

Leidraad voor het ter beschikking stellen van landbouwgrond door lokale besturen, versie januari 2024

INHOUD

1. Inleiding	2
1.1. Waarom deze leidraad?	2
1.2. Landpacht is de logische keuze, maar is niet altijd geschikt.	2
1.3. Andere contractvormen scheppen wél kansen	3
2. Mogelijke contractvormen	4
2.1. Overzichtstabel	4
2.2. Zakelijk recht, persoonlijk recht, administratief contract	5
3. Risico op herkwalificatie of nietigverklaring	6
3.1. Kenmerken van pacht	7
3.2. Herkwalificatie naar pacht	8
3.3. Kenmerken van overheidsopdracht of concessie	9
3.4. Herkwalificatie van ter beschikking stelling van grond als overheidsopdracht	10
3.5. Herkwalificatie van ter beschikking stelling van grond als concessie	10
4. Algemene principes bij ter beschikking stellen van grond door lokale besturen	12
4.1. Mededinging, transparantie en gelijke behandeling	12
4.2. Het onderscheid tussen privaat en publiek domein	13
4.3. Vermijden van verboden staatssteun	14
5. Annex: wettelijk kader van de besproken contractvormen	16

Deze leidraad kwam tot stand met de medewerking van Geerts/Denayer advocaten, www.geertsdenayer.be.

1. Inleiding

1.1. Waarom deze leidraad?

In deze leidraad en bijhorende tabel, geven we een overzicht van mogelijke **contractvormen voor het ter beschikking stellen van landbouwgrond door een lokaal bestuur**. Onze focus is het bevorderen van agro-ecologische, op de lokale markt gerichte landbouwbedrijven, in lijn met de missie en visie van De Landgenoten.

Lokale besturen beschikken vaak over een **omvangrijk onroerend patrimonium**, met inbegrip van gronden **geschikt voor landbouw**. **Wij roepen lokale besturen op om hun landbouwpatrimonium te gebruiken als hefboom naar een lokale en duurzame landbouw**.

Wij willen besturen met de navolgende informatie helpen om te kiezen voor een contractvorm die het best aansluit bij de noden en wensen van de beide partijen: het bestuur/de eigenaar enerzijds en de landbouwer/de gebruiker anderzijds.

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

Landpacht of pacht (ofwel: ‘de huur van landbouwgrond’) is **in principe hét aangewezen instrument voor het ter beschikking stellen van landbouwgrond aan een landbouwbedrijf**. Immers, de pachtwet voorziet in een hoge bescherming van de rechten van de gebruiker, namelijk een hoge zekerheid over het gebruik van de gronden en een billijke pachtvergoeding. Het Vlaamse pachtdecreet is in 2023 vernieuwd; het werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 28 november 2023: <https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=nl&pd=2023-11-28&numac=2023047309>

Het in de huidige pachtwet opgenomen principe van **vrijheid van bebouwing/teeltvrijheid**¹ (art. 32) en de procedure van openbare verpachting (hoofdstuk 5, art. 24) beperken lokale besturen echter heel sterk in hun mogelijkheden om eigen accenten te leggen inzake het grondgebruik.

Dat betekent dat **pacht een minder geschikt instrument** is om aan de gebruiker **ecologische voorwaarden** op te leggen omdat die in tegenspraak is met het principe van vrijheid van bebouwing/teeltvrijheid. Het pachtdecreet laat sinds november 2023 echter wel toe om andere criteria te hanteren om een pacht toe te kennen. Het is dus wel mogelijk om via pacht een focus op de lokale markt, op de korte keten of op een sociale doelstelling te bevoordelen (in de beoordelingscriteria voor de keuze

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

van de pachter) of te verplichten (in de pachtovereenkomst). In sommige regio's zullen dergelijke criteria voldoende zijn om vooral boeren aan te trekken die zelf bewust kiezen voor een agro-ecologische bedrijfsvoering vooropstellen. Binnen de pacht zal een bestuur er dan op moeten vertrouwen dat de gebruiker niet van deze ecologische visie afwijkt, ook niet in bijvoorbeeld economisch moeilijkere tijden. Een lokaal bestuur kan immers de keuze voor een ecologische bedrijfsvoering niet vastleggen in een pachtovereenkomst.

Indien een bestuur daadwerkelijk een agro-ecologisch gebruik van de grond wil bekomen en vastleggen in een gebruiksovereenkomst, zal het moeten kiezen voor een andere contractvorm dan pacht.

Elke contractvorm brengt specifieke aspecten mee: kosten versus inkomsten, minimum- en maximumduur, vormvoorwaarden, de mogelijkheid om ecologische of sociale voorwaarden op te leggen... Om hierover een snel en helder beeld te krijgen is de bijgaande tabel bedoeld.

1.3. Andere contractvormen scheppen wél kansen

Ondanks het feit dat de pachtwet beperkt speelruimte geeft, beschikt een lokaal bestuur wel degelijk over een aantal contractmogelijkheden die voldoende zekerheid voor de boer combineren met de mogelijkheid om ecologische en voorwaarden op te leggen.

De meest duurzame keuzes zijn een **erfpacht** en een **recht van opstal, mits lange duur**. Bij beide contractvormen kan de overheid voorwaarden opleggen. Bij beide kan de gebruiker bovendien van grote zekerheid genieten voor langere periode, indien het bestuur hem dat gunt. Idealiter gunt het lokale bestuur een erfpacht of een recht van opstal voor de verdere loopbaan van de gebruiker.

Wil een lokaal bestuur veel invloed uitoefenen op het bedrijf, dan is een **overheidsopdracht** of een **concessie voor diensten of werken** aan de orde. Uiteraard dient het bestuur dan wel in een financiële vergoeding te voorzien voor deze diensten of werken voor de gebruiker.

Andere contractvormen dragen minder onze voorkeur weg, doorgaans omdat de zekerheid voor de boer beperkt is. Die beperkte zekerheid dreigt een ecologische uitvoering van het project af te remmen aangezien de gebruiker mogelijk een rem zal zetten op investeringen in bodem, struiken en bomen, kortom in het hele ecosysteem). Bij beperkte zekerheid dreigt te gebruiker immers zelf geen profijt te halen uit dergelijke investeringen die nochtans voor zowel het bedrijf als voor de hele maatschappij erg relevant zijn.

2. Mogelijke contractvormen

2.1. Overzichtstabel

We hebben ervoor gekozen om voor elke contractvorm in kleur aan te geven of de gebruiker kan genieten van een lange termijn en dus grote zekerheid, (kolommen 'duur' en 'zekerheid/opzegbaarheid'), of de overheid ecologische voorwaarden kan opleggen (kolom ecologische voorwaarden) en hoe complex de contractvorm is bij het afsluiten.

Kijk in de tabel uit naar kleurcode groen en geel bij de kolommen 'duur', 'zekerheid' en 'ecologische en voorwaarden'.

Voorts vind je in de tabel andere informatie zoals het wettelijk kader, de belangrijkste kenmerken en de financiële impact.

De tabel bespreekt de onderstaande contractvormen. In annex vind je voor elke contractvorm de verwijzing naar het wettelijk kader.

Download de overzichtstabel [hier](#).

Landpacht of pacht	Verhuur van grond (of ander onroerend goed) aan een landbouwbedrijf dat inkomsten verwerft uit de verkoop van de landbouwproductie. Bijzondere vormen: langlopende pacht, loopbaanpacht
Bruikleen	Gratis gebruik van grond (of een ander onroerend goed), met de verplichting deze na afloop terug te geven.
Bezetting ter bedde	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)
Erfpacht	Volledig gebruik en genot van de grond.
Opstal	Recht om gebouwen of beplantingen (bv. fruitbomen) te hebben op andermans grond.



Domeinconcessie	Gebruiksrecht op openbaar domein, bv. een park.
Overheidsopdracht	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...
Concessie voor diensten of werken	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'.
Eigen beheer	Het bestuur is zelf gebruiker van de landbouwgrond.
Beheer via De Landgenoten	Het bestuur geeft een erfpacht aan De Landgenoten

2.2. Zakelijk recht, persoonlijk recht, administratief contract

Contractvormen worden juridisch opgedeeld in drie categorieën.

- Persoonlijke recht
- Zakelijke recht
- Administratief contract

Zelfs al vervaagt het onderscheid tussen de drie vormen in de praktijk, toch is het interessant om onderstaande in het achterhoofd te houden.

Een **zakelijk recht** biedt de titularis ervan de meeste zekerheid omdat ze verbonden zijn met de grond en niet (enkel) met de persoon. Een zakelijk recht wordt gepubliceerd en dat levert meer zekerheid op. Het zakelijk recht volgt de zaak en kan tegen iedereen worden ingeroepen worden ('volgrecht' of 'absolute werking')². Dat betekent bijvoorbeeld dat indien een persoon een erfpacht of recht van opstal heeft bekomen op een grond van een publieke eigenaar, dit recht blijft duren wanneer de grond vervolgens verkocht wordt.

Zakelijke rechten zijn beperkt tot een afgebakende (limitatieve) lijst bepaald in het Burgerlijk Wetboek (boek 3. Goederenrecht). Relevant in deze context zijn de **zakelijke**

² 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."

gebruiksrechten. Er zijn er vier: erfdienstbaarheden, het recht van vruchtgebruik, erfpacht en opstal. In deze leidraad worden **erfpacht** en **opstal** besproken.

Persoonlijke rechten steunen op een verbintenis met een persoon. In deze leidraad worden **landpacht, bruikleen** en **bezetting ter bede** besproken. Persoonlijke rechten zijn in principe niet ‘tegenstelbaar aan derden’. Een pacht echter is dat wel, dankzij de specifieke bepalingen voorzien in de pachtwet. Een zittende boer blijft dus pachter wanneer de grond die hij gebruikt verkocht wordt. Een bruikleen of bezetting ter bede geeft dan weer niet diezelfde zekerheid: wanneer de grond verkocht wordt, komt de bruikleen of bezetting ter bede in principe automatisch tot een einde.

Een **administratief contract** zoals een *domeinconcessie* is niet (of slechts ondergeschikt) onderworpen aan het privaat burgerlijk recht maar volgt eigen publiekrechtelijke regels. In deze leidraad wordt de **domeinconcessie**, de **overheidsopdracht** en de **concessie voor diensten of werken** besproken.

3. Risico op herkwalificatie of nietigverklaring

Voor de verhuur van landbouwgrond aan een landbouwer, heeft de wetgever de pacht voorzien. Dit is een dwingende contractvorm, die echter niet de mogelijkheid geeft om ecologische voorwaarden op te leggen en dus ecologisch beleid te voeren via grondbeheer.

Daarom nemen vele lokale besturen met een voedsel- of klimaatstrategie hun toevlucht tot andere contractvormen.

Het is belangrijk de juiste contractvorm te kiezen in functie van de eigen doelstellingen en tegelijk rekening te houden met wat de wetgever stelt, zodat een nietigverklaring of herkwalificatie kan vermeden worden.

Ook is het erg belangrijk om de toekomstige gebruiker zorgvuldig te selecteren – op basis van een transparante procedure en gepaste beoordelingscriteria - in functie van het behalen van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen. Een gebruiker die de beleidsdoelstellingen van het bestuur oprecht deelt, vergroot aanzienlijk de slaagkansen.

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 ter beschikking stelling 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**.

Deze beide gevallen worden hieronder besproken.

3.1. Kenmerken van pacht

Er is alleen sprake van een pachtovereenkomst als aan de volgende 4 voorwaarden is voldaan³:

1. De overeenkomst heeft betrekking op de huur van **een onroerend goed** (grond en/of gebouwen).
2. 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'.
3. De pachter betaalt een **redelijke vergoeding** aan de verpachter als tegenprestatie voor het gebruik van het onroerend goed.
4. **De verpachter gaat akkoord met de pacht.**

Landbouw wordt zeer breed omschreven. Zowel akkerbouw, veeteelt, tuinbouw (al dan niet onder serre), visteelt en boomkwekerijen vallen onder het begrip landbouw en dus onder toepassing van de pachtwet, maar niet bosbouw.

Een belangrijk principe bij pacht is de **vrijheid van bebouwing** (art. 32 Pachtwet). Dit principe verbiedt de verpachter om bepaalde vormen van landbouw (teelten of teeltwijzen) op te leggen.

Het sluiten van pachtovereenkomst door een bestuur dient te gebeuren volgens een procedure die het bestuur opstelt en die rekening houdt met de bepalingen van de pachtwet (art. 24).

De Pachtwet is een dwingend recht. Dit betekent dat de bepalingen van de wet voorrang hebben op andere contractuele bepalingen. De pachtwet geldt zelfs als er geen geschreven overeenkomst is en ook wanneer de partijen een andere kwalificatie aan hun overeenkomst hebben gegeven⁴.

De pachtwet voorziet in een uitgebreide bescherming van de landbouwer. Dit stoelt op het idee dat de pachter meestal aanzienlijk (op lange termijn) investeert in de landbouwgrond. De pachter moet hiervan dan ook de vruchten kunnen plukken én moet voldoende zekerheid hebben aangaande de beschikking over de benodigde gronden voor de (rendabele) uitbating van zijn landbouwbedrijf.

³ <https://lv.vlaanderen.be/voorlichting-info/pachtprijzen/veelgestelde-vragen-pacht>

⁴ Cass. 29 oktober 2010 ([lx](#)), [juportal.be](#); Cassatie 4 januari 2018 ([lx](#)), [juportal.be](#).

De pachtijd (looptijd) mag niet korter zijn dan negen jaar (art. 8 pachtwet). Als de pacht niet op een geldige wijze wordt opgezegd, wordt de pacht van rechtswege verlengd voor opeenvolgende periodes van 9 jaar.

Daarnaast geldt een bijzonder regime voor **langlopende pacht** (pacht van minstens 27 jaar)(art. 12 §2 pachtwet) en **loopbaanpacht** (pacht tot pensioenleeftijd van de jongste pachter, met een minimum van 27 jaar)(art. 12 §3 pachtwet).

Het sluiten van landpachtovereenkomst door een lokaal bestuur is onderworpen aan een procedure die het bestuur dient op te stellen conform de eisen van de pachtwet.

Uit bovenstaande mag blijken dat de verhuur van landbouwgrond aan een niet-professionele gebruiker geen pacht is, zoals bijvoorbeeld de verhuur van volkstuintjes aan particulieren.

Meer informatie over pacht:

- Veelgestelde [vragen](#) over pacht (dept. Landbouw & Visserij)

3.2. Herkwalificatie naar pacht

Indien grond zonder (pacht)vergoeding, dus gratis, ter beschikking wordt gesteld, is de Pachtwet in principe niet van toepassing. Hier komen contractvormen zoals een gratis bruikleen of een gratis bezetting ter bedde kijken. Deze hebben voor de gebruiker als grote nadeel dat ze op zeer korte termijn opzegbaar zijn.

De pachtwet is evenmin van toepassing indien een **zakelijk gebruiksrecht** zoals **erfpacht of opstal** wordt gevestigd, of in het geval van een **domeinconcessie**, waarbij gebruiksrechten worden toegekend op het openbaar domein.

Stel dat een lokaal bestuur een gewone huurovereenkomst zou opstellen voor het gebruik van landbouwgrond door een landbouwer, tegen betaling, dan riskeert het bestuur dat de gebruiker deze overeenkomst kan laten herkwalificeren naar pacht. Zelfs als de overeenkomst expliciet aangeeft dat er van pacht geen sprake is.

3.3. Kenmerken van overheidsopdracht of concessie

Een **overheidsopdracht** is een overeenkomst die betrekking heeft op het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten⁵ en waarvoor de overheid betaalt, al dan niet in geld.

In deze context gaat het bijvoorbeeld om een opdracht aan een (landbouw)bedrijf om tegen een bepaalde vergoeding een grond op een bepaalde wijze te bewerken waarbij de overheid voorwaarden oplegt, zoals **ecologische voorwaarden** (agro-ecologische of biologische landbouw, erosiebestrijding, specifieke teelten, natuurbeheer, biodiversiteit...), **sociaal-economische voorwaarden** (korte keten, educatie, tewerkstelling van doelgroepmedewerkers⁶, economische (streek)ontwikkeling in het algemeen...) of het voorzien van bepaalde **dienstverlening aan burgers of bedrijven** (volkstuinten, pluktuin, publiekswerking, kinderboerderij, educatie, horeca...).

Voornaamste consequentie is dat voor de keuze van de landbouwer een 'plaatsingsprocedure' moet worden gevolgd in overeenstemming met de [Wet overheidsopdrachten](#)/ de [Wet concessieovereenkomsten](#). Deze procedures zijn meer gedetailleerd en iets minder flexibel dan een algemene marktbevraging die vereist is voor een gewone vastgoedtransactie.⁷

Een **concessie voor diensten** kent een gelijkaardige definitie maar hierbij wordt de gebruiker niet (enkel) betaald (in geld) door het bestuur, maar verdient hij zijn inkomen via de verleende dienst⁸. De concessiehouder draagt een zogenaamd vraagriscio. Als er geen gebruikers zijn van zijn dienstverlening, zal de gebruiker geen of slechts een zeer beperkt inkomen verwerven.

Een **concessie voor werken** kan relevant worden wanneer bijvoorbeeld een boerderij gerenoveerd dient te worden of landbouwgronden gesaneerd.

Voor de toewijzing van de concessie dient een plaatsingsprocedure te worden gevolgd in overeenstemming met de [Concessiewet](#).

⁵ Art 2,17° [Wet overheidsopdrachten](#).

⁶ Personen met een arbeidshandicap, personen met een psychosociale arbeidsbeperking of uiterst kwetsbare personen (o.a. langdurig werklozen). Zie [artikel 3.2° Maatwerkdecreet \(lx\)](#).

⁷ 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.).

⁸ Art 2,7° [Concessiewet](#).

3.4. Herkwalificatie van ter beschikking stelling van grond als overheidsopdracht

Het ter beschikking stellen van grond is in principe niet onderworpen aan de wetgeving overheidsopdrachten of de wetgeving inzake concessieovereenkomsten⁹.

Wanneer de overheid om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken tal van eisen stelt aan de wijze waarop gronden worden gebruikt, kan de vastgoedovereenkomst echter gekwalificeerd worden als een overheidsopdracht of een concessie voor werken of diensten.

Het risico situeert zich vooral bij de aanvang van de overeenkomst: een derde persoon zou kunnen aanklagen dat de gebruiksovereenkomst eigenlijk een overheidsopdracht is waarvoor een 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 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 een voedselteam of lokale verkooppunten;

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.

3.5. Herkwalificatie van ter beschikking stelling van grond als concessie

Neem dezelfde context als voorbeeld 1, maar het bestuur betaalt aan de landbouwer geen enkele vergoeding, noch voorziet zij in een korting op de gebruiksvergoeding.

⁹ Art. 28§1,1° [Wet overheidsopdrachten](#).

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.

Opgelet: 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 euro¹⁰. Voor concessies voor diensten onder deze drempel gelden de principes, zoals hierna uiteengezet onder [4.1. Mededinging en gelijke behandeling](#).

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**.

Samengevat

Het is niet altijd mogelijk om een strikte grens te trekken. Hoe meer het bestuur haar stempel drukt op de wijze waarop de grond gebruikt wordt, hoe eerder sprake zal zijn van een overheidsopdracht of een concessie.

Is er sprake van een klassieke professionele landbouwexploitatie, waar de landbouwer zijn eigen keuzes maakt op vlak van bedrijfsvoering, dan kwalificeert de gebruiksovereenkomst niet als een overheidsopdracht of concessie voor diensten.

Dat blijft het geval wanneer het bestuur beperkte voorwaarden oplegt met slechts een beperkte impact op de landbouwexploitatie zoals het gebruiken van een agro-ecologische teeltwijze of het voorzien van een houtkant.

¹⁰ Art. 4 [KB Concessies](#) van 25 juni 2017.

4. Algemene principes bij ter beschikking stellen van grond door lokale besturen

4.1. Mededinging, transparantie en gelijke behandeling

Een lokaal bestuur¹¹ dient bij vastgoedtransacties (verkopen van of het toekennen van gebruiksrechten op onroerend goed) het **gelijkheidsbeginsel** te respecteren.

Dat betekent concreet dat een contract slechts kan worden gesloten na een **transparante marktbevraging**¹². Het bestuur zal haar voornemen om een gebruiksovereenkomst af te sluiten publiek moeten maken (via (lokale) websites, vakbladen, aanplakking, enz.) waarna een ieder voor een bepaalde datum een voorstel kan indienen ('een bod kan doen').

Deze verplichting geldt voor alle contractvormen. Het bestuur kan haar contractpartij in principe dus nooit vrij kiezen, maar dient deze via een transparante procedure te selecteren op basis van objectieve, vooraf bepaalde criteria.

Belangrijk om te onderstrepen is dat de prijs zeker niet het enige criterium hoeft te zijn. In functie van de gewenste exploitatie van de grond, kunnen ook kwalitatieve criteria, met inbegrip van ecologische en sociale criteria, worden bepaald om te komen tot de keuze van de contractpartij.

Voor Vlaamse lokale besturen worden de do's en dont's bij vastgoedtransacties toegelicht in de Omzendbrief [KB/ABB 2019/3](#) - transacties onroerende goederen. De twee basisprincipes van de omzendbrief zijn:

- De verplichting tot raadpleging van 'de markt';
- de opmaak van een schattingsverslag om een correcte waarde op het onroerend goed te plakken (om staatssteun te vermijden, zie ook verder)

Voor het sluiten van pachtovereenkomst door een bestuur, gelden specifieke regels, die afwijken van het voorgaande.

Artikel 24 van de Pachtwet bepaalt op welke wijze openbare besturen landbouwgrond kunnen verpachten, tegen de maximaal toegestane pachtprijs, berekend overeenkomstig hoofdstuk 6.

Een lokaal bestuur kan sinds de hervorming van de pachtwet eind 2023 zelf de procedure van toekenning bepalen, en met name

- de wijze waarop iemand zich kandidaat kan stellen

¹¹ Ook wel: 'een publiekrechtelijke rechtspersoon'.

¹² RvS 2 februari 1993 nr. 41878, nv Seaport Terminals; RvS 30 januari 2015, nr. 230062, nv Immorochoa.

- de criteria op basis waarvan een pacht wordt toegekend
- de contractuele bepalingen die in de pachtovereenkomst zullen opgenomen worden.

Een lokaal bestuur mag echter geen criteria opnemen die betrekking hebben op de teeltwijze.

Een lokaal bestuur dient ook bij het toekennen van een pacht, ervoor te zorgen dat alle kandidaten een bod kunnen doen en dat ze transparant werkt.

4.2. Het onderscheid tussen privaat en publiek domein

Het (onroerend) patrimonium van een lokaal bestuur wordt in het bestuursrecht onderverdeeld in openbaar en privaat domein.

Tot het **privaat domein** behoren de (onroerende) goederen die even goed aan een private persoon kunnen toebehoren en die dus niet (rechtstreeks) dienen voor gebruik door de gemeenschap of geen openbare bestemming hebben.

Goederen behoren in principe tot het privaat domein, tenzij ze expliciet of impliciet *geaffacteerd* zijn tot het openbaar domein. (Landbouw)grond die zich leent tot private landbouwexploitatie zal vrijwel altijd tot het privaat domein behoren.

Tot het **openbaar domein** behoren de onroerende goederen met een openbare bestemming, zoals (spoor)wegen, (lucht)havens, parken, bossen, waterlopen, stranden, enz.

Goederen die behoren tot het openbaar domein zijn *onbeschikbaar*. Op deze goederen kunnen in principe geen persoonlijke of zakelijke rechten worden toegekend. De gemeente kan een openbare weg die gebruikt wordt voor het verkeer bijvoorbeeld niet (zomaar) verhuren aan een private persoon om de berm als moestuin te gebruiken. Dat betekent dat de meeste contractvormen niet mogelijk zijn voor gronden die behoren tot het openbaar domein.

Het toestaan van privaat gebruik van het openbaar domein is in principe niet mogelijk. Althans tot voor kort. Met het [nieuwe boek 3 'Goederen'](#) van het Burgerlijk Wetboek werd het vestigen van privaat gebruik op openbaar domein algemeen mogelijk gemaakt, voor zover het toegekende privaat gebruiksrecht het publiek gebruik niet verhindert.

Private ingebruikname van het openbaar domein wordt meestal geregeld via een zogenaamd '*administratief contract*' zoals een domeinconcessie of een domeinvergunning. Deze administratieve contracten zijn **onzeker**. Ze kunnen om reden van algemeen belang steeds door het bestuur '**herroepen**' worden. Een voorbeeld: het toekennen van een domeinconcessie om een moestuin aan te leggen in een gedeelte van het park.

Ook overheidsopdrachten en concessies voor werken/ diensten zijn administratieve contracten.

In de tabel behandelen we dit onder de vraag ‘mogelijk op openbaar domein’:

- Indien verenigbaar: dit geldt voor alle private contractvormen;
- Ja: dit geldt voor de administratieve contracten.

4.3. Vermijden van verboden staatssteun

Om de Europese vrije markt te waarborgen, heeft de Europese Unie (EU) een [omvangrijke regelgeving inzake staatssteun](#) opgetuigd¹³. Staatssteun (ofwel: ‘subsidies van de overheid (direct of indirect) aan ondernemers’¹⁴) vervalst de concurrentie en is daarom principieel verboden krachtens het EU-Verdrag (art 107 [VWEU](#)).

Staatssteun moet in principe voorafgaandelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie (art 108, lid 3 [VWEU](#)).

Op het principieel staatssteunverbod bestaan er tal van uitzonderingen, zoals steun onder bepaalde bedragen (zogenaamde [de-minimis steun](#)), steun die verenigbaar wordt geacht met de interne markt (de zogenaamde [groepsvrijstellingsverordening](#)), steun voor diensten van algemeen belang (DAB) of [diensten van algemeen economisch belang \(DAEB\)](#). Daarnaast bestaan er in tal van [sectoren](#), specifieke regelingen, zo ook voor de [landbouw](#).

Waarom zijn de staatssteunregels relevant in het kader van het ter beschikking stellen van landbouwgrond?

Het ter beschikking stellen van landbouwgrond aan marktconforme voorwaarden is nooit staatssteun. Het bestuur gedraagt zich dan immers zoals elke andere private eigenaar.

De staatssteunregels komen echter wel in het vizier zodra landbouwgrond ter beschikking wordt gesteld ‘onder de marktprijs’ of zelfs gratis, en/of wanneer andere vormen van steun worden toegekend aan landbouwondernemers.

Het is dan echter van groot belang dat de overeenkomst/ de steunmaatregel in concreto getoetst wordt op haar verenigbaarheid met de Europese staatssteunregels en zo nodig wordt aangemeld bij de Europese Commissie.

¹³ Een algemeen overzicht: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/state-aid-overview_en.

¹⁴ 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

De toelichting van deze regels gaat het bestek van deze leidraad te buiten. Er kan verwezen worden naar de [Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden](#) en de specifieke regels voor landbouw die worden toegelicht op de [website van de Europese Commissie](#).

Steun aan (biologische) landbouwproductie die niet hoger is dan 20.000 euro over een periode van drie belastingjaren, is steeds ‘verenigbare’ (en dus toegelaten) steun¹⁵. Steun kan in deze ook begrepen worden als gratis gebruik van grond. Besturen die meer dan 8 à 10 hectare landbouwgrond gratis ter beschikking wensen te stellen van eenzelfde gebruiker, doen er goed aan om de onrechtstreekse steun te berekenen en te toetsen aan de opgelegde limieten.

¹⁵ [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-minimisteun in de landbouwsector**.

5. Annex: wettelijk kader van de besproken contractvormen

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