

Vergaderjaar 2018–2019

27 924

Pachtbeleid

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2019

Sinds de evaluatie van het pachtstelsel in 2014¹ is er met betrokken partijen gesproken over een nieuwe inrichting van dit pachtstelsel. Deze evaluatie heeft geleid tot een initiatief² om te komen tot de akkoorden van Spelderholt. Echter, met geen van de voorgestelde akkoorden konden alle partijen instemmen. De daaropvolgende poging van bemiddelaar Sicko Heldoorn om de partijen alsnog tot overeenstemming te brengen heeft evenmin tot een akkoord geleid.

Graag had ik gehad dat de verschillende partijen uit het veld zelf tot een akkoord waren gekomen dat ook door alle partijen ondersteund zou worden. Maar door de lange voorgeschiedenis en na gesprekken met alle stakeholders, ben ik tot de conclusie gekomen dat er richting gegeven moet worden. Ook omdat het in belang is van zowel de pachter als de verpachter dat er snel duidelijkheid komt. Mede daarom heb ik in de brief van 27 augustus 2018 aan de Kamer toegezegd om met een standpunt te komen over de vernieuwing van het pachtstelsel (Kamerstuk 27 924, nr. 72).

In de voorliggende brief zal ik eerst mijn analyse van de huidige situatie weergeven en daarna enkele beleidsvoorstellen presenteren die ik wil gebruiken als leidraad voor een herziening van de pachtwetgeving. Een herziening van het huidige pachtstelsel is nodig om de verhouding tussen verpachter en pachter te verbeteren en zo een goede toekomst van pacht te waarborgen. Een solide pachtstelsel versterkt daarnaast de positie van (jonge) boeren en bevordert de bodemkwaliteit

¹ De evaluatie werd uitgevoerd onder leiding van professor mr. D.W. Bruil (Kamerstuk 27 924, nr. 59)

² Het initiatief werd genomen door de heren mr. W.L. Valk, mr. G.M.F. Snijders en mevrouw mr. R. Verbakel-van Bommel

Probleemanalyse

Ik vind het belangrijk dat pacht een goede toekomst heeft, ook als financieringsinstrument voor het gebruik van grond. Zeker jonge boeren kunnen meestal niet de hoge grondprijzen betalen die nu de grondmarkt kenmerken. Door te pachten kunnen zij toch toegang krijgen tot grond en een boerenbedrijf opbouwen. Hiervoor biedt de huidige pachtwetgeving echter niet de juiste prikkels. Ik zie drie van elkaar te onderscheiden problemen bij het pachtstelsel:

1. De stimulans ontbreekt om langdurige contracten aan te gaan:

De huidige pachtregelgeving stimuleert dat vrijwel uitsluitend kortdurende contracten (zes jaar of korter) met pachters worden afgesloten en nauwelijks contracten met langere looptijd. Deze trend is ingezet na de laatste aanpassing van de pachtregelgeving in 2007 toen naast de «reguliere» (langlopende) pachtvorm (contracten langer dan zes jaar) ook de «liberale» pachtvorm (contracten van zes jaar of korter met vrije prijsvorming) mogelijk werd.

De voorkeur voor kortlopende pacht kent meerdere redenen. Een belangrijke reden is dat reguliere (langlopende) pacht vrijwel niet opzegbaar is door de verpachter. Ook kan een opvolger onder bepaalde voorwaarden het contract van de pachter overnemen. De looptijd kan hierdoor vrijwel oneindig zijn.

Daarnaast is er een verschil tussen de relatief lage wettelijke maximumpachtprijzen bij de reguliere pacht en de veelal hogere marktprijzen voor de liberale pacht. Bij de liberale pacht komen de prijzen tot stand door onderhandeling tussen pachter en verpachter, of zelfs via open inschrijving. Door de schaarste in grond blijken verpachters daarbij vaak een hogere prijs te kunnen bedingen dan de wettelijke maximumprijzen voor reguliere pacht.

Voor de continuïteit van het landbouwbedrijf is het van belang dat de landbouwer bedrijfseconomisch verantwoord langetermijninvesteringen kan plegen. Een essentiële bedrijfseconomische factor bij investeringsbeslissingen en bedrijfsontwikkeling is de mate van zekerheid over de beschikbaarheid van grond. Die zekerheid neemt af wanneer de landbouwer te afhankelijk wordt van pachtcontracten met een looptijd van zes jaar of korter. Dit leidt ook tot moeilijker toegang tot bedrijfsfinanciering voor de pachter. Nieuwe pachtcontracten zijn bijna uitsluitend kortlopend waardoor pacht te onzeker wordt om als financieringsinstrument voor het langdurige gebruik van grond te dienen.

2. Er is nauwelijks prijsbescherming bij kortdurende contracten:

De huidige kortlopende liberale pacht (dus contracten met een looptijd van zes jaar of korter) kent volledig vrije prijsvorming. De prijs van het contract wordt enkel bepaald door vraag en (relatief schaars) aanbod. Kortlopende pacht gaat om die reden veelal gepaard met (in vergelijking met langdurige pacht) hogere prijzen. Voortdurend van volledig vrije prijsvorming bij kortlopende liberale pacht kan het verdienmodel van landbouwers die pachtafhankelijk zijn steeds meer onder druk zetten.

3. Huidige pachtregelgeving leidt niet tot goed bodemgebruik

De kortlopende pacht is niet bevorderlijk voor investeringen van de boer in het beheer van de bodem en voor de wijze waarop boeren de grond gebruiken. Immers waarom geld investeren in een stuk grond dat wellicht

over een (paar) jaar door iemand anders wordt gebruikt? Tegelijkertijd zien we in de praktijk veelal dat verpachters evenmin deze investeringen op zich nemen. Dit versterkt het risico op achteruitgang van de bodemkwaliteit.

Ik heb daarom in de bodemstrategie (Kamerstuk 30 015, nr. 54) aangegeven dat duurzaam bodembeheer onder meer een sterke verbinding heeft met het pachtbeleid. Zoals ik al eerder heb aangegeven, is het bevorderen van langdurige relaties tussen verpachters en pachters een belangrijke uitgangspunt voor duurzaam bodembeheer.

De bovenstaande analyse is niet nieuw. Zij wordt onder meer gesteund door de meegestuurde studie van de WUR «de economie van de pacht» (zie bijlage)³. De problemen die hierboven zijn geschetst, vormden tevens de basis voor de akkoorden van Spelderholt. Het belang van zowel langdurige relaties als de kwaliteit van de bodem hebben nu nog meer aan belang gewonnen in het licht van de door mij naar uw Kamer gestuurde LNV-visie (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5). Voor circulaire landbouw is het behulpzaam dat pachtrelaties langdurig zijn zodat afspraken rond kringlooplandbouw voor langere tijd gemaakt kunnen worden. De visie herbevestigt het belang van de achterliggende gedachte van Spelderholt, zij wijzigt deze niet fundamenteel. De hieronder te schetsen oplossingsrichtingen zijn dan ook in de geest van Spelderholt.

Oplossingsrichtingen

Mijn belangrijkste wens is om de maximale termijn van kortdurende liberale pacht te schrappen en daarmee een nieuwe vorm van *langdurige pacht te introduceren* en deze tot de nieuwe standaard te maken. Bij deze nieuwe vorm van langlopende pacht wil ik dat pachters en verpachters vrij, of alvast vrijer, zijn om de prijzen onderling overeen te komen. De belangrijkste reden om langlopende pacht met een vrij(er)e prijs te introduceren is omdat het dan voor verpachters aantrekkelijker wordt om langlopende overeenkomsten te sluiten en boeren weer toegang krijgen tot langdurige pacht die continuïteit biedt. Dit om boeren de prikkel te geven om in hun bedrijf en de bodem te investeren

Alleen een nieuwe vorm van langlopende pacht mogelijk maken zal echter niet voldoende zijn om een situatie te bereiken waar lange relaties de standaard zijn. Hiervoor zal het ook nodig zijn dat *kortlopende pacht ontmoedigd* wordt. Het moet de uitzondering zijn waarvoor alleen gekozen wordt als er een goede reden voor is. Ik beraad mij nog over de wijze waarop kortlopende pacht ontmoedigd kan worden. Gedacht kan worden aan het alleen toestaan van kortlopende pacht in specifieke gevallen, kijken of we veelvuldige transacties kunnen ontmoedigen, maximale prijzen (in de lijn met huidige reguliere pacht), een prijstoets (bijvoorbeeld gebaseerd op gemiddelde marktprijzen voor de langdurige pacht), een aanbiedingsplicht aan de zittende pachter, etc. De voor- en nadelen van deze opties zal ik nog in kaart brengen teneinde een evenwichtig pakket aan maatregelen te treffen.

Daarnaast hebben verpachters van reguliere pacht op dit moment te weinig mogelijkheden om *eisen te stellen aan goed bodembeleid*. Deze mogelijkheden moeten worden vergroot zonder dat dit betekent dat verpachters op de stoel van de pachter gaan zitten. Gedacht kan worden aan het stellen van eisen aan de bodemtoestand. Ik zal nog nader bekijken welke beheer voorwaarden (met name bedrijfseconomisch) aanvaardbaar zijn met het oog op de belangen van de pachter. Wenselijk zou zijn om

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

precies vast te stellen wat de kwaliteit van de bodem is en hoe die zich heeft ontwikkeld. In het kader van het bodemprogramma wordt met meerdere partijen gewerkt aan een meetinstrumentarium dat objectief kan vaststellen. Een dergelijk instrumentarium zou in de toekomst de mogelijkheden kunnen vergroten voor verpachters om eisen te stellen aan bodembeleid.

In de reguliere pacht wil ik duidelijkheid scheppen over de mogelijkheid om afspraken te maken over beheer en eventuele vergoeding daarvoor. Nu is al wettelijk geregeld dat de bodem in dezelfde staat moet worden opgeleverd. Dit blijkt in de praktijk echter moeilijk te handhaven. Het is daarom wenselijk dat de verpachter beter in staat wordt gesteld om de pachter aan zijn afspraken te houden. In het kader van bodembeheer denk ik ook aan het verruimen van de mogelijkheden van verpachters om het pachtcontract bij ongeoorloofde onderpacht te beëindigen.

Wat betreft de reguliere pacht zijn hierboven al meerdere maatregelen benoemd die ook gevolgen zullen hebben voor de deze pachtvorm. Verder wil ik de reguliere pacht grotendeels ongemoeid laten. Aan de huidige reguliere pacht zijn namelijk rechten voor de pachter verbonden (zoals indeplaatsstelling en continuatierecht), waar ik niet aan wil tornen. Ik acht het van belang dat de bestaande reguliere pachtcontracten gerespecteerd worden. Daarnaast is er nog steeds vraag naar reguliere pacht, zo wordt er nog steeds een (bescheiden) aantal nieuwe reguliere contracten afgesloten. Dit wijst erop dat de reguliere pacht nog steeds een rol te vervullen heeft, bijvoorbeeld bij opvolging binnen families of binnen financieringsconstructies. Wel wil ik nog bekijken of er mogelijkheden zijn om onvrede bij pachters en verpachters weg te nemen bijvoorbeeld door de fluctuaties in de pachtnormen te reduceren.

Wat de verdere pachtvormen betreft, wil ik graag aansluiten bij de akkoorden van Spelderholt. Dit betekent concreet dat teelpacht blijft bestaan, dit voor eenjarige en meerjarige teelten waarmee relatief hoge rendementen kunnen worden behaald. Het betekent ook dat er een loopbaanpacht wordt geïntroduceerd die tenminste 25 jaar duurt en waarbij de looptijd wordt aangepast aan de leeftijd van de pachter zodat deze eindigt rond het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De overige wijzigingen in pachtvormen, zoals de introductie van een nieuwe vorm langlopende pacht, zijn hierboven reeds behandeld.

Verder wil ik nog enkele uitvoeringsaspecten verbeteren in de nieuwe pachtwetgeving en enkele technische wijzigingen doorvoeren. Zo staan er in de bijlage van het evaluatierapport van mr. D.W. Bruil meerdere onvolkomenheden in de huidige pachtwetgeving die bij een wetswijziging kunnen worden aangepast (bijlage bij Kamerstuk 27 924, nr. 59). Daarnaast blijken de herzieningsverzoeken bij de grondkamers uitvoeringstechnisch steeds moeilijker te lopen en dringend aan versimpeling toe te zijn. Met dit soort wijzigingen kan het werk van de grondkamers toekomstbestendig worden gemaakt. Ook wordt er gewerkt aan een nieuw register bij de grondkamer waarvoor een juridische basis nodig is, zeker aangezien prijsinformatie nodig zou zijn voor een prijstoets. Dergelijke uitvoeringsaspecten wil ik graag meenemen in de herziening.

Deze wensen heb ik mede omdat ik als een van de voordelen van de pacht zie dat dit een langdurige en stabiele optie is om de toegang voor (jonge) boeren tot grond mogelijk te maken. Tegelijkertijd kies ik in lijn met mijn LNV-Visie (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5) ervoor om te zorgen dat de pacht niet in de weg staat van het behoud van een kwalitatief goede bodem en zo veel mogelijk de bodemkwaliteit bevordert.

Deze brief wil ik als richtsnoer gebruiken voor het opstellen van de nieuwe pachtwetgeving. Ik wil komende maanden dan ook benutten om over de nadere invulling in gesprek te gaan met uw Kamer en met de belanghebbenden. Op basis van de gesprekken met uw Kamer en met de belanghebbenden zal ik in nauw overleg met de Minister voor Rechtsbescherming werken aan een conceptwetsvoorstel dat ik dit jaar in consultatie wil doen. Hierbij wil ik mij inzetten om ervoor te zorgen dat de nieuwe wetgeving zowel het belang van de pachter, de verpachter als van de bodem dient. Daarnaast zal hiermee de pacht ook voor de toekomst beschikbaar blijven om (jonge) boeren de mogelijkheid te geven een bedrijf op te starten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten