

36 687

Initiatiefnota van de leden Bromet en Van Campen over «De wijsheid in pacht»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding	1
Achtergrond	1
Huidige situatie	3
Probleemanalyse	6
Beslispunten	8
Financiële verantwoording	13
Geraadpleegde bronnen	13

Inleiding

In Nederland wordt meer dan 700.000 hectare grond in allerlei vormen verpacht. Dit is meer dan één derde van het totale landbouwareaal.¹ Daarmee heeft pacht in potentie een sleutelpositie in de verduurzaming van de landbouw. Het pachtdossier ligt al sinds 2007 stil, maar in de tussentijd is er een sterke trend geweest naar steeds meer kortlopende pachtcontracten. Dit komt voornamelijk doordat reguliere overeenkomsten te rigide zijn. Hoewel die trend voor verpachters zorgt voor meer flexibiliteit, leidt het tot meer onzekerheid voor de pachter over de duur en prijs van het pachtcontract en vermindert het de stimulans om de bodem duurzaam te beheren of toekomstbestendige investeringen te doen. Door het pachtbeleid te verbeteren kunnen er enorme stappen worden gezet om natuur-, klimaat-, water- en landschapsdoelen te behalen en tegelijkertijd te zorgen voor een stabiele bedrijfsvoering van de boer. De initiatiefnemers doen daarom in deze initiatiefnota voorstellen daartoe.

Achtergrond

De pachtregelgeving is in het heden en in het verleden nooit onomstreden geweest. Al voordat de Pachtwet van 1958 in werking trad, waren er twee Staatscommissies en een Regeringscommissie aan te pas gekomen. En ook na 1958 zijn er veel discussies geweest over hoe er het beste tot een pachtregeling kon worden voldaan die rechtdoet aan de wensen van

¹ <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

zowel pachters als verpachters.² In 1958 werd de allereerste Pachtwet gemaakt aan de hand van de volgende drie doelstellingen: (1) het beschermen van de pachter, (2) het rekening houden met de belangen van de verpachter en (3) het waarborgen van het algemeen landbouwbelang. Inmiddels kun je stellen dat het landbouwdossier complexer is geworden en dat er een aantal doelstellingen aan toegevoegd kunnen worden, zoals (4) het beschermen van bodem, water en biodiversiteit en (5) het creëren van voldoende verdienvermogen voor de boer.

Doordat het aandeel landbouwareaal dat werd verpacht terugliep, werd de pachtregelgeving in 1995 geliberaliseerd. De wetgeving is voor het laatst herzien in 2007, toen het nog verder werd geliberaliseerd. De Pachtwet van 1958 is toen ingetrokken en het vernieuwde pachtrecht werd opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.³ Later dan gepland volgde daarop de evaluatie van de pachtregelgeving door Willem Bruil in 2014. Hierin werd gesteld dat de pachtregeling *fundamenteel* moest worden herzien. Zijn conclusie was met name dat de huidige wetgeving tweeslachtig is, «met aan de ene kant de regulier pacht met veel dwingendrechtelijke bescherming voor de pachter en aan de andere kant de geliberaliseerde pacht met nauwelijks bescherming». Daarbij stelde hij: «beide pachtvormen kunnen niet de basis zijn voor een nieuw systeem». Het rapport pleitte er vooral voor dat pachters en verpachters zoveel mogelijk in staat moeten worden gesteld om zaken onderling te regelen, maar wel met twee duidelijke restricties. Ten eerste moest er waar nodig bescherming zijn voor de pachter. Ten tweede moest er waar mogelijk duurzaam grondgebruik gestimuleerd worden.⁴ Nog altijd is deze noodzaak sterk aanwezig.

Sindsdien hebben er in de Tweede Kamer en ver daarbuiten veel discussies plaatsgevonden over de urgentie om het pachtbeleid te moderniseren. In 2016 kwamen Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Federatie Particulier Grondbezit (FPG), ASR, Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten tot het Eindakkoord van Spelderholt. De kern van het akkoord was dat de geliberaliseerde pacht of kortdurende reguliere pacht zou worden vervangen door de flexibele pacht. Het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en de Bond van Landpachters en Eigen-Grondgebruikers (BLHB) steunden het akkoord niet, met name vanwege de uitfaseringsregeling voor reguliere pacht en de wijze waarop nieuwe contracten tot stand komen. Zij meenden dat het pachtprijsstelsel in relatie zou moeten staan tot de verdien capaciteit van de grond.⁵ Na de mislukte pogingen om met betrokken partijen tot een gedragen akkoord te komen, kwam Minister Schouten in 2019 met een «hoofdpijnenbrief herziening pachtbeleid» omdat zij het noodzakelijk achtte om zelf richting te geven.⁶ Hierin stonden goede voornemens om langdurige pacht te stimuleren en regels te stellen aan beter bodembeheer. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) werkte aan nieuwe wetgeving dat nog in dat jaar in consultatie zou gaan, maar toch lag het dossier daarna opnieuw stil.

Eindelijk kwam er in 2023 weer een brief⁷ van Minister Adema om de pachtregelgeving aan te scherpen. Hierin werd toegezegd dat de herziening van het pachtrecht in het vierde kwartaal van 2024 zou worden

² Bruil 2014.

³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005290/2024-07-01#Boek7_Titeldeel5

⁴ Bruil 2014.

⁵ <https://www.boerenbusiness.nl/artikel/10869390/pachters-en-verpachters-lijnrecht-tegenover-elkaar>

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 27 924, nr. 73. Hoofdpijnenbrief herziening pachtbeleid.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 27 924, nr. 81. Stand van zaken pachtbeleid.

aangeboden. Maar met de komst van het nieuwe kabinet is dit opnieuw uitgesteld. In de laatste brief⁸ uit december 2024 worden een aantal interessante voorstellen gedaan, maar opnieuw worden er onderzoeken aangekondigd alvorens er nieuwe pachtregelgeving kan worden opgesteld. Kortom: de herziening van het pachtbeleid ligt sinds de laatste wijzigingen in 2007 en de kritische evaluatie in 2014 telkens opnieuw stil. In de tussentijd zijn de grondprijzen gigantisch gestegen en is er in de afgelopen jaren veel veranderd in het natuur- en landbouwbeleid. Natuur-, bodem-, water- en biodiversiteitsdoelen staan nog steeds onder druk. Het pachtbeleid kan een belangrijke rol spelen bij het behalen van die doelen. Daarom zetten de initiatiefnemers in het navolgende uiteen welke problemen er zijn met het huidige pachtbeleid, maar vooral ook welke kansen de pachtregelgeving biedt voor (1) het verduurzamen van de landbouw en (2) het verdienvermogen van de boer.

Huidige situatie

Reguliere pacht

De reguliere pacht is de klassieke pachtvorm. Reguliere pachtovereenkomsten moeten worden getoetst en goedgekeurd door de Grondkamer, welke toezicht houdt op pacht in het belang van de agrarische bedrijfsvoering. De pachtprijs wordt vervolgens gereguleerd door een stelsel van vastgestelde regionormen. De wettelijke looptijd is zes jaar voor los land en twaalf jaar voor een hoeve. De overeenkomst wordt van rechtswege automatisch verlengd. Wanneer de grond verkocht wordt, heeft de pachter een voorkeursrecht om de grond te kopen, maar de verpachter kan de grond ook verkopen aan een «veilige verpachter» die de pachtovereenkomst overneemt. Door de liberalisering van het pachtbeleid sinds 1995 is het aandeel reguliere pacht flink gedaald. Op dit moment bedraagt de reguliere pacht ongeveer 15% van de verpachte grond.⁹

Het grote voordeel van de reguliere pachtvorm is dat het de meeste rechten voor de pachter geeft. Boeren hebben hiermee zekerheid over de continuïteit van het gebruik van hun grond en ook over de pachtprijs. Het nadeel van de reguliere pacht is dat het zeer moeilijk is om de voorwaarden van een contract te wijzigen. Daarnaast zijn er veel reguliere pachtcontracten van zeer lange duur (soms zelfs eeuwigdurend) met vaak geen of weinig beperkingen op het landbouwkundig gebruik. Hierdoor kunnen er bijvoorbeeld geen aanvullende duurzaamheidseisen worden gesteld. Zo hebben de terreinbeherende organisaties vanuit het verleden nog een groot areaal aan reguliere pachtcontracten gelegen binnen natuurgebieden (overwegend contracten die al waren aangegaan voordat zij eigenaar werden van de grond), omdat tot 2007 alleen reguliere pacht mogelijk was als vorm van verpachting. Door de onmogelijkheid om die contracten aan te passen zijn er percelen gelegen in Natura 2000-gebieden waar nog altijd intensieve landbouw plaatsvindt met een hoge bemesting en/of gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Dit staat op gespannen voet met onder andere de wettelijke verplichting voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding in deze gebieden en het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Geliberaliseerde pacht

De geliberaliseerde pacht is in 2007 pas geïntroduceerd als vervanging voor de «eenmalige pacht» uit 1995 en is alleen mogelijk voor los land. In tegenstelling tot de reguliere pacht registreert de Grondkamer de

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 27 924, nr. 88. Herziening pachtregelgeving.

⁹ Pleijte, During, Silvis & Docters van Leeuwen 2020.

geliberaliseerde, kortlopende pacht alleen en vindt er geen toetsing plaats op de prijs, maar wel op voorwaarden. Er is hierbij voor de verpachter meer ruimte voor het stellen van voorwaarden aan de pachter, bijvoorbeeld hoe de pachter om moet gaan met de bodem. Echter worden duurzaamheidsvoorwaarden door de Grondkamer vaak afgekeurd. Op de einddatum van het contract loopt de overeenkomst af. Vervolgens kan de verpachter steeds een nieuwe overeenkomst met de pachter opstellen. De looptijd van de geliberaliseerde pacht is vrij, maar er wordt wel onderscheid gemaakt tussen een looptijd van zes jaar of korter en een looptijd van zes jaar of langer. Bij de contracten langer dan zes jaar vindt er wel een toetsing door de Grondkamer plaats op prijs en voorwaarden: de regionorm is daarbij de hoogst toelaatbare prijs. Kortdurende contracten tot zes jaar kennen daarentegen geen prijsstoets en maakt op dit moment wel 10% van het landbouwareaal uit.¹⁰

Het voordeel van de geliberaliseerde, kortlopende pacht is dat er meer eisen gesteld kunnen worden aan het contract, zoals bijvoorbeeld aan het gebruik van de grond. Bovendien kunnen er bij het aflopen van een contract opnieuw gekeken worden naar de eisen die worden gesteld. Dat biedt voordelen wanneer de omstandigheden, bijvoorbeeld in relatie tot natuur-, water- of stikstofdoelen, veranderen. Het nadeel is dat deze vorm van pacht heel weinig zekerheid biedt voor boeren en het onaantrekkelijk maakt om duurzame investeringen te doen voor de lange termijn. Met name de kortdurende geliberaliseerde pacht biedt heel weinig zekerheid voor de boer wat betreft prijs, maar zeker ook wat betreft de continuïteit van hun bedrijf. Dit zorgt ervoor dat de grondgebruiker weinig langetermijnbelang heeft en bovendien een economische prikkel heeft om te kiezen voor enkel hoogrenderende teelten. Dit is geen stimulans voor duurzaam grondgebruik

Informele pacht

Pachtcontracten dienen in de regel dus te worden geregistreerd en getoetst door de Grondkamer. In de praktijk gebeurt dit voor veel landbouwgrond niet. Deze informele pacht bestaat uit grijze en zwarte pacht. Bij zwarte pacht is er alleen een mondelinge overeenkomst. Bij grijze pacht wordt er weliswaar een pacht- of huurovereenkomst op papier gezet, maar wordt deze overeenkomst niet ter goedkeuring aan de grondkamer toegezonden. Dit komt zeer veel voor, vooral tussen boeren onderling.¹¹ Informele pacht vormt naar schatting ten minste 13% van het totale landbouwareaal.

Erfpacht

De erfpacht valt niet onder de pachtwetgeving. Erfpacht van gronden die landbouwkundig worden gebruikt is langdurig (minimaal 26 jaar) en de erfpachter verkrijgt de bevoegdheid de onroerende zaak van de eigenaar te houden en te gebruiken. De erfpachter mag daarbij deze grond ook aan derden verpachten. De gebruiksvergoeding (canon) is volledig vrij overeen te komen. In de landbouw worden erfpachtovereenkomsten vaak aangeboden door particuliere en institutionele beleggers.¹² Het voordeel van erfpacht is dat er grote vrijheid bestaat om maatregelen op te nemen met het oog op duurzaam grondgebruik. Het nadeel is dat er weinig mogelijkheden zijn om hierop te sturen gedurende de loop van het contract. Erfpacht is een zakelijk recht en daarmee verhandelbaar met instemming van de eigenaar.

¹⁰ Pleijte, During, Silvis & Docters van Leeuwen 2020; zie ook tabel 1.

¹¹ Pleijte, During, Silvis & Docters van Leeuwen 2020.

¹² Pleijte, During, Silvis & Docters van Leeuwen 2020.

Teelpacht

De teelpacht is een pachtvorm voor eenjarige of tweejarige teelten waarvoor vruchtwisseling in het bijzonder van belang is. Wel is het noodzakelijk dat de overeenkomst schriftelijk wordt vastgelegd en wordt geregistreerd bij de Grondkamer om er zeker van te zijn dat het hier gaat om een teelt waarvoor vruchtwisseling daadwerkelijk van belang is. Voor bepaalde soorten mag géén pachtovereenkomst worden afgesloten, zoals tarwe, rogge of maïs.¹³ Het nadeel van deze pachtvorm is dat er weinig zekerheid is voor de boer, maar het voordeel is dat er in theorie mogelijkheden zijn om tussen contracten te sturen.

Reservaatpacht

Reservaatpacht of natuurlandpacht verwijst naar reservaatgronden die in eigendom zijn van de Staat of traditionele terreinbeherende natuurbeheersingsorganisaties waar de bestemming en het beheer gericht is op het realiseren van natuur- en landschapsdoelen. In een pachtovereenkomst worden verplichtingen opgenomen die de pachter verplichten om het beheer af te stemmen op deze natuur- en landschapsdoelen. De looptijd van zo'n overeenkomst is zes jaar, met een automatische verlenging van telkens zes jaar. De overeenkomst kan door de rechter worden beëindigd in situaties waarbij bijvoorbeeld de pachter in gebreke is gebleven of wanneer de beoogde natuurdoelstelling niet meer overeenkomt met de voorwaarden van de pacht. Er zal steeds een belangenafweging plaatsvinden, waarbij het voordeel voor de ene partij afgewogen wordt tegen het nadeel voor de andere. In de praktijk gebruiken terreinbeherende organisaties deze vorm weinig omdat deze niet goed aansluit bij de wensen van het natuurbeheer. Bovendien zijn deze contracten in de praktijk alsnog moeilijk opzegbaar.

Trends van de afgelopen jaren

In onderstaande tabel zijn een aantal trends goed te zien. Ten eerste is het meest opvallende dat het areaal grond dat via geliberaliseerde pacht in gebruik is gegeven verachtvoudigd. Inmiddels is nu 90% van de nieuw uitgegeven contracten kortlopend, vaak minder dan zes jaar.¹⁴ De stimulans is volledig verdwenen om langdurige contracten aan te gaan, en ook het areaal natuurlandpacht is afgenomen. Er bestaan op dit moment weinig wettelijke mogelijkheden voor een middenvorm. Feitelijk is er keuze tussen enorm flexibel of enorm vast.

¹³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/pachten-en-pachtovereenkomsten/teelpacht>

¹⁴ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/biologische-boeren-zijn-bang-voor-toekomst-door-korte-pachtcontracten-kans-dat-we-deel-van-onze-gronden-kwijtraken/>

Tabel 1: Verschuiving landbouwgrond naar gebruikstitel (areaal naar gebruikstitel in hectare), bron: CBS¹

	2008	2023	Vershil
Eigendom	1.094.417	1.040.083	– 5,0%
Erfpacht	35.343	52.032	47,2%
Pacht	513.377	452.961	– 11,8%
reguliere pacht	378.962	230.070	– 39,3%
teelpacht	12.418	26.034	109,6%
eenmalige pacht	92.002		%
pacht van geringe oppervlakten (< 1 ha)	1.287	1.186	– 7,8%
verpachting binnen reservaten (natuurpacht)	7.493	5.407	– 27,8%
geliberaliseerde pacht, langer dan 6 jaar	2.257	16.374	625,5%
geliberaliseerde pacht, 6 jaar of korter	18.961	173.890	817,1%
Overige gebruikstitels	276.012	247.775	– 10,2%
tijdelijk gebruik in kader van landinrichting	10.167	433	– 95,7%
in gebruik van terreinbeherende organisaties	15.107	12.244	– 19,0%
overige exploitatievormen	250.737	235.101	– 6,2%
Totaal areaal	1.919.152	1.792.854	– 6,6%

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/15/landbouwgrond-naar-gebruikstitels-per-provincie-2008-2023>

Grond van de overheid

Nederlandse overheden zijn eigenaar van zo'n 190.000 hectare landbouwgrond en natuurgrond met agrarisch medegebruik. Staatsbosbeheer is de grootste bezitter van grond met 53.000 hectare, gevolgd door gemeenten met 46.000 hectare en het Rijksvastgoedbedrijf met 43.000 hectare. Zie tabel 2 voor de uitsplitsing van landbouwgrond en natuurgrond met agrarisch medegebruik in eigendom van de overheid. Onder de categorie «overig» valt landbouwgrond van onder andere diverse ministeries en drinkwaterbedrijven.

Tabel 2: Overheidseigendom van landbouwgrond en natuurgrond met agrarisch medegebruik (in hectares)¹

	Eind 2023
Rijk – Staatsbosbeheer	53.067
Rijk – Rijksvastgoedbedrijf	42.840
Provincies	21.229
Gemeenten	45.841
Waterschap	10.944
Overig	16.168

¹ <https://www.kadaster.nl/documents/d/kadaster.nl/themabericht-2023q4-overheidseigendom-van-agrarische-grond>

Probleemanalyse

Weinig zekerheid voor de boer

De huidige pachtregelgeving heeft ertoe geleid dat er steeds minder stimulans is voor verpachters om langdurige pachtcontracten af te sluiten. Het is voor grondeigenaren simpelweg veel rendabeler om een geliberaliseerd pachtcontract af te sluiten, waarbij de prijsvorming vrij is en de duur van het contract vastligt. Het niet tussentijds kunnen bijsturen op beheermaatregelen of duurzaamheidsmaatregelen gedurende de looptijd van een pachtcontract (zowel langdurige en kortdurende) maakt dat dit eveneens een reden is om als grondeigenaar te kiezen voor kortlopende contracten. Sinds de invoering van de kortdurende geliberaliseerde pachtcontracten is de trend bijna volledig hiernaartoe gegroeid. Zo'n 90% van de nieuwe pachtcontracten zijn inmiddels kortlopend en vaak minder

dan zes jaar. Hoewel er voordelen zitten aan het kunnen stellen van extra eisen voor het gebruik van de grond, heeft deze ontwikkeling er wel voor gezorgd dat er veel minder zekerheid is voor boeren. Voor veel boeren is het niet alleen moeilijk om aan land te komen, maar ook om de grond voor een langere periode te behouden. Het doen van (duurzame) langetermijn investeringen, zoals het vergroten van het aandeel organische stof, verruiming van gewasrotaties of het vergroten van het watervasthoudend vermogen, wordt daarmee steeds minder interessant. Een ondernemer doet grote investeringen immers niet voor een paar jaar, maar voor de toekomst. Met name voor jonge of startende boeren en boeren die willen omschakelen naar natuurinclusieve landbouw is langjarige zekerheid belangrijk. En uiteraard hebben verpachters ook baat bij een toekomstbestendige bedrijfsvoering en duurzaam bodembeheer van de pachter.

Weinig stimulans voor goed bodemgebruik en duurzame landbouw

De kwaliteit van de Nederlandse bodems staat al tijden onder druk. Er is sprake van verzuring, verdroging, verdichting en verhoogde kwetsbaarheid van bodems. De vitaliteit van de bodems loopt gevaar door intensief gebruik. Dit wordt verergerd door klimaatverandering, waardoor organische stof een stuk sneller afbreekt. Hierdoor zijn er niet alleen grote risico's voor de natuur en de opslag van water, maar staan ook de landbouwopbrengsten steeds meer onder druk.¹⁵

Doordat er steeds meer kortdurende pachtcontracten zijn, zijn er economisch minder prikkels om te investeren in duurzaam bodembeheer. Het verbeteren van grond en bodemherstel kost nu eenmaal veel tijd en is gedurende de looptijd van een kortdurend contract van minder dan zes jaar niet mogelijk. Tegelijkertijd zijn er bij reguliere pachtcontracten ook grote belemmeringen om te verduurzamen. De mogelijkheden om bepalingen op te nemen ter bescherming van de bodemkwaliteit zijn namelijk zeer beperkt.¹⁶ Zo houdt de Grondkamer toezicht op reguliere pachtcontracten, maar toetst hierbij alleen op de prijs en het agrarisch gebruik in het belang van de landbouw. Zelfs wanneer zowel de pachter als de verpachter duurzame ambities voorleggen in een pachtcontract, komt het regelmatig voor dat de Grondkamer die voorwaarden niet goedkeurt. De Grondkamer toetst dan bijvoorbeeld of de duurzaamheidseisen de bedrijfsvoering niet te veel inperken, maar houdt op dit moment onvoldoende rekening met het belang van een gezonde bodem.

Bovendien werken de hoge grondprijzen ook intensieve teelten in de hand. De prijzen die betaald worden voor los land lopen zo hoog op, dat vaak enkel hoogrenderende intensieve teelten nog winstgevend kunnen zijn. Deze ontwikkeling stimuleert ook geen duurzaam grondgebruik.

Hoge grondprijzen leiden tot steeds minder verdienvermogen voor de boer

De Nederlandse landbouwgrond is onvoorstelbaar duur. De gemiddelde prijs voor een hectare grond is recentelijk de grens van 95.000 euro gepasseerd. Daarmee is de prijs van Nederlandse landbouwgrond grofweg acht keer zo hoog als het Europese gemiddelde. Inmiddels is de terugverdientijd van een hectare landbouwgrond opgelopen tot wel 40 jaar.¹⁷ Hierdoor wordt het steeds lastiger om grond te verwerven, met name voor de startende boeren.

¹⁵ RLI 2020.

¹⁶ Pleijte, During, Silvis & Docters van Leeuwen 2020.

¹⁷ Joosten 2024.

Voor wie niet in staat is om grond aan te kopen, zou pacht een uitkomst kunnen bieden. Ware het niet dat er überhaupt steeds minder grond verpacht wordt: waar in 1960 nog de helft van de landbouwgrond werd verpacht, is dat nu nog maar zo'n 25%.¹⁸ Daarnaast is er bij de almaar toenemende kortlopende geliberaliseerde pachtcontracten sprake van volledig vrije prijsvorming. De pacht prijs wordt enkel bepaald door vraag en (relatief schaars) aanbod. Dat is onder andere voor startende boeren en biologische boeren een enorm obstakel. Zo bleek recent uit een reportage van EenVandaag dat biologische boeren en zij-instromers enorm onzeker zijn over hun toekomst door de korte pachtcontracten en hoge grondprijzen.¹⁹ Bij de reguliere pacht worden pacht prijzen bepaald op basis van pacht normen per regio. Hoewel dat meer zekerheid zou moeten bieden aan de pachter, heeft de complexe berekeningswijze van de pacht normen geleid tot vrij grote jaarlijkse schommelingen in de maximaal toegestane pacht prijzen.²⁰ Deze vorm is dus ook vrij onvoorspelbaar voor de pachter, en steeds onaantrekkelijker voor de verpachter.

Onderscheid nodig tussen agrarische gronden en natuurgronden

Naar schatting is bijna 15% van de verpachte gronden in Nederland natuurgrond en zo'n 85% agrarische grond. In de voorstellen die tot dusver door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) zijn gepresenteerd heeft de focus vooral gelegen op de agrarische gronden, waardoor de regelgeving bij natuurgronden dreigt te gaan knellen, terwijl pacht een belangrijk instrument kan zijn om, in samenwerking met de agrarische sector, natuurdoelen te behalen. Rigide pachtvoorwaarden en wetgeving kunnen ertoe leiden dat wettelijke natuurdoelen minder goed behaald kunnen worden via verpachting en terreinbeherende organisaties mogelijk genoodzaakt worden om pacht niet meer te gebruiken als instrument om gronden aan boeren ter beschikking te stellen.

In totaal verpachten Staatsbosbeheer (circa 40.000 hectare), Natuurmonumenten (circa 25.000 hectare) en LandschappenNL (circa 35.000 hectare) samen ongeveer 100.000 hectare grond aan meer dan 6000 agrariërs. Dit gaat in de meeste gevallen om natuurpercelen met een planologische bescherming (veelal kruidenrijk grasland). In deze gebieden werken de terreinbeherende organisaties samen met agrariërs aan het actieve beheer van natuurgronden om de natuur te herstellen of te beschermen, zoals de veenweiden en de weidevogels. Het is daarom van groot belang dat nieuwe regelgeving zich niet alleen beperkt tot agrarische gronden, maar ook duidelijk is over en toepasbaar is op natuurgronden.

Beslispunten

De aanscherping van het pachtbeleid kan niet langer op zich laten wachten. Op drie cruciale vlakken moet het beleid verbeteren: (1) er moet meer zekerheid voor boeren zijn, (2) de pachtregels moeten verduurzaming faciliteren en (3) het verdienvermogen van boeren moet verbeteren. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende maatregelen uit te voeren:

¹⁸ Rozen 2024.

¹⁹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/biologische-boeren-zijn-bang-voor-toekomst-door-korte-pachtcontracten-kans-dat-we-deel-van-onze-gronden-kwijjtraken/>

²⁰ Silvis & Voskuilen 2018.

I Geef het goede voorbeeld

De overheid heeft maar liefst 190.000 hectare landbouwgrond in handen (zie tabel 2 op pagina 6 voor een uitsplitsing) en daarom is het van groot belang dat de overheid allereerst zelf het goede voorbeeld geeft. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende maatregelen uit te voeren:

1. Verpacht landbouwgrond van de overheid niet exclusief aan de hoogste bieder, maar beloon duurzaam bodembeheer

Duurzaam bodembeheer door de pachter moet worden beloond. De Rijksoverheid dient daarbij het goede voorbeeld geven en zou daarom, naar analogie van het duurzaam inkopen, ook duurzaam moeten verpachten. In 2020 heeft de Rijksoverheid zelf hier al een aanbeveling over gedaan in de brede maatschappelijke heroverwegingen over het bewegen naar een duurzaam voedselsysteem.²¹ Deze aanbeveling is ook meermaals gedaan door de Raad voor de Leefomgeving.²² Hier dient wel rekening gehouden te worden met het Didam-arrest uit 2021, waarin de Hoge Raad heeft geoordeeld dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen of verpachten, aan iedereen die belangstelling heeft een gelijke kans moet geven.²³ Het blijkt wel mogelijk om te sturen op de duurzaamheidsinspanningen van de pachter. Op deze manier maakt Staatsbosbeheer bij bredere belangstelling voor pachtgrond op basis van een KPI-score voor natuurinclusieve landbouw een afweging wie de beste gegadigde is.

Met bijna 43.000 hectare landbouwgrond geeft het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) de gronden uit op basis van een openbare inschrijving aan de hoogste bieder. In de afgelopen tijd heeft het RVB stappen echter gezet om de grondportefeuille te verduurzamen. Zo is recent als doel gesteld dat 10% van de vrijgekomen grond omgezet wordt naar de biologische landbouw en dat grond die voor biologische landbouw wordt gebruikt in gebruik blijft als biologische landbouwgrond. Bovendien heeft het RVB besloten om duurzaamheidscertificaten op te nemen als een gunningscriterium in de openbare inschrijvingen. Heeft de inschrijver een certificaat, dan wordt de geboden pachtsom met een bepaald percentage fictief verhoogd. Het gaat om vier duurzaamheidscertificaten (SKAL, On the Way to PlanetProof – Grondgebonden teelt, On the Way to PlanetProof – Melk, Beter Leven 1ster – Melk) die de geboden pachtsom respectievelijk met 15%, 10%, 5% en 4% fictief verhogen.²⁴ Het is lovenswaardig dat het RVB stappen zet om verduurzaming te belonen, hoewel gezegd moet worden dat er ook kritiek is op bijvoorbeeld de duurzaamheidscertificaten. Zo is niet ieder certificaat toegankelijk voor elke agrariër.

De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat er nagedacht moet worden hoe duurzaam bodembeheer in bredere zin beloond kan worden. Zo zouden resultaten op het gebied van bedrijfsspecifieke emissiereductie een rol kunnen spelen. Deze vorm van doelsturing is het kabinet reeds aan het uitwerken. Voorts willen zij dat decentrale overheden net als het RVB ook stappen gaan zetten om duurzaam bodembeheer te belonen. Zij verpachten immers ook veel grond. De initiatiefnemers stellen daarom voor dat de betrokken Minister in gesprek gaat met gemeenten, provincies en waterschappen om duurzaam en langjarig verpachten door de

²¹ Rijksoverheid 2020.

²² RLI 2020, RLI 2022.

²³ Hoge Raad 2021.

²⁴ <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/onderwerpen/pacht-en-benzineveilingen/nieuws/2024/07/22/rijksvastgoedbedrijf-verduurzaamt-grondportefeuille>

overheid de standaard te maken, met als uitgangspunt: hoe duurzamer de agrariër, hoe groter de kans op een pachtcontract.

II Pachtvormen

De laatste jaren is er een duidelijke tendens richting steeds meer kortdurende geliberaliseerde pachtcontracten. Hierdoor hebben boeren weinig zekerheid en is het niet aantrekkelijk om duurzame investeringen te doen voor de lange termijn. De beoordeling door de Grondkamer en de verschillende pachtvormen werken hierin belemmerend. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende maatregelen uit te voeren:

2. Maak langdurige pacht de standaard

De initiatiefnemers van deze nota stellen voor om langdurige pacht de standaard te maken. Kortlopende pachtcontracten (<zes jaar) blijven tegen een lagere pachtprijs mogelijk voor ondernemers die daar vanwege een flexibele bedrijfsvoering gebruik van willen maken. Initiatiefnemers stellen daarom voor om geliberaliseerde pacht om te vormen naar «flexibele pacht», waarbij de prijs wordt gereguleerd en standaard een x percentage onder de geldende pachtnorm wordt geplaatst. Hoe korter het contract, hoe hoger het percentage dat de prijs onder de pachtnorm komt. Het verschil in percentages, ofwel de financiële prikkel, moet groot genoeg zijn om langdurigheid te stimuleren. Teeltpacht blijft uitsluitend voor eenjarige of tweejarige teelten waarvoor vruchtwisseling van bijzonder belang is. Indien nodig dient er een heldere lijst met uitzonderingen te komen voor teelten die langjarig zijn.

3. Introduceer loopbaanpacht als alternatief voor reguliere pacht

Weinig grondbezitters die grond gaan verpachten zullen nu kiezen voor reguliere pachtconstructies: de pachter geniet hoge bescherming, terwijl de eigenaar gebonden is aan gereguleerde prijzen en geen duurzaamheidseisen mag stellen die knellend zijn voor de bedrijfsvoering van de pachter. Daardoor is het aandeel reguliere pacht de afgelopen jaren sterk afgenomen. Dit is niet in het belang van de pachters en ook niet in het belang van de continuïteit op landbouwgrond. Tegelijkertijd hebben jonge boeren langjarige zekerheid nodig om te starten met ondernemen. Daarom stellen de initiatiefnemers voor om loopbaanpacht te introduceren. Met deze nieuwe vorm krijgen jonge agrarische ondernemers perspectief en creëren we een alternatief voor oneindige en overerfbare contracten, waardoor het afsluiten van langjarige contracten aantrekkelijker wordt voor verpachters. Bij loopbaanpacht bestaat geen continuatieright en prijsregulering. De duur van een loopbaanpachtcontract is gelijk aan het verschil in leeftijd tussen het ogenblik waarop de pachter de pacht aangaat tot aan het moment dat de pachter AOW-gerechtigd is en moet minstens 25 jaar duren. Een pachter die ouder is dan 42 jaar zal dus geen loopbaanpacht meer kunnen sluiten. Hierbij stellen de initiatiefnemers voor dat de verpachter elke ze jaar de mogelijkheid krijgt om duurzaamheidseisen naar redelijkheid aan te scherpen, mits de pachtprijs hierop evenredig wordt aangepast. De Grondkamer kan hierbij een toetsende rol vervullen (zie beslippunt 6). Na het verlopen van de termijn en wanneer er sprake is van bedrijfsopvolging moet er de mogelijkheid zijn voor verlenging van het contract, inclusief aanpassing van de voorwaarden en de prijs.

Voorts stellen de initiatiefnemers voor dat bij bestaande, reguliere overeenkomsten de verpachter de flexibiliteit krijgt om de voorwaarden naar redelijkheid aan te passen. Zo kunnen er vanuit verpachters betere

duurzaamheidsvoorwaarden worden gesteld aan pachtcontracten, mits deze in relatie staan tot het bodemgebruik. Ook hier kan de Grondkamer een toetsende rol vervullen (beslispunt 6). Tot slot blijft het mogelijk om nieuwe, reguliere pachtovereenkomsten te sluiten, maar net als bij loopbaanpacht worden deze vrijgemaakt van prijsregulering.

4. Maak een einde aan de zwarte en grijze pacht

Er moet een einde komen aan de informele pacht. Zwarte en grijze pachtcontracten geven namelijk onzekerheid voor de boer en er zijn geen mogelijkheden om voorwaarden te reguleren. Een eenvoudige manier om informele pacht te verminderen is door te verplichten dat een door de Grondkamer goedgekeurd pachtcontract wordt ingediend bij een aanvraag voor een inkomensregeling, zoals een GLB-subsidie, of bij de mestboekhouding. Op basis van de gegevens van de Gecombineerde Landbouw Opgave en het feitelijk landbouwkundig gebruik kan je snel in beeld brengen waar wel of niet een pachtcontract is afgesloten en zie je ook waar zwarte of grijze pacht wel of niet is afgesloten.

III Verduurzaming van de landbouw

Het is belangrijk dat landbouw en natuur met elkaar in balans zijn. Helaas is het pachtbeleid op dit moment onvoldoende gericht op het verduurzamen van de landbouw en het creëren van gezonde bodems. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken uitvoering te geven aan de volgende voorstellen:

5. Zorg dat de Grondkamer pachtcontracten breder gaat toetsen

De Grondkamer is ooit bedacht om de zwakkere belangen van de pachter te beschermen tegen de belangen van grootgrondbezitters. Inmiddels zijn pachters ook gewoon zelfstandige ondernemers en kunnen grote geschillen ook beslecht worden via de rechter (de pachtkamer van het kantongerecht). In de praktijk gebeurt het nu echter vaak dat de Grondkamer een belemmerende rol speelt in het verduurzamen van de landbouw. Zelfs als zowel pachter als verpachter duurzame ambities hebben, komt het regelmatig voor dat de Grondkamer bepaalde voorwaarden niet toestaat. Dit komt omdat het instituut heel beperkt kijkt naar de prijs en het agrarisch gebruik (ten bate van de agrarische bedrijfsvoering en niet de natuur). Voor terreinbeherende organisaties, die overwegend natuurgronden verpachten, gebeurt het bijvoorbeeld regelmatig dat er in een contract zorgvuldige bepalingen worden opgenomen ten behoeve van natuurbeheer, maar dat die bepalingen door de Grondkamer toch worden geschrapt en het contract in stand blijft. De initiatiefnemers stellen daarom voor dat de Grondkamer een andere en bredere taakopvatting krijgt. De Grondkamer adviseert over zowel de prijs als de duurzaamheidsvoorwaarden die worden gesteld. Het instrument van de Open Bodemindex, een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat de bodemkwaliteit in kaart brengt, kan een goede manier zijn om te meten of er aan de eisen rondom bodembeheer wordt voldaan. Meerdere bedrijven en overheden maken hier al gebruik van. De Grondkamer moet ook gaan adviseren op natuurbeheer en -voorwaarden om zo naar redelijkheid nieuwe afspraken te wegen.

6. Introduceer een flexibele pachtvorm voor natuurgronden in het belang van natuur en boer

Natuurorganisaties verpachten vrijwel alleen natuurgronden. Natuurorganisaties zetten verpachting in als instrument om deze gronden te beschermen, te herstellen en/of om wettelijke natuurdoelen te behalen.

Natuurorganisaties voeren het beheer uit en pachters kunnen ondersteunen in een deel van dit beheer. De staat van de natuur staat centraal in de pachtvoorwaarden en de duur van de overeenkomst. Pachtwetgeving moet daarom optimaal bijdragen aan het natuurbeheer, de biodiversiteit bevorderen, maatschappelijke en wettelijke opgaven helpen behalen en tegelijkertijd ook de pachters meer zekerheid en duidelijkheid bieden. Het agrarische medegebruik op dit type percelen is altijd ondergeschikt aan de natuurdoelstellingen waarbij de grondeigenaar beschikkingsbevoegd moet kunnen blijven om te sturen op de wijze waarop de natuurdoelen worden gerealiseerd. Deze bevoegdheid dient in de wetgeving verankert te zijn.

Er dient daarom een pachtvorm te komen voor natuurgronden die beter past bij het natuurbeheer. Natuurbeheer vereist meer flexibiliteit in de pachtvoorwaarden en deze flexibiliteit maakt het terreinbeherende organisaties ook mogelijk om meer langjarige zekerheid te bieden aan de pachter over de beschikbaarheid van de grond. Het zou bijvoorbeeld goed zijn om een lopend pachtcontract tussentijds aan te kunnen passen aan wat de natuur nodig heeft aan beheer. Denk aan het verhogen van het waterpeil of het aanpassen van de bemesting als dit nodig is voor natuurherstel. Deze wijziging in voorwaarden dient ook te leiden tot een aangepaste pachtprijs. De juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid is cruciaal om zowel het natuurbeheer als de samenwerking met pachters te verbeteren.

IV Verdienvermogen van de boer

De torenhoge grondprijs in Nederland en de lange terugverdientijd van investeringen betekenen dat jonge boeren en/of nieuwe verdienmodellen op dit moment weinig kans krijgen. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende maatregelen uit te voeren:

7. Ga in gesprek met particuliere grondbezitters over het creëren van goede prikkels

Het onderhouden van gezonde bodems is zowel in het belang van de verpachter als de pachter. Het is daarom goed als er gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen. Vanuit de agrarische sector worden er tal van initiatieven genomen om duurzaam bodembeheer te stimuleren. Zo heeft BO Akkerbouw het Actieplan Plantgezondheid opgesteld en werkt het aan een systeem van benchmarking en doelsturing op bedrijfsniveau. En er zijn ook meerdere goede voorbeelden van particuliere grondbezitters die pachters compenseren voor het nemen van bepaalde maatregelen. Zo biedt a.s.r. Real Estate milieuvriendelijke boeren een korting van 5 tot 10% en langere pachtperiodes aan om investeringen rendabel te maken. Drinkwaterbedrijf Brabant Water biedt boeren kortingen aan voor duurzaam grondbeheer, waaronder het verplichte verbod op chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest. Hoe meer maatregelen de pachter treft, hoe lager de pachtprijs. Een andere compensatiemogelijkheid voor de verpachter is het bieden van extra pachtgronden in ruil voor maatregelen, zoals landgoed Eyckenstein dat doet.²⁵ Naast dus zelf het goede voorbeeld te geven, speelt het Rijk ook een belangrijke rol om particuliere grondbezitters te stimuleren om duurzaamheidseisen in pachtcontracten op te nemen zodat beide partijen tot een duurzaam verdienmodel komen.

²⁵ Natuur- en Milieufederatie Utrecht 2023

8. Hervorm de berekeningswijze voor pachtprizen

De Grondkamer gebruikt nu via het pachtnormenbesluit de hoogst toelaatbare pachtprizen voor de reguliere pachtcontracten. De huidige regeling stamt uit 2007. De pachtnormen worden tegenwoordig jaarlijks bepaald op basis van een vijfjaargemiddelde van de opbrengst van het land, de grondbeloning, met een correctie voor de rendementseis van verpachter. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen regio's, de pachtprizagebieden. Deze ingewikkelde berekeningswijze voor pachtprizen heeft ertoe geleid dat er jaarlijks grote schommelingen in de pachtprizen zijn.²⁶ Het is daarom van groot belang dat de jaarlijkse fluctuatie afneemt. Dit kan gerealiseerd worden door een berekeningswijze waarbij de regionorm niet voor één jaar, maar voor drie tot vijf jaar wordt vastgesteld. Zo weten zowel pachter als verpachter voor een langere periode waar ze aan toe zijn. Bovendien blijkt uit analyses door de Wageningen Universiteit dat een herindeling van pachtprizagebieden mogelijkheden biedt.²⁷ De initiatiefnemers stellen daarom voor om de berekeningswijze aan te passen, waarbij de transparantie over het tot stand komen van die prijzen essentieel is en er beter moet worden gekeken naar het opbrengend vermogen van de grond.

Financiële verantwoording

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen worden overgenomen en ingevuld. De voorgestelde maatregelen zoals in deze nota beschreven vergen in principe geen incidentele of structurele middelen. Initiatiefnemers zijn in de veronderstelling en beogen dat de modernisering van het pachtstelsel aan de hand van bovenstaande beslispunten budgetneutraal kan plaatsvinden. Verder willen zij erop wijzen dat dat verduurzaming van pachtgronden op de langetermijn kostenbesparend kan werken vanwege de positieve milieueffecten en de daarmee gepaarde bodemkwaliteit.

Dankwoord

Deze initiatiefnota is tot stand gekomen door middel van veel gesprekken en sessies met betrokkenen op het pacht dossier. Onze dank gaat uit naar iedereen die hieraan heeft bijgedragen.

Bromet
Van Campen

²⁶ Silvis & Voskuilen 2018.

²⁷ Woltjer & Voskuilen 2024.

Geraadpleegde bronnen

Bruil, W. *Evaluatie pachtregelgeving*, Wageningen: Instituut voor Agrarisch Recht 2014.

Hoge Raad, *bodemprocedure in Didam-zaak*, ECLI:NL:HR:2021:1778, 26 november 2021.

Joosten, T. *In 7 grafieken: hoe dure grond tot leegloop van het platteland leidt – en de politiek daaraan bijdraagt*. Amsterdam: Follow the Money 2024.

Kamerstukken II 2018–2019, 27 924, nr. 73. Hoofdpijnenbrief herziening pachtbeleid.

Kamerstukken II 2022–2023, 27 924, nr. 81. Stand van zaken pachtbeleid.

Kamerstukken II 2024–2025, 27 924, nr. 88. Herziening pachtregelgeving.

Natuur- en Milieufederatie Utrecht, *Pacht: de rol van pacht in een duurzaam verdienmodel*, Utrecht: Natuur- en Milieufederatie Utrecht 2023.

Pleijte, M., R. During, H. Silvis & H. Docters van Leeuwen, *Goed verpacht, beter beheerd: een onderzoek naar het borgen van kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken*, Wageningen: Wageningen Environmental Research 2020

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *De bodem bereikt?*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur 2021.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Natuurinclusief Nederland*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur 2022.

Rijksoverheid, *Tenminste houdbaar tot: bewegen naar een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Rijksoverheid 2020.

Rozen, van, A.F. (Ing.), *Pacht op het podium: achtergronden en bijzonderheden over pacht*, Groningen: de Landpachter juni 2024.

Silvis, H., & Voskuilen, M., *Economie van de pacht*, Wageningen: Wageningen University & Research 2018.

Woltjer P. J. & M. J. Voskuilen, *Analyse Pachtprijsgebieden*, Wageningen: Wageningen University & Research 2024.