet in een korting op de gebruiksvergoeding.

In dat geval moet de landbouwer dus wel diensten leveren, maar dient hij deze te financieren met de inkomsten uit het landbouwbedrijf. Indien de verkoop van de landbouwproducten niet zou volstaan, zou de landbouwer voor de activiteiten inzake landbouweducatie aan de bezoekers een vergoeding kunnen aanrekenen, waarmee de diensten dan gefinancierd worden.

In dit geval is sprake van een concessie voor diensten.

De Concessiewet is **niet van toepassing** op concessies voor **diensten** met een **waarde lager dan de 'Europese drempel'**, die vandaag bepaald is op 5.382.000 euro<sup>8</sup>. Voor concessies voor diensten onder deze drempel gelden de principes rond mededinging en gelijke behandeling, zie sectie 4.1.

Voor de berekening van de waarde van de concessie, dient men rekening te houden met de omzet van de concessiehouder en dat over de hele looptijd van de concessie. Bij kleine landbouwbedrijven en een beperkte concessieduur zal deze grens niet makkelijk bereikt worden. Bij grotere bedrijven en een lange concessieduur, mogelijk wel.

Voor een **concessie voor werken** is de concessiewet steeds van toepassing, **ongeacht de waarde**.

## 3.3. Samengevat

Het is niet altijd mogelijk om een scherpe juridische grens te trekken. **Hoe sterker het bestuur inhoudelijk stuurt**, hoe groter de kans dat een overeenkomst als overheidsopdracht of concessie wordt beschouwd.

Bij een klassieke landbouwexploitatie, waarbij de landbouwer zelf instaat voor de bedrijfsvoering en het bestuur slechts **beperkte voorwaarden** oplegt (zoals een agro-ecologische teeltwijze of landschapselementen), kwalificeert de gebruiksovereenkomst **niet als een overheidsopdracht of concessie**.

Een doordachte keuze van contractvorm, gecombineerd met een transparante selectieprocedure en realistische voorwaarden, vormt de beste garantie op een juridisch robuuste overeenkomst.

## 4. Algemene principes terbeschikkingstelling van grond door lokale besturen

### 4.1. Mededinging, transparantie en gelijke behandeling

Wanneer een lokaal bestuur gebruiksrechten toekent op onroerend goed, moet het steeds het **gelijkheidsbeginsel** respecteren. Dat betekent dat kandidaten op een gelijke en eerlijke manier behandeld moeten worden.

---

<sup>8</sup> Art. 4 [KB Concessies](#) van 25 juni 2017.

Concreet houdt dit in dat een gebruiksovereenkomst enkel kan worden afgesloten na een **transparante marktbevraging**<sup>9</sup>. Die bestaat uit een **passende bekendmaking**: Het bestuur maakt zijn voornemen om grond ter beschikking te stellen publiek bekend. Dit dient te gebeuren op een ‘passende’ manier, die afhangt van de waarde van de grond of het contract. In sommige gevallen volstaat bijvoorbeeld de gemeentelijke website, een lokaal vakblad of aanplakking, maar boven een bepaalde waarde (bv concessie voor een kinderboerderij, erfpacht voor grote percelen) dient de bekendmaking nationaal of regionaal verspreid te worden.

Geïnteresseerden krijgen vervolgens tot een bepaalde datum de kans om zich kandidaat te stellen en een voorstel in te dienen. De toewijzing moet **transparant** gebeuren, op basis van een duidelijke en vooraf vastgelegde selectieprocedure gebaseerd op objectieve criteria. Een transparante procedure is cruciaal om het risico op aanvechting, herkwalificatie of nietigverklaring te beperken.

Deze verplichtingen gelden **voor alle contractvormen**. Een lokaal bestuur kan zijn contractpartner dus niet vrij kiezen.

Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat **prijs niet het enige selectie criterium hoeft te zijn**. Afhankelijk van de gewenste invulling van de grond kunnen ook kwalitatieve criteria worden meegenomen, zoals ecologische, sociale of maatschappelijke meerwaarde. In dat geval kan er mogelijk wel sprake zijn van **staatssteun**, de regels die daarbij van toepassing zijn bespreken we in sectie 4.2.

Voor Vlaamse lokale besturen zijn de belangrijkste aandachtspunten bij vastgoedtransacties samengebracht in de [\*\*Omzendbrief KB/ABB 2019/3 – transacties onroerende goederen\*\*](#). Deze omzendbrief steunt op twee kernprincipes:

- De verplichting om de markt te raadplegen;
- De opmaak van een schattingsverslag om de waarde van het onroerend goed correct te bepalen en verboden staatssteun te vermijden (zie sectie 4.2).

Als lokaal bestuur dien je de schatter wel de juiste informatie over het perceel te bezorgen (bijvoorbeeld dat het perceel bedoeld is voor landbouwgebruik), zodat het schattingsverslag een **realistische weergave** van de **werkelijke waarde** is.

Voor het afsluiten van een **pachtovereenkomst** gelden specifieke regels die hiervan afwijken. Artikel 24 van het Pachtdecreet bepaalt hoe openbare besturen landbouwgrond mogen verpachten, tegen de wettelijk vastgelegde maximale pachtprijs.

Sinds de hervorming van de pachtwet eind 2023 kan een lokaal bestuur zelf:

- Bepalen hoe kandidaten zich kunnen aanmelden;
- Vastleggen op basis van welke criteria een pacht wordt toegekend;
- Beslissen welke contractuele bepalingen worden opgenomen.

Daarbij geldt wel een duidelijke beperking: **criteria die betrekking hebben op de teeltwijze en manier van afzet zijn niet toegelaten**. Ook bij pacht blijft transparantie essentieel en moeten alle kandidaten de mogelijkheid krijgen om een bod te doen.

---

<sup>9</sup> RvS 2 februari 1993 nr. 41878, nv Seaport Terminals; RvS 30 januari 2015, nr. 230062, nv Immorochoa.

## 4.2. Vermijden van verboden staatssteun

Om een eerlijke concurrentie binnen de Europese interne markt te garanderen, hanteert de Europese Unie strikte regels rond staatssteun<sup>10</sup>. Staatssteun<sup>11</sup> — directe of indirecte steun van de overheid aan ondernemingen — is in principe verboden wanneer zij de markt kan verstoren (art. 107 VWEU). In bepaalde gevallen moet steun bovendien vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie (art. 108, lid 3 VWEU). Tegelijk bestaan er verschillende **uitzonderingen**, zoals:

- Steun onder een bepaalde drempel (de-minimissteun);
- Steun die verenigbaar wordt geacht met de interne markt (de zogenaamde groepsvrijstellingsverordening);
- Steun voor diensten van algemeen (economisch) belang (DAEB);
- Sectorspecifieke regelingen, waaronder die voor de landbouw.

Deze regels zijn relevant wanneer een bestuur landbouwgrond ter beschikking stelt. **Bij een marktconforme transactie is nooit sprake van staatssteun**: het bestuur handelt dan zoals een private grondeigenaar. Staatssteun kan wél in beeld komen wanneer landbouwgrond **onder de marktprijs of gratis** wordt aangeboden, of wanneer aan landbouwers bijkomende **voordelen of verplichtingen** worden toegekend die een impact hebben op de vergoeding. Besturen die bij de toewijzing van publieke landbouwgrond beleidsdoelstellingen nastreven — zoals duurzame of biologische landbouw, korte ketens of lokale verankering — zullen vaak andere toewijzingscriteria laten meewegen dan enkel de prijs. Die bijkomende voorwaarden zijn dan **openbare dienstverplichtingen** en beïnvloeden vaak de rendabiliteit van het landbouwbedrijf en dus (onrechtstreeks) de vergoeding die de landbouwer kan betalen voor het gebruik van de grond.

Volgens de Mededeling staatssteun van de Europese Commissie kan een vastgoedtransactie als niet-marktconform worden beschouwd wanneer

- Aan de landbouwer bijzondere verplichtingen in het algemeen belang worden opgelegd die een private eigenaar niet zou eisen
- De prijs niet het enige relevante gunningscriterium is

In dat geval moet worden nagegaan of de transactie staatssteun inhoudt, en zo ja, of er een vrijstelling kan worden toegepast, zoals de landbouwvrijstellingsverordeningen, de DAEB-de-minimisverordeningen of het DAEB-vrijstellingsbesluit.

Een eerste toets is steeds de Altmark-rechtspraak. Indien wordt voldaan aan de **vier Altmark-criteria**<sup>12</sup>, is er geen sprake van staatssteun omdat de toegekende compensatie een vergoeding vormt voor de openbare dienstverplichtingen en dus voor het uitvoeren van een DAEB. Deze criteria houden in dat:

1. De onderneming duidelijk wordt belast met een precies omschreven dienst van algemeen economisch belang
2. De compensatie op objectieve en transparante wijze wordt berekend om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel inhoudt

---

<sup>10</sup> Een algemeen overzicht: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/state-aid-overview\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/state-aid-overview_en).

<sup>11</sup> Het begrip staatssteun wordt uitgebreid toegelicht in de Mededeling Staatssteun van de Europese Commissie: [Mededeling 2016/C 262/01](#) van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

<sup>12</sup> Mededeling DAEB [20212/C/8/02](#), nr. 42 e.v..

3. Geen overcompensatie plaatsvindt: de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig om de kosten voor de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te dekken
4. De onderneming wordt aangesteld via een plaatsingsprocedure in overeenstemming met de wetgeving overheidsopdrachten

Wanneer het bestuur (ook vrijwillig, dus ook wanneer de transactie niet onderworpen is aan de wetgeving overheidsopdrachten) **een plaatsingsprocedure toepast voor de toewijzing van landbouwgrond**, wordt in de regel aan het vierde Altmark-criterium voldaan. Er is dan geen sprake van staatssteun als ook de overige criteria binnen de plaatsingsprocedure en de afgesloten overeenkomst worden geborgd.

Indien niet aan alle Altmark-voorwaarden wordt voldaan en de transactie dus als staatssteun moet worden beschouwd, kan deze steun toch staatssteunproof zijn wanneer zij onder een toepasselijke vrijstellingsregeling valt. Een uitgebreide bespreking van deze regelingen valt buiten het bestek van deze leidraad. Voor verdere verdieping kan worden verwezen naar de Europese richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector en naar de informatie op de website van de Europese Commissie.

Tot slot: steun aan (biologische) landbouwproductie tot 20.000 euro over drie belastingjaren wordt beschouwd als toegelaten steun<sup>13</sup>. Gratis gebruik van grond kan daarbij worden meegerekend. Besturen die grotere oppervlakten zonder vergoeding ter beschikking stellen, berekenen best expliciet de waarde van de toegekende steun en toetsen deze aan de geldende plafonds.

### 4.3. Het onderscheid tussen privaat en publiek domein

Het onroerend patrimonium van een lokaal bestuur wordt juridisch onderverdeeld in **privaat domein** en **openbaar domein**.

Tot het **privaat domein** behoren goederen die ook in handen van een private eigenaar zouden kunnen zijn en die geen openbare bestemming hebben. Goederen behoren in principe tot het privaat domein, tenzij ze expliciet of impliciet bestemd zijn voor openbaar gebruik. Landbouwgrond die geschikt is voor private landbouwexploitatie zal vrijwel altijd tot het privaat domein behoren.

Het **openbaar domein** omvat onroerende goederen met een openbare bestemming, zoals wegen, parken, bossen, waterlopen en pleinen. Deze goederen zijn in principe **onbeschikbaar**: er kunnen geen klassieke persoonlijke of zakelijke rechten op worden gevestigd. Zo kan een openbare weg of berm niet zomaar verhuurd worden voor privégebruik.

Dat betekent dat de meeste contractvormen niet toepasbaar zijn op gronden die tot het openbaar domein behoren.

Met de invoering van [boek 3 Goederen](#) van het Burgerlijk Wetboek is er wel een belangrijke evolutie gekomen. Het is voortaan mogelijk om **privatieve gebruiksrechten op openbaar domein** toe te kennen, op voorwaarde dat het publieke gebruik niet wordt verhinderd. Dat laat bijvoorbeeld ruimte voor een commercieel zelfoogstveld met groenten of bloemen.

In de praktijk gebeurt private ingebruikname van het openbaar domein meestal via een **administratief contract**, zoals een domeinconcessie of domeinvergunning. Deze contracten zijn per definitie **tijdelijk en onzeker**: ze kunnen door het bestuur steeds worden herroepen om redenen van algemeen belang, bijvoorbeeld wanneer beleidsprioriteiten wijzigen.

---

<sup>13</sup> [VERORDENING \(EU\) Nr. 1408/2013](#) van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op **de-minimissteun in de landbouwsector**.

Ook **overheidsopdrachten** en **concessies voor werken of diensten** vallen onder deze categorie van administratieve contracten.

In de overzichtstabel wordt dit samengevat onder de vraag *‘mogelijk op openbaar domein’*:

- *‘Indien verenigbaar (IV)’* geldt voor private contractvormen;
- *‘Ja’* geldt voor administratieve contracten.

## Disclaimer bij deze leidraad

Deze informatie is uitsluitend bedoeld voor algemene informatiedoeleinden en mag niet worden beschouwd als juridisch advies. Er kunnen geen rechten aan worden ontleend. Neem bij concrete juridische vragen altijd contact op met een gekwalificeerde jurist.

## Annex: wettelijk kader van de besproken contractvormen

|                                                            |                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Landpacht of pacht                                         | <a href="#">Vlaams Pachtdecreet van 13 oktober 2023</a><br><br><u>De pachtwet is geregionaliseerd.</u>                                           |
| Bruikleen                                                  | <a href="#">BOEK III, Titel X, Hoofdstuk I /art 1875 e.v. OBW (lx)</a>                                                                           |
| Bezetting ter bedde                                        | Geen wettelijk kader. Deze contractvorm is ontstaan in rechtsleer en rechtspraak.                                                                |
| Erfpacht                                                   | <a href="#">- 3.167-3.176 BW (lx)</a>                                                                                                            |
| Opstal                                                     | <a href="#">- 3.177-3.188 BW (lx)</a>                                                                                                            |
| Domeinconcessie                                            | Sui generis contract (geen eigen wettelijk kader).                                                                                               |
| Overheidsopdracht                                          | <a href="#">- Wet overheidsopdrachten van 17 juni 2016 (lx)</a>                                                                                  |
| Concessie voor diensten of werken                          | <a href="#">- Wet concessieovereenkomsten van 17 juni 2016 (lx)</a>                                                                              |
| Eigen beheer                                               | /                                                                                                                                                |
| Deze principes zijn van toepassing op alle contractvormen: | <a href="#">Omzendbrief KB/ABB 2019/3 - transacties onroerende goederen</a><br><br><a href="#">Art 41, 11° en 56§3,8° Decreet Lokaal Bestuur</a> |