

Kiezen voor grond

Actief grondbeleid voor landbouw, milieu en natuur

**O. Lagendijk
P. Terwan**

Centrum voor Landbouw en Milieu

September 1997

VOORWOORD

P.M.

DANKWOORD

Dit verkennende onderzoek is gefinancierd door de Stichting Innovatiefonds CLM.

Terwille van de ideevorming en de toetsing van ideeën zijn in de loop van het onderzoek gesprekken gevoerd met of is anderszins waardevolle informatie verkregen van:

- P. Schaap, Vereniging Natuurmonumenten;
- H. Slijkhuis en J.W. Straatsma, LTO-Nederland;
- H. Hoeve, Ministerie van LNV, projectgroep Mobiliteit;
- J. Luijt, Landbouw-Economisch Instituut;
- A.J.M. de Schutter, Dienst Landelijk Gebied;
- Landelijk Overleg van Boerenwerkgroepen in Relatienotagebieden.

Daarnaast hebben A.J.M. de Schutter (DLG) en E. Biewinga en W. van der Weijden (CLM) waardevolle aanvullingen en commentaren geleverd op een eerdere versie van het rapport.

Het CLM blijft uiteraard verantwoordelijk voor de uiteindelijke tekst van het rapport.

De auteurs.

INHOUD

Voorwoord

Dankwoord

Inhoud

1. Inleiding

2. De agrarische grondmarkt

2.1 Grondprijzen

2.2 Grondmobiliteit

2.3 Rol van de overheid

2.4 Pacht en pachtbeleid

3. Grond in relatie tot milieu en natuur

3.1 Vraag naar grond vanuit de landbouw zelf

3.2 Vraag naar landbouwgrond voor natuurdoelen

3.3 Conclusies en knelpunten voor landbouw, milieu en natuur

4. Mogelijkheden voor een groener grond- en pachtbeleid

4.1 Mogelijkheden om de grondmobiliteit te vergroten

4.2 Mogelijkheden om de grond- en pachtprizen te beïnvloeden

4.3 Mogelijkheden om een groene exploitatie van grond te bevorderen

5. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Bronnen

Een voortvarende ontwikkeling van duurzame land- en tuinbouw wordt niet zelden belemmerd door de vele grondclaims, navenant hoge grondprijzen en een tekort aan beleidsinstrumenten om een 'groener' grondgebruik te bevorderen. Dit rapport verkent in kort bestek de problematiek en biedt aanzetten tot nieuw (grond)beleid.

1 INLEIDING

De ruimte in Nederland wordt steeds schaarser. Er komen grote grondclaims op de landbouw af voor nieuwe natuur, recreatie, woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Nederland verstedelijkt. Maar ook de landbouw zelf heeft plaatselijk meer grond nodig: voor extensivering en herstructurering. Door deze druk op de grondmarkt lopen de grondprijzen regionaal sterk op. De regionale verschillen zijn groter dan ooit. Vooral in het zuiden en oosten van het land worden - door de relatief hoge veebezetting en de koppeling van mestrechten aan de grond - zeer hoge grondprijzen betaald. Ook in het westen worden plaatselijk zeer hoge prijzen betaald, maar dan voor de uitbreiding van 'kapitaalintensieve' plantaardige teelten: tuinbouw en bollenteelt, die in de Randstad moeten concurreren met stedelijke functies.

Beleidsmatig ligt de productiefactor grond zeer gevoelig. Lange tijd is grond in eerste instantie een landbouwstructuurinstrument geweest, van overheidswege ingezet voor rationalisatie (bedrijfsvergroting). In landinrichtingsprojecten kocht en koopt de overheid grond aan, om deze vervolgens toe te delen aan een select aantal bedrijven. Sinds de jaren zeventig zet de overheid grond ook in voor natuurdoelen (reservaatvorming en bedrijfsvergroting in beheersgebieden). Hiervoor gold de landelijke Grondbankregeling.

Pogingen in de jaren zeventig om het grondverkeer meer te reguleren, strandden in veel gevallen op politieke meningsverschillen over het gewenste niveau van overheidsbemoeienis met het grondverkeer. In 1977 viel zelfs een kabinet over het grondbeleid. Daarna zette, net als op andere fronten, een liberalisatie van het grondbeleid in. Ook de pacht werd aanmerkelijk geliberaliseerd. In de jaren tachtig introduceerde de overheid melk- en mestrechten en koppelde deze vervolgens gedeeltelijk aan de grond, daarmee onbedoeld de grondprijzen opdrijvend.

De laatste jaren gaan steeds meer stemmen op om grond niet alleen te gebruiken als structuurinstrument, maar ook als actief instrument voor milieu- en natuurbeleid. In dit rapport verkent het CLM de mogelijkheden daartoe.

Vraagstelling

Centrale vragen in deze verkenning zijn:

1. Hoe heeft het grondbeleid zich ontwikkeld en welke knelpunten heeft dit opgeleverd voor landbouw, milieu en natuur?

2. Welke mogelijkheden zijn er om door middel van grond(beleid) integratie van landbouw en milieu- en natuurdoelen dichterbij te brengen?
3. Welke beleidsmatige aanpassingen of aanvullingen vergt dit? Welke van deze mogelijkheden bieden het meest perspectief?

Werkwijze

Ten behoeve van deze studie heeft het CLM gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren op het gebied van grondzaken (vanuit overheid, landbouwbedrijfsleven en natuur- en milieubescherming). Daarnaast zijn praktizerende boeren geraadpleegd. Ten slotte is gebruik gemaakt van literatuur en van eigen ideeën.

Leeswijzer

Het rapport opent met een beschrijving van de agrarische grondmarkt in Nederland. We geven een overzicht van de prijsontwikkelingen, van de factoren die daarop van invloed zijn en van de rol van de overheid op de grondmarkt (hoofdstuk 2). Vervolgens besteden we aandacht aan de relatie tussen grond en natuur- en milieudoelen en aan de grondbehoefte in de verschillende agrarische sectoren (hoofdstuk 3). Daarna schetsen we de mogelijkheden voor een meer geïntegreerd grondbeleid (hoofdstuk 4). We besluiten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

2 DE AGRARISCHE GRONDMARKT

Om een beeld te krijgen van de mogelijkheden voor een betere integratie van landbouw, milieu en natuur met behulp van de factor grond is het van belang te weten hoe de agrarische grondmarkt werkt.

De agrarische grondmarkt is de 'plek' waar het verkeer van landbouwgrond plaatsvindt. Dit verkeer wordt omschreven als het geheel van overdrachten van eigendoms- en/of gebruiksrechten van gronden met een agrarische bestemming (Luijt 1984). In deze notitie maken we onderscheid tussen:

- de interne agrarische grondmarkt, waarbij grond wordt verhandeld die in agrarisch of semi-agrarisch (bijvoorbeeld nevenfunctie natuur) gebruik blijft;
- agrarische gronden die na overdracht een andere gebruiksfunctie krijgen, zoals woningbouw, infrastructuur of natuur. Hierbij spelen ook niet-agrarische factoren een rol, zodanig dat deze markt een geheel eigen dynamiek kent, die sterk verschilt van de interne agrarische markt.

2.1 Grondprijzen

Grond wordt verhandeld tegen een prijs die in een markteconomie wordt bepaald door vraag en aanbod. Aan de basis van de prijsvorming staat de waardebepaling van de agrarische grond. We onderscheiden hierin twee begrippen: de agrarische gebruikswaarde en de agrarische verkeerswaarde.

Gebruikswaarde en verkeerswaarde

Formeel is er een onderscheid tussen de gebruikswaarde en de verkeerswaarde van landbouwgrond. Sterk bepalend voor de *gebruikswaarde* is het opbrengend vermogen van de grond. De gebruikswaarde werd onder meer toegepast bij het vaststellen van pachtprizen en bij de waardebepaling van grond voor de fiscus. Omdat de totstandkoming van de gebruikswaarde onder economen sterk omstreden is en omdat tegenwoordig steeds vaker met de verkeerswaarde wordt gerekend, is het begrip wat in onbruik geraakt.

Bij de vaststelling van de vrije agrarische *verkeerswaarde* nemen koper en verkoper alle externe invloeden mee. Dat zijn onder meer het toekomstig gebruik van de grond, de geografische ligging en de eigendoms- en pachtverhoudingen. Kort gezegd wordt de verkeerswaarde bepaald door de koopkracht van de koper. De prijs van de hoogste bieder en

uiteindelijke koper bepaalt dus de verkeerswaarde. Sterk bepalend voor de prijsverschillen is het toekomstige gebruik van de agrarische grond.

Waar we in het vervolg van deze prijzen spreken over grondprijzen, gaat het altijd over de verkeerswaarde. Terwille van de statistieken worden de overdrachten van landbouwgrond zoals die door het Kadaster worden geregistreerd, ‘gefilterd’ door de Dienst Landelijk Gebied. Deze haalt alle niet-agrarische transacties en alle extreem dure en goedkope transacties er uit alvorens de gemiddelde prijzen van landbouwgrond worden berekend.

Prijzontwikkeling en prijsverschillen

Agrarische prijzen

Als de grond na overdracht een agrarische bestemming houdt, dan geldt over het algemeen het normale prijsvormingsproces van vraag en aanbod.

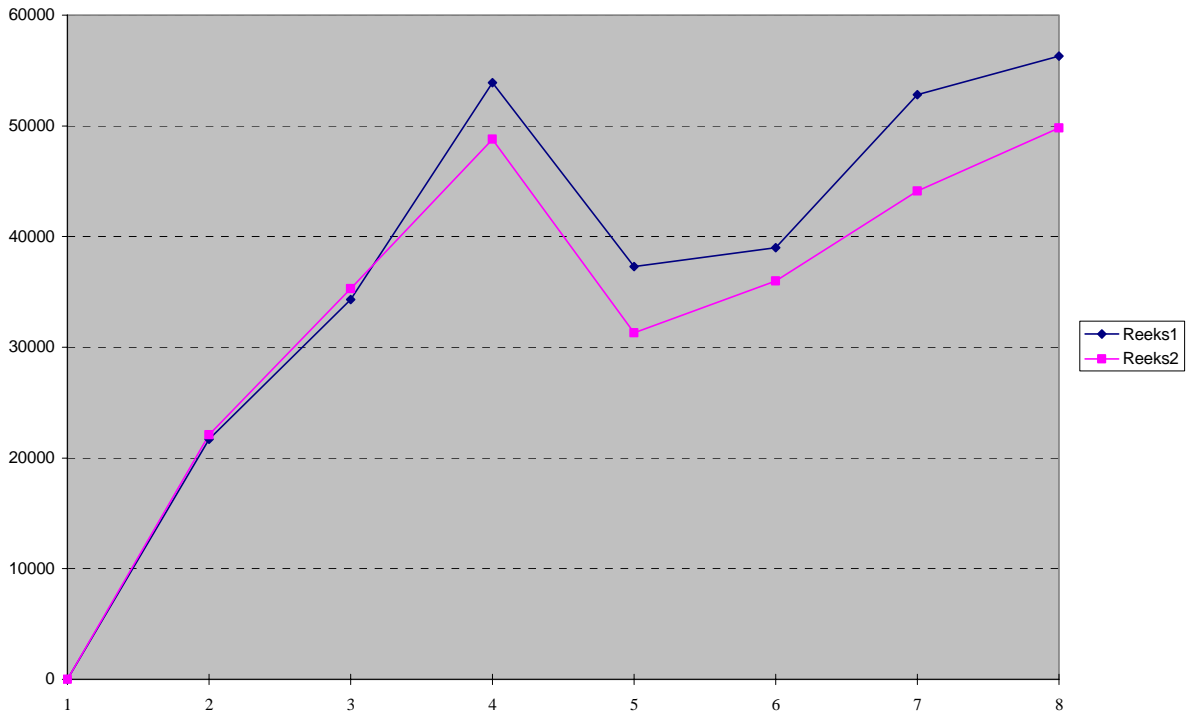
De afgelopen decennia zijn de grondprijzen sterk gestegen. De reële grondprijzen (gecorrigeerd voor inflatie) zijn tussen 1960 en 1995 ongeveer verdrievoudigd en lagen in 1995 op bijna *f* 40.000,- voor bouwland en *f* 45.000,- voor grasland (figuur 1).

Vooraf tussen 1970 en 1980 stegen de prijzen scherp. Begin jaren tachtig zijn ze in korte tijd scherp gedaald, eind jaren tachtig weer scherp gestegen. Begin jaren negentig trad weer een daling op, maar minder scherp. De prijzen van grasland en bouwland zijn lange tijd nagenoeg identiek geweest, maar sinds tweede helft van de jaren tachtig treedt er een duidelijke tweedeling op en is grasland wat duurder dan bouwland (figuur 1). Dat was in de eerste helft van 1997 nog steeds zo, maar toen was het verschil minimaal geworden met iets minder dan *f* 40.000,- voor bouwland en iets meer dan *f* 40.000,- voor grasland (Van Til 1997).

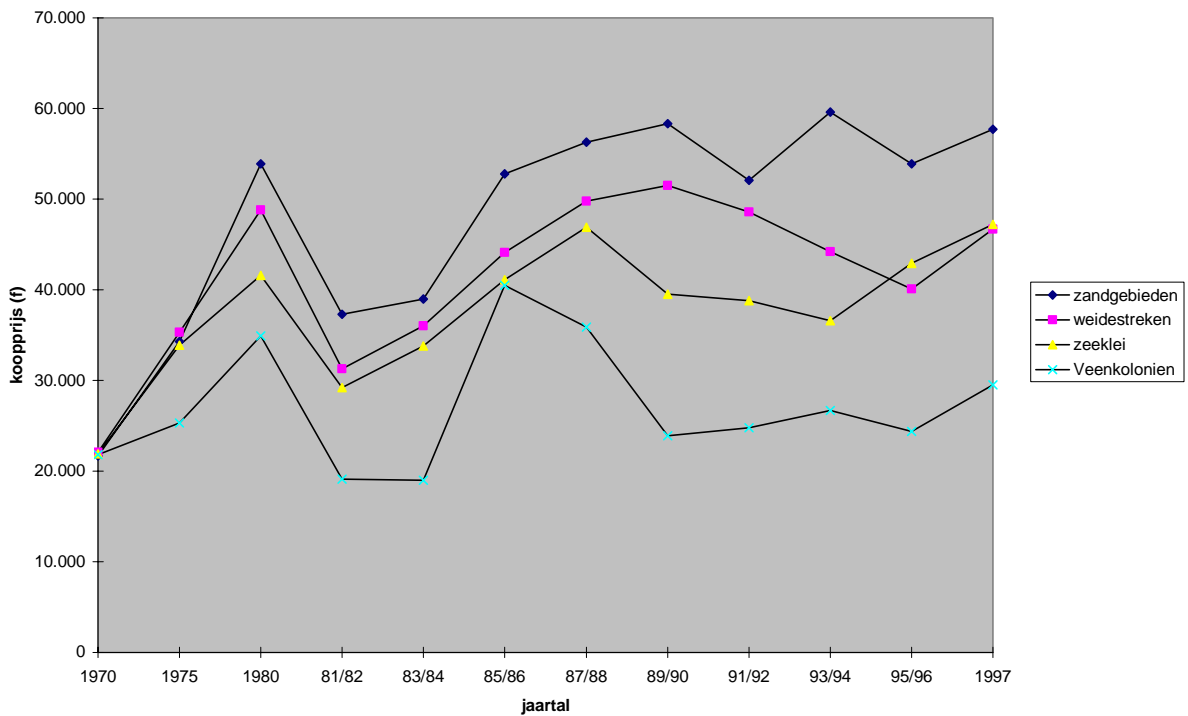
De prijzen van onverpachte tuinbouwgrond (incl. bollenland) zijn al jaren relatief hoog: de laatste jaren gemiddeld ca. *f* 110.000,- per ha, die in de fruitteelt zijn circa *f* 65.000,- per ha boomgaard.

Naast grote verschillen in grondprijzen tussen bedrijfstakken zijn er grote verschillen tussen gebieden. De prijs van een hectare grasland loopt uiteen van *f* 25.000,- in de Veenkoloniën tot meer dan *f* 60.000,- in de zandgebieden, waar de hoge veebezetting in combinatie met de mestwetgeving leidt tot een grote vraag naar grond (figuur 2). In de eerste helft van 1997 waren de prijzen gestegen tot ongeveer *f* 35.000,- in de Veenkoloniën en *f* 65.000,- in sommige zandgebieden (Van Til 1997). In de zandgebieden is de prijs van grasland sinds 1960 bijna verviervoudigd. De prijzen in de weidestroken en op de zeeklei dalen de laatste jaren conform het landelijk gemiddelde, maar de prijzen in de Veenkoloniën en in de zandgebieden stijgen weer, in beide gebieden mede als gevolg van het milieubeleid (zie hoofdstuk 3).

Tot slot is prijsbepalend of de grond in pacht is of in eigendom. De prijsverschillen die hierbij optreden zijn relevant voor de interne agrarische markt, dus als grond bij overdracht in agrarisch gebruik blijft. Het spreekt vanzelf dat een hectare grond in volledige eigendom bij verkoop op de agrarische markt meer opbrengt dan wanneer deze is verpacht. In deze paragraaf hebben we het steeds gehad over de waarde van onverpachte grond. De prijzen van verpachte grond liggen gemiddeld 50 tot 70% lager.



Figuur 1. Ontwikkeling van de reële kooprijzen van los grasland (excl. melkquotum) en bouwland vanaf 1960 (omgerekend naar prijspeil 1995). Bron: Landbouwcijfers.



Figuur 2. Ontwikkeling van de reële prijzen van los grasland (excl. melkquotum) in diverse regio's vanaf 1960 (omgerekend naar prijspeil 1995). Bron: Landbouwcijfers.

Niet-agrarische bestemming

Is een andere bestemming voor de agrarische grond voorzien, bijvoorbeeld woningbouw, dan heeft dit grote invloed op de grondprijs. Bekend zijn de voorbeelden in de Randstad. De aanwijzing en ontwikkeling van zogeheten VINEX-locaties leidt tot sterke prijsopdrijving van agrarische gronden door gemeenten en projectontwikkelaars. In 'stadsrandzones' bieden gemeenten momenteel prijzen van f 100.000,- à 150.000,- per ha en projectontwikkelaars zelfs van f 300.000,- tot f 500.000,- per ha (zie bijvoorbeeld *Het Groene Hart...*, 1996). De projectontwikkelaar verkoopt de grond dan bijvoorbeeld weer door aan de gemeente in ruil voor een bouwvergunning of zet samen met de gemeente een exploitatiemaatschappij op. Zulke hoge prijzen zijn gunstig voor het verkopende bedrijf, maar minder gunstig voor de sector als geheel, omdat collega-agrariërs geen serieuze marktpartij meer zijn en de grond dus verloren is voor de landbouw. De ligging van de agrarische grond ten opzichte van stedelijk gebied is dus (zoals Von Thünen al in de vorige eeuw constateerde) sterk bepalend voor de vraagprijs. Dit werkt verstorend op de interne agrarische grondmarkt en belemmerend daar waar bedrijfsvergroting en extensivering is gewenst.

Agrarische grond met een toekomstige natuurbestemming is minder gevoelig voor prijsopdrijving. Ten eerste zijn er signalen dat een natuurbestemming plaatselijk leidt tot een lagere verkeerswaarde (*Natuurbestemming* etc. 1994). Ten tweede, en een belangrijker reden: hier is na aanwijzing tot reservaat of natuurontwikkelingsgebied de overheid de eerst aangewezen koper van de grond zodra deze op de markt komt. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) koopt hier aan namens de overheid en verdeelt deze gronden vervolgens onder de drie terreinbeherende instanties. De DLG biedt in principe de normale agrarische verkeerswaarde. Politiek is namelijk bepaald dat de overheid niet marktverstoring mag werken, dus niet onder of boven de verkeerswaarde mag bieden. In de praktijk leiden de activiteiten van de overheid op de grondmarkt echter soms toch tot prijsopdrijving van omliggende gronden, al is het alleen maar door de aanwezigheid van de overheid op de grondmarkt.

2.2 Grondmobiliteit

De omvang van de grondmobiliteit in Nederland (d.w.z. de grond die vrij wordt verhandeld op de grondmarkt) ligt al jaren tussen de 30.000 en 40.000 ha. Dat is 1,5 tot 2% van alle cultuurgrond. Hierbij zijn niet inbegrepen de grondonttrekkingen ten behoeve van infrastructurele werken en voor verstedelijking. Ook gronden die als familieoverdracht overgaan vallen hier niet onder. Van die 35.000 hectare blijft het grootste deel, zo'n 80 à 90 procent, binnen de landbouw. De rest krijgt een niet-agrarische bestemming (natuur, recreatie).

De omvang van de mobiliteit wordt bepaald door verschillende factoren. De belangrijkste is de leeftijdsopbouw en opvolgingssituatie op de bedrijven. Het grootste gedeelte van de verhandelde grond is afkomstig van agrariërs die stoppen vanwege de leeftijd en/of de afwezigheid van een opvolger. Daarnaast zijn er enkele andere factoren die meer indirect van invloed zijn op de mobiliteit. Zo kunnen planologische veranderingen of aanwijzingen in het kader van de Relatienota (of ruimer: de EHS) er toe leiden dat bedrijven hun grond te koop aanbieden. Ook landinrichtingsprojecten brengen een verhoogde mobiliteit op gang, zij het dat de mobiliteit niet alleen via de vrije markt loopt, maar ook via een grondpot van de Dienst Landelijk Gebied.

De overheid ziet verhoging van de grondmobiliteit als een belangrijke stimulus om noodzakelijke veranderingen in het landelijk gebied te bevorderen. Ook natuurbeschermingsorganisaties buigen zich laatstelijk over de mogelijkheden voor verhoging van de grondmobiliteit, vooral om de EHS te kunnen realiseren in het afgesproken tempo (*Grotere grondmobiliteit* etc. 1996). Het ministerie van LNV spreekt zich in de nota *Mobiliteit van grond en functies* (1996) uit voor handhaving van het marktconforme grondprijnsbeleid. De overheid wil zo min mogelijk nieuw dwingend instrumentarium ontwikkelen. In de voorstellen voor een grotere mobiliteit ligt de nadruk op het verruimen van het fiscale instrumentarium ter bevordering van verplaatsing van bedrijven uit bijvoorbeeld de EHS (zie ook § 2.3).

2.3 Rol van de overheid

Eerder schetsten we dat landbouwgrond op de grondmarkt vrij wordt verhandeld op basis van vraag en aanbod. De term 'vrij' impliceert dat er op deze markt voor een sturende rol van de overheid in beginsel geen plaats is. Hoewel de overheid momenteel marktgerichtheid, ook in het grondverkeer, hoog in het vaandel heeft, is een geheel vrije grondmarkt een illusie. De grondmarkt is weliswaar vrij, maar wel gereguleerd. In de praktijk beïnvloedt de overheid de grondmarkt op vele manieren: als planoloog, als milieuwetgever, als koper van grond, etc. In deze paragraaf gaan we nader in op deze sturende rol(len) en geven we een overzicht van de belangrijkste instrumenten van het grondbeleid. De meer indirecte invloed op de grondmarkt door wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuur beschrijven we in hoofdstuk 3.

Wet op de ruimtelijke ordening (WRO)

Vanuit de WRO heeft de overheid de bevoegdheid om de functie en - tot op zekere hoogte - het gebruik van de grond te regelen. Het bestemmingsplan is daarbij het belangrijkste, want (als enige ruimtelijk plan) wettelijk bindend. In het bestemmingsplan bepaalt de overheid waar welke ('rode' of 'groene') functie komt of blijft en aan welke voorschriften deze functie moet voldoen.

Eind jaren '70, begin jaren '80 is er een ferm debat geweest over de vraag hoe ver het bestemmingsplan mocht gaan in het reguleren van het agrarisch grondgebruik. Er is toen een zekere consensus bereikt over de vuistregel dat de planologie wel het type grondgebruik (grasland, bouwland etc.) mocht regelen, maar niet het beheer van deze grond (in termen van bemesting, maaidata etc.). Dat laatste moet plaatsvinden in privaatrechtelijke contracten zoals een beheersovereenkomst. De laatste jaren staat de rol van bestemmingsplannen weer sterk ter discussie nu steeds meer gemeenten overwegen om hierin ook de gewaskeuze te regelen. Daarbij gaat het concreet over een verbod op het scheuren van grasland ten behoeve van maïs- of bollenteelt.

Om dit soort redenen zijn bestemmingsplannen in de landbouw doorgaans niet erg populair. Daar staat tegenover dat ze de landbouw ook bescherming kunnen bieden, bijvoorbeeld tegen 'rode' functies zoals woningbouw.

Wet agrarisch grondverkeer (WAG)

De overheid kan via ingrepen in de grondmarkt proberen ongewenste prijsontwikkelingen tegen te gaan. De laatste poging van de overheid om dit te doen is de Wet op het Agrarisch Grondverkeer. Eind jaren zeventig deden zich sterke prijsstijgingen op de grondmarkt voor, die ook veel niet-agrariërs aangetrokken als belegger. De bedoeling van de nieuwe wet was het zoveel mogelijk weren van niet-agrarische kopers op de agrarische grondmarkt. Het toenmalige ministerie van L&V wilde selectiecriteria aanleggen voor potentiële kopers van agrarische grond. Het opstellen van deze criteria heeft echter zoveel politieke weerstand opgeroepen dat de wet weliswaar is aangenomen, maar nooit is toegepast. De overheid ziet hiermee grotendeels af van direct ingrijpen in de grondmarkt. Deze trend is de laatste jaren steeds duidelijker zichtbaar geworden. Was de WAG bedoeld om boeren te beschermen tegen speculatie, de Onteigeningswet en vooral de Wet voorkeursrecht gemeenten (zie hierna) zijn vooral bedoeld om de overheid te beschermen tegen speculatie van agrariërs en andere marktpartijen.

Onteigeningswet

Met de Onteigeningswet heeft de overheid een instrument om, indien zij grond 'voor het algemene nut' wil bestemmen, te onteigenen. Onteigening wordt pas aangewend als laatste redmiddel om door de overheid gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op gang te brengen. Cruciaal daarbij is de schadeloosstelling van de onteigende partij.

De waardevaststelling van de grond bij onteigening heeft menigmaal tot heftige politieke debatten geleid en kan bijna worden beschouwd als een politieke indicator voor de invloed die de overheid wil hebben op de grondmarkt. De politieke discussies die zich in de loop van de 150 jaar oude geschiedenis van de Onteigeningswet hebben voorgedaan gingen veelal over de keuze tussen gebruikswaarde en verkeerswaarde bij het vaststellen van de schadeloosstelling. Het kabinet-Den Uyl is in 1977 zelfs gevallen over deze problematiek. Vanuit de PvdA kwam een wetsvoorstel voor de wijziging van de Onteigeningswet, dat erop neerkwam dat de gebruikswaarde van de grond als waarderingsnorm zou worden gehanteerd. Het wetsvoorstel riep een discussie op over de vergoeding van de zogenaamde negatieve ontwikkelingsschade bij planologische aanwijzingen (grondeigenaren die planologisch werden 'gedupeerd' konden rekenen op financiële compensatie). Volgens het toen geldende systeem werd de ontwikkelingsschade gecompenseerd in de verkeerswaarde. De achterliggende motivatie voor het wetsvoorstel was de onevenredig hoge vergoeding die er op basis van de verkeerswaarde plaatsvond. Partijen binnen het kabinet-Den Uyl bleken onverzoenlijk. Het effect was dat het bestaande systeem bleef voortbestaan: het waardevoordeel bij onteigening op basis van verkeerswaarde is voor de eigenaar. Dat maakt schadeloosstelling overbodig.

Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)

De enorme grondspeculatie die zich tot de dag van vandaag voordoet naar aanleiding van de globale aanwijzing van uitbreidingslocaties van stedelijke gebieden, waren in de jaren zeventig voor de rijksoverheid aanleiding voor nieuwe wetsvoorstellen. Deze waren erop gericht de positie van de gemeente op de grondmarkt te versterken. Door de grondspeculaties was het voor veel gemeenten nauwelijks meer mogelijk om grond te verwerven voor ontwikkelingsdoeleinden. Met de inwerkingtreding van de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1985 en de recente aanpassing in 1995, hebben de gemeenten een instrument in handen waarmee zij in een vroeg stadium gronden kunnen aankopen die zij denken nodig te hebben voor stadsuitbreiding. Bij verkoop van gronden in mogelijke stadsuitbreidingsgebieden zullen

deze gronden het eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden. De prijs wordt daarbij bepaald op de vrije verkeerswaarde, waardoor excessieve prijsopdrijvingen kunnen worden voorkomen.

Op dit moment, op de huidige VINEX-locaties, heeft de wet nog slechts een zeer beperkt effect en bepalen projectontwikkelaars in veel gevallen de prijs. Op toekomstige bouwlocaties, in situaties waar nog weinig projectontwikkelaars actief zijn, zou de wet inderdaad een nivellerend effect kunnen hebben op de grondprijzen. Veel hangt dan af van de vraag of agrariër en gemeente het eens kunnen worden over de prijs. Die wordt in laatste instantie vastgesteld door de rechter. Er is op dit punt nog weinig of geen jurisprudentie, omdat de rechter zich hieraan nog niet heeft gewaagd. Cruciale vraag is wederom of de eigenaar recht heeft op de (buiten zijn toedoen ontstane) meerwaarde van de grond. Die vraag ligt politiek zeer gevoelig. Projectontwikkelaars benaderen de kwestie eerder andersom: wat is straks een haalbare uitgifteprijs van de grond, welke kosten moeten worden gemaakt en wat kan dan - als resultante daarvan - de boer worden geboden? Terwijl boeren en projectontwikkelaars daarvan profiteren, zijn gemeenten en (toekomstige) bewoners daarvan vaak de dupe. Er zijn schattingen dat in de Randstad de huizenprijzen door deze werkwijze stijgen met f 20.000,- tot f 50.000,- (*Het Groene Hart...*, 1996).

Aanwijzing en aankoop van EHS-gronden

Met het Relatienotabeleid uit 1975 en het Natuurbeleidsplan uit 1990 heeft de overheid zich tot taak gesteld om tot 2015 in totaal 150.000 hectare landbouwgrond (7,5% van het totale areaal) aan te kopen voor reservaatvorming en natuurontwikkeling. Realisatie hiervan vindt vooral plaats door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De overheid begeeft zich in de aangewezen gebieden actief op de grondmarkt als koper van landbouwgrond. Hiermee wordt - in de betrokken regio's - een substantieel deel van het agrarisch oppervlak aan de vrije markt onttrokken. De prijzen die de overheid in dit geval biedt, zijn gebaseerd op de agrarische gebruikswaarde. Dit leidt in sommige gebieden tot grote verschillen in kooprijzen. Bijvoorbeeld in de omgeving van de Randstad, waar de overheid hoge prijzen biedt voor grond met een woonbestemming en relatief lage prijzen voor grond met een natuurbestemming.

Naast deze instrumenten kent de overheid nog enkele stimuleringsregelingen en fiscale instrumenten, waarmee zij indirect invloed uitoefent op de grondmarkt.

Baatbelasting en exploitatie-overeenkomst

Gemeenten hebben twee mogelijkheden om de baten van toekomstig gebruik van (bouw)grond te belasten:

- de baatbelasting. Hiermee kunnen de kosten van openbare voorzieningen worden verhaald op de grondgebruikers. Omdat alleen deze kosten kunnen worden verhaald en omdat de belasting geen rekening houdt met de hoogte van de verwervingskosten, zijn de mogelijkheden van deze belasting beperkt (Van den Brand & Nieuwenhuizen 1993);
- de exploitatie-overeenkomst krachtens de WRO. Dit is een individuele overeenkomst tussen gemeente en gebruiker, berustend op vrijwillige medewerking van particulieren.

Vanwege het vrijwillige karakter wordt dit instrument in de praktijk maar zelden gebruikt. Recent zijn diverse voorstellen gedaan om de baatbelasting te 'hervormen' tot een grondexploitatiebelasting (zie ook hoofdstuk 4). Hiervoor ligt nu een wetsvoorstel bij de Raad van State.

Regeling verlening hervestigingstoelage

De Regeling verlening hervestigingstoelage voorziet in subsidie om hervestiging van bedrijven uit de EHS en daarmee de totstandkoming van de EHS te vergemakkelijken. De regeling voorziet in:

- een toeslag van f 3.000,- per ha;
- een vergoeding van 10% van de waarde van de gebouwen in de oude situatie, met een maximum van 1 ton;
- vergoeding van de kosten van overdrachtsbelasting, voor zover verschuldigd.

In gevallen waar de financiële positie van boeren een beperkende factor is om uit een EHS-gebied te verplaatsen, kan de regeling verplaatsing vergemakkelijken.

Regeling vervangingsreserve

Bedrijven die verplaatsen omwille van milieu, natuur, ruimtelijke ordening of bedrijfsstructuur, kunnen met de Regeling vervangingsreserve sinds kort worden vrijgesteld van inkomstenbelasting op de opbrengsten uit verkoop van het 'oude' bedrijf. Dat maakt het voor bedrijven aantrekkelijker om bij bestemmingswijzigingen op een andere locatie verder te boeren.

Vrijstelling overdrachtsbelasting

Bij verplaatsing van bedrijven vanuit de EHS, VINEX-locaties of Strategische Groenprojecten (SGP's) kunnen bedrijven sinds 1 januari 1996 in aanmerking komen voor vrijstelling van overdrachtsbelasting. Ook deze regeling vergemakkelijkt de verplaatsing van bedrijven naar elders.

Samenvattend kunnen we stellen dat de Nederlandse overheid een aanzienlijk aantal beleidsinstrumenten in handen heeft voor een actief grondbeleid, maar dat deze (enkele uitzonderingen daargelaten) in de praktijk van het grondbeleid niet of nauwelijks worden gebruikt en/of weinig effectief zijn (zie ook *Het Groene Hart...*, 1996).

2.4 Pacht en pachtbeleid

Naast de grondmarkt en het grondbeleid zijn ook de pacht en het pachtbeleid van oudsher van belang waar het gaat om de verhouding tussen landbouw, milieu en natuur. Hoewel het aandeel pachtgrond sterk is geslonken, wordt nog altijd 30% van de cultuurgrond verpacht en zijn er ontwikkelingen in het pachtbeleid die gevolgen hebben voor milieu en natuur.

De pacht van agrarische grond wordt sterk bepaald door:

- het pachtnormenbesluit, dat de pachtprijzen reguleert;
- de Pachtwet, waarin de mogelijkheden en beperkingen van pacht zijn vastgelegd.

Pachtprijzen en Pachtnormenbesluit

De reële pachtprijzen (gecorrigeerd voor inflatie) hebben tussen 1960 en 1995 nogal geschommeld (figuur 3). Na een forse daling tussen 1960 en 1975 zijn ze gestegen. De pachtprijs van bouwland is sinds eind jaren tachtig weer dalend, die van grasland niet. Als gevolg daarvan naderen de pachtprijzen van grasland en bouwland elkaar nu dicht (elk gemiddeld ca. f 600,- per ha). Pacht van bouwland is door de jaren heen altijd duurder geweest dan die van grasland. Dit in tegenstelling tot de koopprijzen, die lang gelijk waren en waar bouwland nu zelfs iets goedkoper is dan grasland.

Figuur 3. Ontwikkeling van de reële pachtprijzen van grasland en bouwland vanaf 1960 (omgerekend naar prijspeil 1995). Bron: Landbouwcijfers.

Per 1 januari 1996 werd een nieuw Pachtnormenbesluit van kracht, bedoeld om de pacht sterker 'marktconform' te maken. Het nieuwe besluit bepaalt dat de pachtprijs maximaal 2% van de vrije grondprijs mag bedragen, ofwel - afgaande op de huidige gemiddelde grondprijzen - maximaal ongeveer f 800,- per ha, een stijging met eenderde. Ook het Pachtnormenbesluit 1998 (in voorbereiding) gaat uit van de 2%-norm. De verwachting is dat de pachtprijzen ook daadwerkelijk zullen stijgen. Dat is aantrekkelijk voor de verpachter

(doel is ook om grondeigenaren te stimuleren hun grond te verpachten), maar niet voor de pachter.

Pachtwet

De Pachtwet heeft twee hoofddoelen:

- bescherming van de pachter tegen onredelijke eisen van de verpachter;
- bescherming van de verpachter tegen waardeverlies van zijn grond door toedoen van de pachter.

De tweede doelstelling is ook van belang voor het milieu- en natuurbeheer. Zo kan waardeverlies ontstaan door accumulatie van stoffen (fosfaat, zware metalen). En natuurbeheer door middel van een beheersovereenkomst werd - zeker in de beginjaren van de Relatienota - niet zelden gezien als schadelijk, omdat het productievermogen van de grond zou teruglopen. Inmiddels is duidelijk dat een beheersovereenkomst de bodemvruchtbaarheid niet aantast, mits de P- en K-gehalten van de bodem op peil worden gehouden.

De Pacht- en Grondkamers zien toe op naleving van de Pachtwet. De Grondkamer toetst pachtcontracten (bepalingen, prijzen etc.). Geschillen kunnen worden voorgelegd aan de Pachtkamer.

Binnen de Pachtwet zijn de afgelopen jaren twee aanpassingen geweest die de mogelijkheden voor natuurbeheer verruimen:

1. Sinds 1 januari 1993 kunnen zogenaamde pachtbeheersovereenkomsten worden afgesloten, kortweg ook wel natuurlandpacht geheten. Hierbij kan in daartoe aangewezen (merendeels reservaat-)gebieden de Grondkamer goedkeuring geven aan door verpachter en pachter overeengekomen zogenaamde pachtbeheersovereenkomsten. Hierin zijn gebruiksbeperkingen voor de pachter vastgelegd die worden gecompenseerd door een lagere pachtprijs.
2. In de wijziging van de Pachtwet van 31 oktober 1995 zijn twee nieuwe pachtvormen opgenomen:
 - a. teeltlandpacht: verpachting van los land voor de duur van maximaal één jaar voor eenjarige teelten en maximaal twee jaar voor tweejarige teelten. Er geldt geen continuatierecht en de overeenkomst hoeft niet ter goedkeuring maar alleen ter registratie aan de Grondkamer te worden aangeboden.;
 - b. eenmalige pacht: pacht voor een periode van meer dan 1 jaar en ten hoogste 12 aaneengesloten jaren. Ook hier geldt geen continuatierecht. De overeenkomsten moeten aan de Grondkamer worden voorgelegd ter goedkeuring.

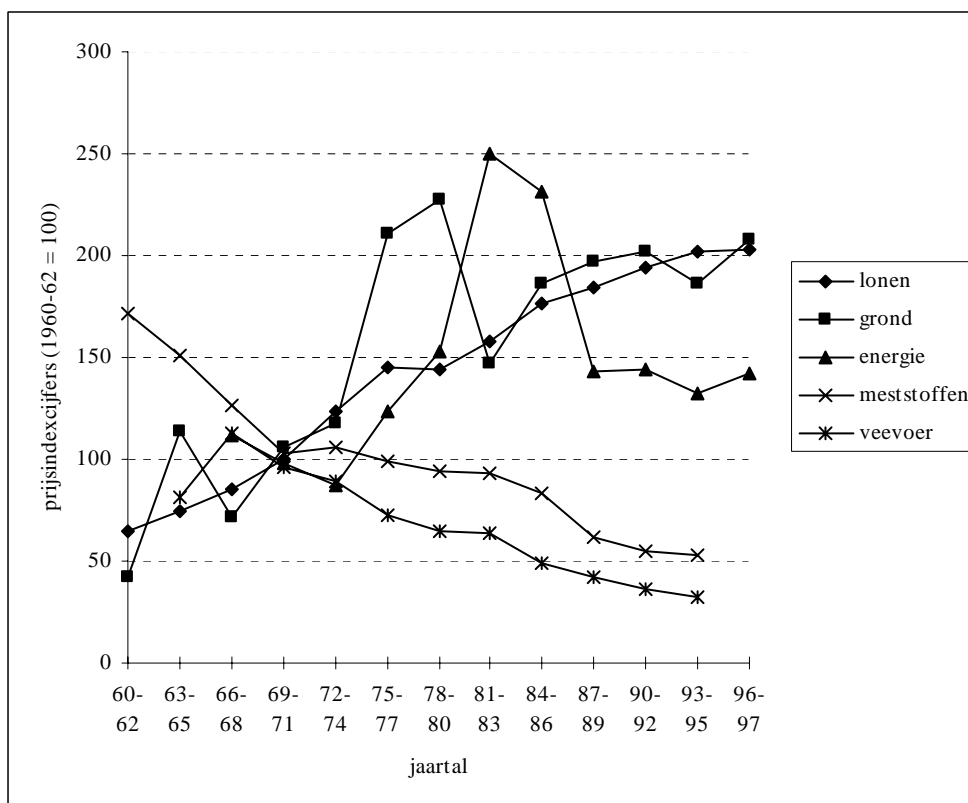
De nieuwe vormen betekenen een flexibilisering van de pachtwet, voornamelijk mogelijk gemaakt door het loslaten van het continuatierecht bij de nieuwe pachtvormen. Gehoopt wordt hiermee meer grond in pacht te behouden (door pacht als 'financieringsinstrument' aantrekkelijker te maken) en tevens de mobiliteit te verhogen.

3 GROND IN RELATIE TOT MILIEU EN NATUUR

Welke rol spelen grond en grondprijzen als het gaat om milieu- en natuureffecten van de landbouw? Zoals bekend is de Nederlandse landbouw steeds meer gaan produceren op een steeds kleiner areaal en heeft zij zich daarmee ontwikkeld tot één van de intensiefste ter wereld, althans gerekend naar de 'fysieke' intensiteit van het grondgebruik. Gerekend naar de 'inputs' per kg product is de Nederlandse landbouw efficiënter en behoort zij tot de Europese 'middenmoot'.

Er is al veel geschreven over de vraag waarom de Nederlandse landbouw zich juist zo heeft ontwikkeld. Met betrekking tot de factor grond zijn hier drie aspecten van belang:

1. de *gestaag slinkende oppervlakte landbouwgrond* in combinatie met de *gestaag stijgende bevolkingsdichtheid*. De bevolkingsdichtheid is, vooral sinds de Tweede Wereldoorlog, sterk gestegen en bedraagt nu ongeveer 375 inwoners per km² (ter vergelijking: het EU-gemiddelde is ongeveer 90). Daardoor wordt er steeds meer cultuurgrond 'opgeslokt' voor niet-agrarische doelen. Tussen 1950 en 1980 is dit weliswaar gedeeltelijk gecompenseerd door uitgifte van nieuwe gronden in de Flevopolders, maar per saldo is er veel landbouwgrond verdwenen: tussen 1960 en 1995 ongeveer 300.000 ha ofwel 13% van alle cultuurgrond. Dat is gemiddeld 8.600 ha per jaar;
2. de *gunstige situering* van de Nederlandse landbouwgrond ten opzichte van belangrijke transportcentra zoals havens. Dat drukt de kosten van aanvoer van agrarische *inputs* (zoals veevoer en kunstmest) en die van agrarische export.
3. de ontwikkeling van de *prijsverhouding tussen grond en andere productiefactoren* zoals arbeid en inputs zoals energie, meststoffen en veevoer. De reële kosten van grond en arbeid zijn sinds 1950 met ongeveer een factor drie gestegen, terwijl de kosten van veevoer en meststoffen met een factor drie tot vier zijn gedaald. De kosten van energie zijn, na sterke stijgingen gedurende de energiecrises, weer terug op het niveau van de jaren vijftig (figuur 4). Deze ontwikkeling verklaart mede de intensivering van de landbouw: het is financieel aantrekkelijk om met een grote inzet van inputs en een kleine inzet van arbeid landbouw te bedrijven op een kleine oppervlakte. Dit wordt nog bevorderd doordat grond enerzijds en kunstmest en veevoer anderzijds onderling deels substitueerbaar zijn. Deze prijsontwikkelingen hebben zich niet overal in Europa voorgedaan. De kosten van *inputs* zijn ook in andere EU-landen gedaald (ook door beleidsmaatregelen van MacSharry), maar de kosten van grond en arbeid zijn bijna nergens zo sterk gestegen als in Nederland. In Midden- en Oost-Europese landen stijgen de laatste jaren de kosten van alle productiefactoren fors.



Figuur 4. Prijsontwikkeling van arbeid, grond, energie, kunstmest en veevoer in de land- en tuinbouw vanaf 1950. De prijzen zijn gecorrigeerd voor inflatie en vervolgens geïndexeerd (1950 = 100).

Daarnaast spelen het milieu- en het natuurbeleid een allengs belangrijker rol in de ontwikkeling van de grondmarkt en het grondgebruik. De afgelopen tien jaar is het milieubeleid voor de land- en tuinbouw drastisch geïntensiveerd. Het zal de komende jaren nog verder worden aangescherpt. Het natuurbeleid voor de landbouw is al van eerdere datum (Relatienota uit 1975), maar is met het Natuurbeleidsplan (1990) en het Structuurschema Groene Ruimte (1994) eveneens fors geïntensiveerd. Het milieu- en het natuurbeleid vergen een heroriëntatie en soms zelfs een herstructurering van de agrarische sector. Hieronder beschrijven we de aspecten die betrekking hebben op de bijbehorende vraag naar grond.

3.1 Vraag naar grond vanuit de landbouw zelf

Melkveehouderij

In de melkveehouderij is vooral het mest- en mineralenbeleid van belang voor de vraag naar grond. Het mineralenbeleid vereist dat de N- en P-verliezen gaandeweg worden beperkt, op straffe van een heffing bij (te) hoge verliezen. De gemiddelde verliezen op gespecialiseerde melkveebedrijven bedroegen in 1993/94 nog (in MINAS-termen) ca. 350 kg N en ruim 70 kg P. Op grasland moeten deze in 2008 zijn teruggebracht tot (voorlopig) 180 kg N en 9 kg P

(check). Aangezien de mineralenverliezen sterk samenhangen met de melkproductie per ha (Baltussen e.a. 1992), is aankoop of pacht van extra grond een belangrijke weg om de verliezen te beperken. Dat geldt vooral voor de intensievere bedrijven (met meer dan ca 15.000 kg melk per ha), die er zo voor kunnen zorgen dat ze de mest op eigen land kwijt kunnen. Een hoge melkproductie per ha is dan alleen nog aantrekkelijk bij zeer hoge grondprijzen en/of lage kosten voor mestafzet. De wens tot bedrijfsvergroting is een van de verklaringen voor de zeer hoge en recent weer gestegen grondprijzen in de oostelijke en zuidelijke zandgebieden. Algemeen wordt aangenomen dat de melkveehouderij meer grond nodig zal hebben om de mineralenverliezen afdoende te beperken (Douw e.a. 1987; Bethe 1991; Silvis & Van Bruchem 1996). Daarbij zal de rol van de (voorlopig lage) mineralenheffingen vooralsnog overigens beperkt zijn.

Daarnaast is er een tendens tot bedrijfsvergroting die voorkomt uit kostenoverwegingen: schaalvergroting kan leiden tot lagere productiekosten. Ook hierbij speelt het milieubeleid een rol, omdat schaalvergroting wordt gezien als een manier om de stijgende milieukosten te kunnen (blijven) opbrengen. De milieukosten voor de landbouw stegen van f 156 mln. in 1988 naar f 485 in 1994 (Silvis & Van Bruchem 1996).

In principe is het mogelijk om te berekenen hoeveel grond de Nederlandse melkveehouderij nodig heeft, wil zij de mineralendoelen kunnen halen. Het LEI heeft daarvoor regressieformules ontwikkeld (Baltussen e.a. 1992). Deze zijn echter niet goed bruikbaar om zeer lage mineralenverliezen terug te rekenen naar oppervlakten.

Het is echter ook mogelijk om een meer pragmatische invalshoek te kiezen en uit te gaan van de melkproductie per ha van bedrijven die nu reeds de mineralenverliezen vergaand hebben teruggedrongen. Een voorbeeld is proefbedrijf De Marke, met verliezen van resp. 120 kg N en 20 kg P in 1995/96. Dit bedrijf had in 1995/96 een melkproductie van 11.820 kg/ha. Gaan we voor de berekening uit van een melkproductie van 12.000 kg/ha en gaan we er van uit dat het Nederlandse melkquotum (10.985 mln. kg) volgemolken blijft worden, dan zou de melkveehouderij een oppervlakte nodig hebben van ten minste 915.000 ha. Nu heeft de melkveehouderij ongeveer 1 mln. ha in gebruik.

Deze benadering is natuurlijk te simpel, want:

- De Marke is maar één bedrijf, gelegen op zandgrond, waarvan we de resultaten niet landelijk kunnen extrapoleren. Een pragmatische benadering als deze zou op zijn minst moeten uitgaan van een representatief gemiddelde;
- het is niet ondenkbaar dat het Nederlandse melkquotum wordt verlaagd, omdat Zuid-Europese landen dringend om extra quotum hebben verzocht;
- bedrijven die nu minder dan 12.000 kg/ha produceren, dragen hun 'extra' grond veelal niet over aan collega's. Voor een goede berekening moeten we dus kijken hoeveel bedrijven er nu boven die norm zitten en hoeveel grond die bedrijven extra nodig hebben. Dit leidt tot een hogere schatting van de benodigde oppervlakte.

Niettemin kan de benadering dienen als indicatie. Het LEI heeft berekend dat bij een stringent milieubeleid en een gelijkblijvend quotum de oppervlakte ruwvoergewassen in Nederland ongeveer gelijk zal blijven (Helming 1997). Dat mag worden gezien als een trendbreuk, want eerder presenteerde het LEI cijfers waaruit bleek dat er - ook in de rundveehouderij - veel grond zou vrijkomen.

Akkerbouw

Akkerbouwbedrijven hebben een toenemende behoefte aan grond voor ruimere vruchtwisselingen. Vooral in de intensieve fabrieksaardappelteelt is de ziektedruk groot. Ook het verminderd toegestane gebruik van grondontsmettingsmiddelen noodzaakt tot ruimere rotaties. Veel Veenkoloniale fabrieksaardappeltelers zoeken op grotere afstand schone gronden.

Daarnaast kan introductie van (weliswaar smalle) mest-, spuit- en/of teeltvrije zones langs waterlopen leiden tot een lichte extra grondvraag.

Hoewel het akkerbouwbedrijf van de toekomst ontegenzeggelijk meer grond nodig heeft, is het ongewis of de akkerbouw als sector per saldo meer grond nodig zal hebben. Het LEI schatte in 1991 dat de landelijke grondbehoefte van de akkerbouw ongeveer gelijk zou blijven (Bethe 1991). Regionaal is wel een duidelijke extra vraag te verwachten: in de Veenkoloniën stijgt de grondprijs de laatste jaren weer (zie figuur 3 in hoofdstuk 2). Recent heeft het LEI berekend dat bij een stringent milieubeleid de oppervlakte akkerbouwgewassen in de meeste rekenvarianten gelijk blijft (Helming 1997).

Daarnaast is de akkerbouw - door de relatief lage toegevoegde waarde - 'slachtoffer' van verdringing door andere sectoren (tuinbouw, maar ruimtelijk gezien vooral de veehouderij). In Zeeland en Groningen hebben zich de afgelopen jaren tientallen veebedrijven gevestigd op grond van voormalige akkerbouwbedrijven.

Overige bedrijfstakken

De overige bedrijfstakken hebben in de toekomst meer grond nodig, maar deze behoefte komt maar ten dele voort uit milieu-eisen:

1. De grondbehoefte van de *intensieve veehouderij* zal wat toenemen. Daarbij gaat het om:
 - a. verplaatsing van varkensbedrijven naar niet-concentratiegebieden (m.n. akkerbouwgebieden). Dat zal regionaal wat extra grond vragen. Overigens wordt 'spreiding' van de varkenshouderij door de overheid steeds vaker ontmoedigd;
 - b. aankoop van grond in de eigen regio. De omvang daarvan is nu zeer beperkt. Toename is alleen te verwachten als de verhouding tussen grondprijzen en kosten van mestafzet sterk verandert (m.a.w. als de grondprijzen dalen en/of de kosten van mestafzet stijgen) of als grondgebondenheid van de veehouderij van hogerhand wordt opgelegd. Onzekere factor is de EU-Nitraatrichtlijn, die de veehouderij (ook de intensieve) meer grondgebonden wil maken. Mocht de EU voor de naleving van de richtlijn geen genoeg nemen met het Nederlandse mineralenbeleid, dan is een forse extra grondvraag door de intensieve veehouderij te verwachten.
2. De *vollegrondstuinbouw* zal meer ruimte in beslag nemen. Groeiers zijn de bollen-, boom- en groententeelt. De groei van de groententeelt zal voor een deel plaatsvinden op akkerbouwbedrijven. De groei van de bollenteelt zal maar gedeeltelijk plaatsvinden in de traditionele bollengebieden en vooral in het oosten en noorden van het land (o.a. door middel van de 'reizende bollenkraam'). Bij de grotere grondbehoefte spelen milieu-overwegingen maar ten dele een rol (bijv. ruimere vruchtwisseling in de bollenteelt). Belangrijkste factor is de groeiende afzet.

3. De *glastuinbouw* is de afgelopen decennia fors gegroeid, maar deze groei is recentelijk tot stilstand gekomen door de (financiële) crisis in de glastuinbouw. Het Centraal Planbureau voorspelt voor de komende jaren geen groei, maar juist lichte krimp van het areaal van ca 10.000 ha nu naar 9.200 ha in 2010. Dit ondanks een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw die meer ruimte per bedrijf of kassencomplex vergt: grotere kassen per bedrijf, meer ruimte voor landschappelijke voorzieningen en voor milieuvoorzieningen zoals (grote) waterbassins (Bouwman e.a. 1996).

3.2 Vraag naar landbouwgrond voor natuurdoelen

Er is ook vraag naar grond vanuit de landbouw voor natuurdoelen. Daarbij gaat het om:

- vraag naar grond voor agrarisch natuurbeheer;
- onttrekking van landbouwgrond voor natuurdoelen.

De laatste jaren is het agrarisch natuurbeheer sterk in opmars: eind 1996 waren er beheersovereenkomsten gesloten voor ruim 43.000 ha, er vindt vrijwillig weidevogelbeheer plaats op bijna 300.000 ha en er zijn provinciaal en regionaal diverse andere contracten gesloten voor deze vorm van natuurbeheer. Waar agrarisch natuurbeheer leidt tot een extensiever gebruik van de grond en een daardoor lagere opbrengst (zoals bij een beheersovereenkomst), kan deze opbrengstderving in beginsel leiden tot een vraag naar meer grond. In de praktijk is deze vraag zeer gering en wordt de vergoeding voor de productiederving zo nodig (deels) aangewend voor extra voeraankopen. Indirect is dit natuurlijk wel een extra grondbehoefte, zij het een geringe.

In de Relatienota van 1975 (eerste fase Relatienota) voorziet samen met het Natuurbeleidsplan uit 1990 (tweede fase Relatienota) in onttrekking van maximaal 100.000 ha landbouwgrond ten behoeve van reservaatvorming. Het Natuurbeleidsplan voorziet bovendien in 50.000 ha natuurontwikkelingsgebied. Daarmee komt de totale vraag naar landbouwgrond voor natuurdoelen (realisering van de Ecologische Hoofdstructuur, EHS) op 150.000 ha. Aan Relatienota-reservaten was eind '96 ruim 25.000 ha aangekocht, aan natuurontwikkelingsgebied ruim 5.000 ha (*Jaarverslag 1996, 1997*). De rest van het areaal moet uiterlijk in 2015 zijn verworven.

Op dit moment is er een nieuwe regeling voor particulier beheer van (delen van) de EHS in de maak. Hierbij wordt de grond niet aangekocht, maar krijgt deze wel een natuurfunctie en wordt hij navenant beheerd (door boeren, landgoedeigenaren etc.). De minister van LNV wil minimaal 6.700 ha en maximaal ca. 60.000 ha op deze wijze laten beheren. Waar boeren geen animo hebben voor particulier beheer, zal de grond alsnog worden verworven. Veel effect op de vraag naar landbouwgrond voor natuurdoelen zal deze nieuwe regeling waarschijnlijk niet hebben. De grond blijft weliswaar in agrarische eigendom, maar krijgt evengoed een natuurfunctie met (in veel gevallen) een beperkt agrarisch gebruik, vergelijkbaar met agrarisch gebruik van reservaten.

3.3 Conclusies en knelpunten voor landbouw, milieu en natuur

Per saldo lijkt er weinig reden om, zoals bijvoorbeeld LEI, WRR en WNF in het verleden wel hebben voorspeld, te verwachten dat er de komende 10 à 20 jaar grote arealen landbouwgrond zullen vrijkomen. De LEI-studie naar regionale grondbalansen (Bethe 1991) gaf destijds al aan dat het honoreren van alle grondclaims (stedelijk, natuur, extensivering landbouw) lastig was en regionaal tot grote druk op de grondmarkt zou leiden. Een recente LEI-studie (Helming 1997) geeft aan dat het landbouwareaal bij een streng milieubeleid grofweg overeind blijft. Sterk bepalend voor het eindsaldo is de melkveehouderij. Dit is de bedrijfstak die pas de komende jaren sterk te maken krijgt met het milieubeleid en die (vooral door het EU-zuivelbeleid) een financieel weinig rooskleurige periode tegemoet gaat. Punt is echter dat bedrijfsbeëindiging lang niet altijd leidt tot uitstoot van grond uit de landbouw: tussen 1974 en 1994 is het aantal bedrijven gedaald met 29%, maar de oppervlakte cultuurgrond met 'slechts' 5% (Silvis & Van Bruchem 1996). De gemiddelde bedrijfsoppervlakte steeg in die periode met 4 ha. De meeste vrijkomende grond (en nagenoeg alle productierechten) wordt dus verkocht aan collega-boeren.

Wat zijn nu de belangrijkste knelpunten in relatie tot grond voor zowel landbouw, milieu als natuur? Veel daarvan zijn hiervoor expliciet of impliciet al de revue gepasseerd. We zetten ze nog eens kort op een rij:

- De druk op de grondmarkt is in sommige regio's zo groot dat de grondprijzen sterk worden opgestuwd. Voor de landbouw is dat een knelpunt: bedrijfsvergroting en herstructurering worden zo belemmerd. En waar wordt geïnvesteerd in grond, drijft aankoop de kostprijs flink op. Ook bedrijfsopvolging wordt lastiger naarmate de grondprijzen stijgen.
- Ook uit milieu-oogpunt is de druk op de grondmarkt ongunstig, omdat bedrijfsvergroting ook is gewenst om de milieubelasting terug te dringen en/of om de milieukosten gemakkelijker te kunnen financieren.
- In gebieden met stedelijke druk worden zeer hoge prijzen betaald voor de grond. Mede om onredelijke speculatie tegen te gaan, is de Wet voorkeursrecht gemeente van kracht geworden. De nivellerende werking hiervan op de grondprijzen is gering zo lang gemeenten zelf ook hoge bedragen neertellen voor stadsuitbreiding. Op deze wijze wordt de 'normale' agrarische grondmarkt in stedelijke uitbreidingsgebieden uitgeschakeld: aankoop van de grond door collega-boeren is hier meestal niet meer aan de orde. Het aantal grondclaims voor stedelijke functies neemt snel toe. En als de 'uitgekochte' agrariër zich elders vestigt, veroorzaakt dat daar op zijn beurt extra druk op de grondmarkt.
- De hoge prijzen van grond en de lage prijzen van grondvervangende *inputs* zoals veevoer en kunstmest betekenen een uit milieu-oogpunt ongunstige economische prikkel in de richting van intensivering. Directe sturing van de grondprijzen staat echter haaks op het marktgerichte politieke klimaat. Sturing van de prijzen van agrarische *inputs* is politiek beter bespreekbaar, nu milieuheffingen steeds meer geaccepteerd zijn. Zo is er al een (bescheiden) energieheffing en is de komende mineralenheffing mede bedoeld om (indirect) de *inputs* te beperken.
- Naast grondclaims voor stedelijke functies is de vraag naar grond voor natuurdoeleinden (EHS) toegenomen. Regionaal concurreert ook deze grondvraag met de die vanuit de landbouw zelf voor bedrijfsvergroting en extensivering. Verplaatsing van bedrijven uit reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden zou de grondmobiliteit bevorderen, maar stuit

op ontoereikende financiële voorzieningen om elders een volwaardig bedrijf te kunnen starten.

- Verplaatsing van bedrijven uit de EHS betekent vooral een ruimtelijke scheiding van landbouw en natuur. Grondbeleid gericht op *verweving* van landbouw, milieu en natuur bestaat in Nederland nauwelijks.

4 MOGELIJKHEDEN VOOR EEN GROENER GROND- EN PACTBELEID

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden voor een 'groener' grond- en pachtbeleid. Hierbij onderscheiden we drie categorieën:

1. Mogelijkheden ter verhoging van de grondmobiliteit. Hierbij gaat het zowel om het inzetten van grond als geïntegreerd sturingsinstrument als om mogelijkheden om bedrijven gemakkelijker te kunnen laten verplaatsen uit de EHS. Dit laatste is in feite een weinig geïntegreerde oplossing, omdat landbouw en natuur ruimtelijk worden gescheiden. Toch behandelen we deze categorie, omdat landbouw en natuur beide kunnen profiteren: het wordt bedrijven die willen verplaatsen gemakkelijker gemaakt om dat te doen en de realisering van de EHS wordt bespoedigd.
2. Mogelijkheden om de grondprijzen te beïnvloeden en aldus een betere uitgangssituatie te creëren voor verweving van landbouw en natuur.
3. Mogelijkheden om een 'groene' exploitatie van grond te bevorderen.

Overigens zijn de mogelijkheden lang niet altijd 'zuiver' in te delen in een van deze categorieën. Zo zijn mogelijkheden om de grondprijzen te beïnvloeden soms ook bedoeld om de grondmobiliteit te vergroten. Daarom is de scheiding in categorieën enigszins kunstmatig.

Hierna bespreken we de mogelijkheden in bovengenoemde volgorde. Daarbij staan mogelijkheden voor grondbeleid en voor pachtbeleid door elkaar, evenals rijpe en nog prille ideeën.

4.1 Mogelijkheden om de grondmobiliteit te vergroten

Vergroten van de grondmobiliteit, en dan vooral van de 'groene' grondmobiliteit, kan in beginsel langs twee wegen: het regionaal coördineren van de aankoop en uitgifte van grond ('grondpotten') en het financieel aantrekkelijker maken van groene grondmobiliteit. Van beide mogelijkheden bespreken we hier voorbeelden.

1. Opzetten van een grondpot voor percelen. De beheerder van de grondpot koopt land en geeft dit uit in situaties waar dit bijdraagt aan milieu- en natuurdoelen, bijvoorbeeld als een bedrijf bij gelijkblijvende productie wil extensiveren. Zo'n grondpot kan tevens worden ingezet bij natuurbeloning. Beloning geschiedt dan niet in de vorm van geld, maar van (extra) grond.

Er zijn diverse varianten voor het opzetten van een grondpot:

- a. één landelijke grondpot of diverse regionale grondpotten in gebieden waar daaraan behoefte is. Nu het milieu- en natuurbeleid voor de land- en tuinbouw steeds verder regionaliseert, lijken regionale grondpotten het meest geëigend. Die bestaan nu ook al, getuige de 'grondpotten' van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in landinrichtingsprojecten en de grondpotten die soms bij kavelruilprojecten worden gecreëerd. De doelen van deze grondpotten zouden dan moeten worden verruimd. In landinrichtingsprojecten zijn ze vooral bedoeld voor realisering van de EHS en soms voor bedrijfsvergroting en/of vergemakkelijking van de toedeling. Aan die doelen zou dan agrarisch natuur- en milieubeheer moeten worden toegevoegd;
- b. een grondpot beheerd van overheidswege, door het landbouwbedrijfsleven, door de natuur- en milieubescherming of door een mengvorm daarvan. In landinrichtingsprojecten beheert nu de overheid (DLG) de grondpot. Maar het is ook zeer goed denkbaar dat landbouw- en milieu-organisaties hierin meer zeggenschap krijgen (via de landinrichtingscommissies hebben ze dat alleen indirect) en/of zelf 'groene' grondbanken opzetten - de 'groene' zeggenschap moet immers corresponderen met de 'groene' doelen. Evenzo is het goed mogelijk dat agrarische natuurverenigingen of milieucoöperaties hun eigen 'groene' grondpotten opzetten en de grond bijvoorbeeld financieren als 'groene belegging'. Ook publiek-private mengvormen zijn mogelijk zoals bijvoorbeeld bij de kavelruilprojecten van de Stichting tot Verbetering van de Agrarische Structuur (STIVAS). Ook dan moeten expliciete 'groene' criteria worden aangelegd bij de uitgifte van grond (multifunctionele kavelruil).

Een grondpot voor percelen bevordert overigens wellicht meer een groene exploitatie van grond dan de grondmobiliteit als zodanig en hoort daarom in elk geval ook onder 4.3.

2. Opzetten van een grondpot van (gehele) bedrijven. Hierdoor kan aan bedrijven die willen verplaatsen (bijv. uit de EHS of uit mestoverschotgebieden) gemakkelijker een alternatief worden geboden. Ook hier kan worden gedacht aan een overheidsinitiatief, een privaat initiatief (bijv. van grootgrondbezitters als de AMEV) of een combinatie daarvan. Het is de vraag of deze mogelijkheid kansrijk is. Voor de overheid wordt dit gezien de hoge marktprijzen een kostbare aangelegenheid. Ook institutionele beleggers zijn lang niet altijd genegen om bij verplaatsing elders vervangende bedrijven te zoeken. Toch gebeurt het soms: bij de verkoop van het eiland Tiengemeten door de AMEV aan Natuurmonumenten heeft de verzekeraar actief elders nieuwe bedrijven gezocht voor de betrokken akkerbouwers. Een andere mogelijkheid is om de zogeheten motie-Faber (opbrengsten uit verkoop van Domeingronden besteden aan reservaataankoop) ook in te zetten voor een bedrijven-grondpot.
3. In het verlengde van het bovenstaande: aantrekkelijk maken van de aankoop van grond voor natuur- en/of milieudoelen door het instellen van 'groene' grondbanken. Dit kan op de volgende manieren:
 - a. de bestaande LNV-grondbankregeling (voor bedrijfsvergroting in beheersgebieden) nieuw leven inblazen. Dat wil zeggen: verbreding/verruiming van de criteria (zodanig dat meer bedrijven kunnen deelnemen en meer natuurdoelen kunnen worden gediend) en meer bekendheid geven aan het bestaan van de regeling;
 - b. investeringen in grond voor milieu- en/of natuurdoelen kunnen onder de fiscale groenregeling worden gebracht. Dat kan nu alleen in de EHS. Wil het ook daarbuiten

- mogelijk zijn, dan moeten de criteria voor groenprojecten worden verruimd (Groen geregeld 1997). Bovendien is het zinvol om de termijn waarvoor de 'groenverklaring' wordt afgegeven te verlengen van 10 naar 25 jaar;
- c. introduceren van private 'groene' grondbankregelingen. Fagoed, een agrarische exploitatiemaatschappij, is daarmee bezig. De financiering loopt daarbij overigens via de fiscale groenregeling;
 - d. besteden van een deel van de opbrengsten van de motie-Faber (de motie levert veel meer op dan er wordt gebruikt voor reservataankopen) aan 'groene' grondfinanciering. Bijvoorbeeld door extra budget toe te voegen aan de fiscale groenregeling (punt b) of ter financiering van een verbrede LNV-grondbankregeling (punt a).
4. Andere financiële stimulansen om bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging (dikwijls uit resp. in de EHS) te bevorderen, i.c. financieel aantrekkelijker te maken. Dit zijn overigens vooral 'scheidingsmogelijkheden' (zie ook *Mobiliteit van grond en functies* 1996 en *Groen geregeld* 1997):
- a. verlagen van de overdrachtsbelasting voor aankoop van grond ten behoeve van natuur- en milieudoelen. Sinds 1 januari 1996 kunnen bedrijven die vanuit de Ecologische Hoofdstructuur, Strategische Groenprojecten en Vinex-locaties verplaatsen, worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Ook landbouwbedrijven die anderszins grond aankopen voor natuur- en/of milieudoelen (criteria nader vast te stellen) zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen. Zwakke punt van deze maatregel is dat nu slechts een minderheid van de bedrijven overdrachtsbelasting betaalt, zodat een vrijstelling maar weinig voordelen biedt;
 - b. introduceren van een selectieve beëindigingsregeling voor natuurdoelen (de generieke beëindigingsregelingen van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds zijn gesloten). Hieraan wordt momenteel gewerkt;
 - c. introduceren van een goede regeling voor de vrijkomende agrarische bebouwing. Bij verplaatsing uit de EHS wordt de waarde nu vergoed op basis van de getaxeerde agrarische waarde. Dit is de agrarische 'dagwaarde' van de gebouwen, waardoor bedrijven die elders nieuw moeten bouwen veel moeten investeren. In stedelijke gebieden zoals de Randstad kunnen agrariërs hun gebouwen dikwijls wel verkopen aan niet-agrariërs. Die betalen veel hogere prijzen dan de overheid. In meer landelijke gebieden bestaat deze 'uitwijkmogelijkheid' niet en zijn boeren aangewezen op de overheid als koper. Er zijn twee manieren om de gebouwen aantrekkelijker te financieren:
 - er komt een vaste subsidie op de (genormeerde) nieuwbouwkosten;
 - de overheid vergoedt (een deel van) de nieuwbouwkosten minus de opbrengt uit verkoop van de oude gebouwen.
 - d. verruimen van de fiscale stakingswinstfranchise ten behoeve van natuurdoelen. Nu gaat maar liefst 45% van de opbrengst uit bedrijfsbeëindiging naar de belasting. Dit is fiscaal waarschijnlijk lastig te regelen, omdat dan louter voor de agrarische sector een uitzondering moet worden gemaakt.

4.2 Mogelijkheden om de grond- en pachtprizen te beïnvloeden

De mogelijkheden om de grond- en pachtprizen te beïnvloeden zijn (de eerste mogelijkheid uitgezonderd) bedoeld om extreme prijsopdrijving en extreme regionale prijsverschillen tegen te gaan. Mogelijkheid 1 richt zich juist op een meer marktgericht verwervingsbeleid voor 'groene' doelen, en dus op hogere marktprijzen dan nu soms gangbaar is.

1. Aanpassing van het prijsbeleid bij grondverwerving door het rijk. Dat kan op drie manieren:
 - a. door hogere prijzen te bieden in gebieden waar het verschil tussen de agrarische en de niet-agrarische verkeerswaarde groot is (bijv. in stedelijke nabijheid).
Nadeel hiervan is dat de overheid de grondprijs opdrijft. Nu al is op dit punt de rol van de overheid op de grondmarkt omstreden;
 - b. door in sommige gebieden aan te kopen tegen prijzen op onteigeningsbasis. De grond wordt niet onteigend, maar bij verkoop worden wel de bijbehorende prijzen geboden. Dit gebeurt soms nu al (bijvoorbeeld in enkele Zuid-Hollandse gebieden);
 - c. door per gebied mogelijke afwijkingen van de agrarische verkeerswaarde (een bandbreedte) af te spreken.
2. Het prijsbeheersende onderdeel van de Wet agrarisch grondverkeer (WAG) nieuw leven inblazen. Dit was gebaseerd op het stellen van eisen aan kopers op de grondmarkt, met als voornaamste doel om niet-agrarische kopers te (kunnen) weren.
Hoewel de wet ongetwijfeld effect zou hebben op de grondprijzen, vooral in stedelijke regio's, staat hernieuwde introductie haaks op het marktgerichte overheidsbeleid. Hiervoor lijkt weinig politiek draagvlak. Een meer marktgerichte variant om onderscheid te maken tussen kopers beschrijven we onder punt 8 (grondexploitatie-regeling).
3. Verdere ontkoppeling van grond en productierechten (melk, mest, ammoniak). Dit heeft naar verwachting een neerwaarts effect op de prijzen van zowel grond als productierechten en kan op die manier de handel bevorderen.
Deze mogelijkheid staat echter haaks op het bevorderen van een groene exploitatie van grond, omdat hij verdergaande concentratie van de productie mogelijk maakt (zie § 4.3).
4. Belasten van bestemmingswijzigingswinst. Bij verkoop van grond voor niet-agrarische doeleinden is de verkoper inkomstenbelasting verschuldigd. De verkoper kan die ontlopen door te vereisen dat de grond nog minstens 6 jaar voor agrarische doelen wordt gebruikt. Dat gebeurt in de praktijk niet zelden. Zodoende heeft de belastingvrijstelling een opwaarts effect op de grondprijs. Ongedaan maken hiervan zal naar verwachting een (bescheiden) neerwaarts effect hebben.
5. Stringente planologie. Provincies en gemeenten kunnen met duidelijke bestemmingen de grondspeculatie beperken en daarmee enige prijsbeheersing bewerkstelligen. Daarbij gaat het vooral om helder planologisch onderscheid tussen stedelijke ('rode') functies en 'groene' functies, en in het laatste geval tussen grondgebonden en niet-grondgebonden land- en tuinbouw.
6. Prijsbeheersing bij aankoop van grond door gemeenten. Heldere planologie heeft alleen een prijsbeheersend effect als ook de Wet Voorkeursrecht Gemeenten doelmatig werkt en grondspeculatie wordt tegengegaan.

Afspraken over of richtlijnen voor maximale biedprijzen en verbreding van de baatbelasting kunnen de laatste jaren rekenen op enig toegenomen maatschappelijk draagvlak nu de ruimtelijke inrichting van Nederland weer sterk in discussie is en de problemen daarbij steeds duidelijker worden (zie bijvoorbeeld ook punt 8).

7. Introductie van een grondgebruikswaarderingssysteem als basis voor grondbeleid (instrumenten). Aan de hand van een waarderingssysteem kan een doorzichtiger en selectiever grondbeleid gestalte krijgen.

In een waarderingssysteem kunnen diverse kenmerken van het (stedelijke of 'groene') grondgebruik worden beschreven en gewaardeerd:

- de economische (verkeers)waarde;
- het economisch rendement van de exploitatie (de productiewaarde);
- de natuur- en landschapswaarden;
- de milieu-effecten van het grondgebruik.

Uiteindelijk resulteert de waardering in een score per ha. De waardering en de weging van de verschillende waarderingen is uiteraard sterk beleidsmatig getint.

Een grondgebruikswaarderingssysteem kan, mits er consensus is over de aannamen, een belangrijke rol spelen in de ruimtelijke ordening (verdeling van rode en groene functies; zie punt 5) en bij de economische 'behandeling' van diverse vormen van grondgebruik (zie punt 8). De WLTO heeft - in het kader van de discussie over het Groene Hart - ooit al een grondgebruikswaarderingssysteem opgezet, vooral op basis van de economische waarde van het grondgebruik.

8. Introductie van een grondexploitatiebijdrageregeling, gekoppeld aan een waarderingssysteem. Elke vorm van grondgebruik wordt belast, maar de belasting wordt gedifferentieerd naar gebruik. Zo kunnen bijvoorbeeld industrie en infrastructuur zwaar worden belast, recreatie en wonen gemiddeld en 'groene' functies laag. Binnen deze functies kan (als het waarderingssysteem daarop is geënt) ook de milieu- en natuurvriendelijkheid van het grondgebruik worden meegenomen als extra belastingbepalende factor.

De grondgebruiksbelasting kan zelfs worden opgezet als een 'zelfvoorzienend', verevenend systeem: heffingen voor stedelijke functies en premies voor groene functies. Zo kan gestalte worden gegeven aan het principe 'rood betaalt voor groen' en kunnen hoogrenderende functies bijdragen aan behoud en versterking van laagrenderende functies. Er blijkt toenemend draagvlak voor nieuwe geldstromen van stad naar platteland (zie bijv. Donkers 1997).

Er ligt momenteel een wetsvoorstel bij de Raad van State voor een beperkte vorm van een grondexploitatiebijdrageregeling, gericht op complexen van één of meer woningbouwlocaties binnen een stadsgewest. Het voorstel is bedoeld als 'stok achter de deur' voor het totstandkomen van vrijwillige exploitatie-overeenkomsten (zie 2.3), maar maakt (in tegenstelling tot de huidige baatbelasting) ook verrekening van 'boven-wijkse' voorzieningen (zoals een fraaie omgeving) mogelijk. De gemeenten bepalen per project welke voorzieningen worden verrekend. De belasting dekt dus de kosten die de gemeenten maken.

Een systeem van 'grondgebruiksbelastingen' zou verder kunnen worden uitgebreid en gedifferentieerd, zodanig dat ook natuur- en milieuvriendelijke land- en tuinbouw optimaal kunnen profiteren. Naast de inhoud moet ook de uitvoering van de bijdrageregeling goed worden geregeld. Afhankelijk van het schaalniveau (gemeente,

gewest, regio) moet er een uitvoeringsorgaan komen. Er is wel gesuggereerd om hiervoor aparte 'beheerschappen' op te zetten, maar wellicht kan de regeling ook door bestaande instanties (gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) worden uitgevoerd.

Overigens is nog maar de vraag of een exploitatiebijdrageregeling ook zal leiden tot nivellering van de grondprijzen. Dat hangt immers sterk af van de vraag op welke manier de belaste functies de heffing zullen verdisconteren. Zo kan een exploitant van bouwgrond er ook voor kiezen om de heffing door te berekenen aan de (toekomstige) bewoners. In dat geval komt er wel geld beschikbaar voor 'groene' functies, maar betaald door de bewoners (hetgeen overigens ook is te rechtvaardigen) en niet door de koper van de grond.

9. Selectieve verlaging van de pachtprijzen. Analoog aan het selectief verlagen van de aankoopkosten van 'groene' grond zouden verpachters (overheden, natuurbeschermingsorganisaties, beleggingsmaatschappijen etc.) de pachtprijzen van grond die 'groen' wordt geëxploiteerd selectief kunnen verlagen. Momenteel is de mogelijkheid tot pachtverlaging voor natuurmaatregelen alleen in reservaten geregeld (mogelijkheid tot natuurpacht, zie 2.4). Ook daarbuiten liggen echter grote kansen voor natuurbeheer. Daarnaast zouden in de pachtprijs ook milieuprestaties kunnen worden verrekend (zie 4.3). Dit vereist 'vergroening' van het Pachtnormenbesluit. Dat is in principe mogelijk. Vraag is wel welk belang verpachters buiten reservaten hebben bij verlaagde pacht voor natuur- en milieumaatregelen. Het pachtbeleid is er de laatste jaren juist op gericht om pacht aantrekkelijker te maken voor de verpachter. In 4.3 schetsen we daarom ook mogelijkheden om de verpachter meer te laten profiteren van 'groene' pacht.

4.3 Mogelijkheden om een groene exploitatie van grond te bevorderen

Er zijn uiteraard vele mogelijkheden om een 'groen' grondgebruik te bevorderen. We bespreken hier alleen de maatregelen die een (min of meer) directe relatie hebben met het grond- en pachtbeleid.

1. Bevorderen dat landinrichting (nog meer) rekening houdt met natuur- en landschapsbeheer. Bijvoorbeeld door:
 - stimuleren van 'groene kavelruil' en van aanpassingsinrichtingen rond reservats- en natuurontwikkelingsgebieden;
 - landinrichting wat betreft natuurbeheer niet alleen te richten op het realiseren van de EHS, maar ook op het creëren van een inrichting die een optimaal agrarisch natuurbeheer mogelijk maakt, inclusief inrichtingsmaatregelen die boerenbeheer van reservaten c.q. particulier beheer mogelijk maken.

Daarnaast kan er bij de gangbare vormen van landinrichting meer rekening worden gehouden met natuurmaatregelen. Enkele alledaagse voorbeelden uit de landinrichting Waterland:

- fiets- en voetpaden worden gepland dwars door waardevolle (agrarische) weidevogelgebieden, waardoor in het broedseizoen verstoring optreedt;
- de resultaten van enkele jaren slootkantbeheer worden plaatselijk teniet gedaan door aanpassing van taluds;

- verdergaande vormen van natuurbeheer, die inrichtingsmaatregelen vergen (zoals creëren van plas-dras-situaties), kunnen niet worden uitgevoerd tot er volledige zekerheid is over de toedeling.
2. Er zijn diverse financiële, en met name fiscale, mogelijkheden om natuur- en milieubeheer op agrarische bedrijven te stimuleren (zie bijv. Reus & Edel 1996; *Groen geregeld* 1997):
 - a. Fiscaal vrijstellen van de inkomsten uit 'groene' exploitatie van grond, zoals beheersvergoedingen en andere vormen van natuurbeloning. Een verbijzondering hiervan is fiscale vrijstelling van de inkomsten uit 'groene' pacht. Zo kan de overheid natuurpacht aantrekkelijker maken voor de verpachter en bevorderen dat grondeigenaren natuurbepalingen opnemen in de pachtcontracten.
 - b. Goede regeling voor de waardedaling van grond bij overgang van agrarische naar 'groene' exploitatie. Dit speelt met name bij het zogeheten particulier beheer, waar de grond een definitieve natuurfunctie krijgt. Hierbij moet worden voorkomen dat de vergoeding voor waardedaling zwaar wordt belast.
 - c. Uitbreiden van de fiscale faciliteiten voor bedrijven die omschakelen naar 'groene' bedrijfsvoering. Dit kan worden gekoppeld aan bedrijfs Certificering. De fiscale faciliteiten zijn bijvoorbeeld: verhoogde zelfstandigen- en/of startersaftrek, vrije afschrijving, tante-Agaathregeling, fiscale groenregeling.
 3. Een andere financiële mogelijkheid is koppeling van milieu- en natuurvoorwaarden aan subsidies voor startende ondernemers. De vestigingspremie uit het Ontwikkelings- en Saneringsfonds is eind jaren '80 afgeschaft. Het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) heeft toentertijd voorgesteld om de premies te koppelen aan milieuvoorwaarden (een soort *cross-compliance*), maar dat voorstel heeft het niet gehaald. In Denemarken geldt bijvoorbeeld een hogere vestigingspremie als het bedrijf omschakelt op of begint met biologische productie. Het recent geïntroduceerde agro-startersfonds van het landbouwbedrijfsleven kent (nog) geen milieucriteria.
 4. Sterkere koppeling tussen grond en productierechten (melk, mest). Zo kan regionale concentratie van productie op een kleine oppervlakte (intensivering van het grondgebruik) worden tegengegaan.
 De grondgebondenheid van melkquota is de laatste jaren alleen maar losser geworden. Toch is een sterkere koppeling beleidsmatig niet kansloos: hij past goed in het EU-beleid en in het Nederlandse milieubeleid.
 De grondgebondenheid van mestquota is nog vrij sterk. Keerzijde daarvan is dat er nog veel latente productieruimte (bijv. op akkerbouwbedrijven) kan worden opgevuld, reden waarom steeds meer provincies en gemeenten planologische maatregelen treffen om uitbreiding van de intensieve veehouderij tegen te gaan. De toekomst van de mestrechten is echter onzeker. In zijn recente voorstellen voor herstructurering van de varkenshouderij wil minister Van Aartsen de mestrechten vervangen door minder grondgebonden varkensrechten. Overigens blijft een deel van de grondgebondenheid (t.a.v. uitbreiding en verhandeling van productierechten) onverlet.
 5. Uitgifte van grond en quota (melk, mest) tegen 'groene' voorwaarden. Alle eigenaren van grond en productierechten (overheid, natuurbescherming e.a.) kunnen deze mogelijkheid benutten. Substantiële 'groene' uitgifte is te bevorderen door het creëren van grond- en quotumreserves (het laatste bijv. door afroming bij verhandeling). Waar het gaat om

grond, sluit dit goed aan bij wat in § 4.1 is geschreven over grondpotten. Het politieke draagvlak voor 'quotumpotten' is echter gering.

6. Aantrekkelijker maken en verbreden natuurpacht:
 - a. Natuurpacht zou ook kunnen worden toegestaan buiten reservaten. Dat is in feite al mogelijk door toepassing van de nieuwe kortdurende pacht, waaraan de pachtkamer niet meer te pas komt. Risico daarvan is het ontbreken van enige prijsbeheersing: bij de prijsvorming doet de vrije markt haar werk. Toepassing van de geregementeerde natuurpacht buiten reservaten vergt een wetswijziging, die politiek gezien haaks staat op de ingezette liberalisering van het pachtbeleid. Bovendien scheelt toepassing van natuurpacht de verpachter inkomsten (zie echter ook punt c)
Ruimere toepassing van natuurpacht is relatief gemakkelijk in situaties waarin de overheid grondeigenaar is. Vooral voor rijk (DLG, Domeinen) en gemeenten (gemeentelijk grondbedrijf) liggen hier mogelijkheden.
 - b. Natuurpacht kan aantrekkelijker worden gemaakt voor de pachter door negatieve pacht mogelijk te maken. Dit is bij de herziening van de Pachtwet in 1991 uitgebreid in discussie geweest. Hoewel er toen politieke steun was voor voorstellen op dit punt, bleek negatieve pacht volgens de toenmalige minister van LNV juridisch kansloos.
 - c. Natuurpacht kan ook voor de verpachter aantrekkelijker worden gemaakt, namelijk door fiscale vrijstelling van de inkomsten uit 'groene' pacht (zie punt 2a).
7. Naast natuurbepalingen kunnen ook milieubepalingen worden opgenomen in het pachtcontract. Tot dusverre gelden die alleen voor zover de bodemvruchtbaarheid in het geding is, dus 'passief'. Met 'actieve' milieubepalingen is nog relatief weinig langdurige ervaring. Zo overweegt nu de Vereniging Natuurmonumenten ook milieubepalingen te laten gelden voor haar pachters. Welke bepalingen in aanmerking komen en hoe dit financieel goed kan worden geregeld is nog een lastige vraag. Anders dan bij natuur moet goed worden overwogen voor welke maatregelen wel en niet hoeft te worden betaald. Volgens het principe 'de vervuiler betaalt' zouden milieubepalingen niet hoeven te worden vergoed, maar dat ligt anders als de bepalingen duidelijk vooruitlopen op het milieubeleid van de overheid.

5 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk vatten we puntsgewijs de resultaten samen en presenteren we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. De laatste zijn steeds cursief weergegeven.

1. Landbouwgrond wordt, zo is algemeen bekend, steeds schaarser: tussen 1960 en 1995 heeft ongeveer 300.000 ha een andere functie gekregen. Dat is gemiddeld 8.600 ha per jaar.
2. Jaarlijks wordt zo'n 35.000 ha landbouwgrond, 1,5% van het totaal, verhandeld. Dat gebeurt tegen steeds hogere prijzen: de reële prijzen van grasland en bouwland (gecorrigeerd voor inflatie) zijn tussen 1960 en 1995 ongeveer verdrievoudigd. De prijzen van tuinland zijn al jaren relatief hoog: ongeveer het drievoudige van die van gras- en bouwland. Daarentegen zijn grondvervangende *inputs* zoals kunstmest en veevoer in diezelfde periode drie tot vier keer goedkoper geworden.
De grondprijzen verschillen sterk per regio: voor een ha grasland wordt in de Veenkoloniën f 25.000,- betaald en in de zandgebieden f 60.000,-. In deze twee gebieden stijgen de grondprijzen de laatste jaren weer, terwijl ze in de zeeklei- en weidegebieden wat dalen. Die stijging is mede het gevolg van het milieubeleid.
3. Het pachtareaal is de laatste decennia teruggelopen tot 30% van de oppervlakte cultuurgrond. De pachtprijzen zijn nogal wisselvallig: de reële prijzen daalden tussen 1960 en 1975, maar stegen daarna weer flink. De gemiddelde pachtprijs bedraagt nu 1,3% resp. 1,5% van de gemiddelde koopprijs van grasland resp. bouwland. De verwachting is dat het nieuwe Pachtnormenbesluit, waarin de maximale pacht is vastgesteld op 2% van de waarde, de prijzen verder zal doen stijgen.
4. Terwijl er forse grondclaims liggen voor niet-agrarische functies, blijft ook de agrarische sector zelf een substantieel areaal nodig hebben om te kunnen voldoen aan de toekomstige milieu-eisen of om te kunnen uitbreiden terwille van kostprijsverlaging (en tegelijkertijd om de stijgende milieulasten te kunnen opvangen). Berekeningen uit begin jaren '90, die aangaven dat er honderdduizenden hectares landbouwgrond zouden vrijkomen, lijken niet te worden bewaarheid. Recente berekeningen geven aan dat het landbouwareaal bij een stringent milieubeleid ongeveer intact zal (moeten) blijven, althans als we het landelijke productievolume willen handhaven. In de praktijk verkopen agrariërs ook nu al een groot deel van de vrijkomende grond aan collega's: de afgelopen twintig jaar ging de afname van het aantal bedrijven zes keer zo snel als de afname van de oppervlakte cultuurgrond.

5. De grote druk op de grondmarkt, resulterend in hoge grondprijzen, vormt een serieuze bedreiging voor een voortvarende bevordering van duurzame landbouw. De hoge prijzen belemmeren bedrijfsvergroting en herstructurering omwille van de milieuwetgeving en concurreren met andere milieu-investeringen. Hoge grondprijzen nopen tot een hoogsalderend grondgebruik: een krappe vruchtwisseling en ‘intensieve’ teelten (bollen, tuinbouw, aardappelen). In combinatie met de verhoudingsgewijs lage kosten van veevoer en kunstmest vormen ze een sterke prikkel tot intensivering en niet tot extensivering van het grondgebruik. In stedelijke nabijheid wordt de normale agrarische grondmarkt zelfs grotendeels uitgeschakeld. En in reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden worden bedrijven geacht te verplaatsen, maar zijn de financiële middelen dikwijls ontoereikend om elders een duurzaam bedrijf te gaan uitoefenen.
- Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden voor een andere prijsverhouding tussen grond en grondvervangende inputs serieus te verkennen: hetzij door sterkere (neerwaartse) sturing van de grondprijzen (zie punt 11), hetzij door (eventueel indirecte) heffingen op inputs.*
6. De Nederlandse overheid heeft diverse instrumenten in handen om een actief grondbeleid te voeren. Niettemin blijkt in de praktijk van het grondbeleid dat deze instrumenten niet of slechts beperkt worden ingezet en/of weinig effectief zijn. Dat is opmerkelijk voor een land met grote ruimtelijke vraagstukken.
7. Bovendien is het marktgerichte grond- en pachtbeleid van de overheid nog weinig 'geïntegreerd'. 'Rode' functies domineren over 'groene'. En waar groene functies in het spel zijn, zoals in de EHS, is het beleidsinstrumentarium vooral gericht op scheiding en niet op verweving van functies.
- Het verdient aanbeveling om meer beleidsinstrumentarium in te zetten of te ontwikkelen voor verweving van landbouw, milieu en natuur. Mogelijkheden daarvoor noemen we onder de punten 9 tot en met 14.*
8. Is bedrijfsverplaatsing uit de Ecologische Hoofdstructuur niettemin de beste oplossing, dan zijn er verschillende manieren om te stimuleren dat elders een volwaardig bedrijf kan worden gestart. De meest substantiële bijdrage is te verwachten van:
- aankoop op vrijwillige basis, maar tegen onteigeningsprijzen;
 - creatief benutten van de mogelijkheden van landinrichting (aanpassingsinrichting of kavelruil);
 - veranderen van de regeling voor de vergoeding van de oude gebouwen: vergoeden van een deel van de genormeerde nieuwbouwkosten of vergoeden van (een deel van) de nieuwbouwkosten verminderd met de opbrengst van de oude gebouwen.
9. Regionale grondpotten bieden goede kansen voor bevordering van duurzame land- en tuinbouw. De grond moet dan worden uitgegeven tegen 'groene' criteria. Daarover moet uiteraard eerst overeenstemming worden bereikt. Grondpotten kunnen worden ingesteld van overheidswege (bijv. ruimere doelstelling voor de DLG-grondpot in landinrichtingsgebieden), vanuit het landbouwbedrijfsleven (bijv. door milieucoöperaties of natuurverenigingen) of door een combinatie van beide (zoals nu bijv. de STIVAS). Zeggenschap van de natuurbescherming ligt - gezien de 'groene' doelstelling - voor de hand.

10. Aanvullend daarop is het zinvol om introductie van 'groene' grondbankstelsels te bevorderen ter financiering van 'groene' grondaankoop. Dat kan door de huidige LNV-regeling nieuw leven in te blazen en te verbreden, maar ook door de werkingssfeer van de fiscale groenregeling hiertoe uit te breiden tot de 'witte gebieden' en door private initiatieven aan te moedigen.
11. Een sterkere sturing van de grondprijzen kan voordelen hebben voor landbouw, milieu en natuur, maar staat vaak haaks op het marktgerichte politieke klimaat. Toch liggen er mogelijkheden die ook binnen het huidige politieke klimaat acceptabel kunnen zijn:
- heldere planologie, gekoppeld aan plafonds voor de gemeentelijke biedprijzen (in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten);
 - introductie van een grondexploitatiebijdrageregeling, gekoppeld aan een grondwaarderingssysteem. In het waarderingssysteem kunnen de economische waarde en andere aspecten (natuur, landschap, milieuvriendelijkheid) worden verdisconteerd. Vervolgens wordt er naar gelang de functie en/of de waarderingsscore een hoge of lage belasting geheven. Het systeem kan budgetneutraal worden gemaakt door 'rode' functies te laten betalen voor 'groene' functies. Hiertoe zou de nu voorgestelde regeling voor een grondexploitatiebelasting moeten worden aangevuld en uitgebreid.
Het verdient aanbeveling om nadere studie te maken van de mogelijke inhoud en de haalbaarheid van een omvattende grondexploitatiebelasting.
12. Daarnaast zijn er diverse prikkels om een 'groen' grondgebruik te bevorderen. De meest kansrijke zijn:
- meer ruimte geven aan vormen van 'groene' landinrichting (bijv. kavelruil met verbrede doelstelling). Hiervoor zijn in het LNV-project Herijking landinrichting voorstellen gedaan;
 - uitbreiding van fiscale faciliteiten voor 'groene' bedrijven, gekoppeld aan bedrijfscertificering;
 - koppelen van milieu- en/of natuurvoorwaarden aan vestigingspremies uit het agrostartersfonds. Of, minder vergaand: een hogere premie voor 'groene' bedrijven;
 - uitgifte van grond en andere productiemiddelen (melk- en mestquota) tegen 'groene' voorwaarden: door overheden, natuurbescherming en andere 'grote' grondeigenaren (zoals institutionele beleggers).
13. De nieuwe experimenten met zogeheten particulier beheer binnen de EHS, waarbij de grond in agrarische eigendom blijft en een natuurfunctie krijgt, vergen een nieuwe oriëntatie op de eigendom, de waarde en het gebruik van dergelijke grond. De huidige vergoedingsmethodiek en de juridische gevolgen moeten daarbij nader onder de loep worden genomen.
14. Mogelijkheden voor verdere vergroening van het pachtbeleid (er bestaat al 'natuurpacht' in reservaten) zijn:
- natuurpacht kan worden uitgebreid tot andere gebieden dan reservaten;
 - overheden (bijv. gemeentelijk grondbedrijf) en andere 'grootgrondbezitters' (zoals institutionele beleggers) kunnen een actievere rol spelen;
 - natuurpacht kan fiscaal aantrekkelijker worden gemaakt voor de verpachter door de inkomsten fiscaal vrij te stellen;

d. naast natuurbepalingen kunnen ook milieubepalingen in pachtcontracten worden opgenomen. In dat geval moet goed worden overwogen welke bepalingen financieel moeten worden gecompenseerd.

15. Resumerend: voor het bevorderen van een 'groen' grondbeleid verwachten wij het meeste van:

- een heldere en stringente, maar stimulerende planologie;
- beperken van de meerwaarde van (agrarische) grond in verstedelijkte gebieden, hetzij door de meerwaarde fiscaal af te romen (door een heffing voor de verkoper of een heffing op het gebruik), hetzij door directe prijsbeheersing;
- voortvarende stimulering van 'groene' grondpotten en grondbanken.

BRONNEN

Baltussen, W.H.M., R. Hoste, C.H.G. Daatselaar & S.R.M. Janssens 1992. *Verschillen in mineralenoverschotten tussen bedrijven in de melkveehouderij en de akkerbouw*. Onderzoeksverslag 101, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), Den Haag.

Bouwman, G.M., J.A.M. van Bergen, D. van der Eerden & G.A. Pak 1996. *Gezonde tuinbouw, schoon milieu - Milieuwinst door herstructurering van de glastuinbouw*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Bethe, F.H. 1991. *Regionale grondbalansen in 2000 - Een verkenning van de behoefte aan en de beschikbaarheid van cultuurgrond*. Publicatie 2.193. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Brand, J.A.M. van den & R.D.J. Nieuwenhuizen. 1993. *Grondverwerving en Baatbelasting 'Nieuwe Stijl' - Een analyse van instrumenten voor het VINEX beleid*. Van den Brand-Advisering BV, Nieuw Vossemeer / dGK - adviseur voor beslissingsvoorbereiding, Kapel-Avezaath.

Donkers, H. 1997. *Nieuwe relaties tussen platteland en stad. Verslag studiedag 27 mei 1997 in 't Hoogh Landt te Hoogland (Amersfoort)*. Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB, Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij en Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Douw, L., L.B. van der Giessen & J.H. Post 1987. *De Nederlandse landbouw na 2000 - Een verkenning*. Mededeling 379. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Groen geregeld - Mogelijkheden voor vergroening van beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied. 1997. Werkgroep ecologisering regelingen, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Grotere grondmobiliteit voor meer natuur, 1996. Vereniging Natuurmonumenten en Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij. Zonder plaats.

Helming, J.F.M. 1997. *Mogelijke ontwikkelingen van landbouw en milieu bij een strenger milieubeleid voor de Nederlandse landbouw - Een verkennende analyse met behulp van een geregionaliseerd milieu-economisch sectormodel*. Publicatie 1.30. Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), Den Haag.

Het Groene Hart..., dat klopt niet! 1996. NYFER - Forum for Economic Research. Speciale studies nr. 5. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Jaarverslag 1996 - Feiten en cijfers. 1997. Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.

Mobiliteit van grond en functies - Eindrapport van de projectgroep Mobiliteit. 1996. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Dynamiek en vernieuwing. Zonder plaats.

Natuurbestemming verlaagt grondprijs met 3000 gulden. 1994. *Agrarisch Dagblad* 2 juli.

Resultaten van het Programma Beheer. 1997. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Silvis, H.J. & C. van Bruchem (red.) 1996. *Landbouw Economisch Bericht 1996.* Periodieke Rapportage 1-96. Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), Den Haag.

Til, R. Van 1997. Grondprijzen blijven sterker stijgen dan inflatie. In: *Agrarisch Dagblad* 19 juli, p. 11.