

Federatie  
Particulier  
Grondbezit  
*Land in vertrouwde hand*

## Hoe nu verder met pacht en de pachtprijsbepaling?

Bijdrage van de Federatie Particulier grondbezit (FPG) voor de evaluatie van het pachtrecht in 2011.

### **AUTEURS:**

Hoofdstuk 3 tot en met 7, de heer E. J. Bennema, student te Groningen  
Hoofdstuk 1,2, 8 en 9, de Commissie Grond- en Pachtbeleid van de Federatie Particulier Grondbezit, penvoerder mr. P.S.A. Overwater, rentmeester te Strijen

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding .....	4
2	Voorwoord door de voorzitter van de FPG, de heer Ir. J. Helder .....	5
3	Pacht in beweging: een historisch overzicht met nadruk op de recente ontwikkelingen .....	7
3.1	De periode 1838-1938: van huur naar pacht .....	7
3.2	De Pachtwet 1937 .....	9
3.3	Het Pachtbesluit 1941 .....	10
3.4	De Pachtwet 1958 .....	11
3.4.1	Veranderingen in de Pachtwet 1958 .....	13
3.4.1.1	Het voorkeursrecht .....	13
3.4.1.2	Natuurpacht .....	14
3.4.2	De zorg om de voortdurende afname van het pachtareaal en de (beperkte) aanpassingen van de Pachtwet 1958 .....	14
3.4.2.1	De wijziging van de Pachtwet in 1984 .....	15
3.4.2.2	Een grondige heroverweging in 1988 .....	15
3.4.2.3	De wijzigingen van de Pachtwet in 1995 .....	16
3.4.2.4	De wijziging van het Pachtnormenbesluit in 1995 en de rendementsdoelstelling van 2% .....	17
3.5	Een poging tot fundamentele herziening .....	18
3.5.1	De evaluatie en visie van de Commissie Pachtbeleid .....	18
3.5.2	Het kabinetsstandpunt: wel liberalisering, maar iets minder vergaand .....	21
3.5.3	De Tweede Kamer: een positief onthaal, twijfels over de vrije prijsvorming .....	23
3.5.4	Time out: een onderzoek naar de prijsvorming .....	24
3.5.5	Een onoverbrugbare kloof tussen Kabinet en Kamer .....	25
3.5.6	Van de politiek naar de polder: overleg met de pachtpraktijk .....	27
3.6	Van een fundamentele herziening naar een eerste stap? De terugkeer van het pachtrecht in het Burgerlijk Wetboek .....	28
4	Cijfermatig overzicht van de ontwikkelingen in het pachtareaal, andere juridische vormen waarin landbouwgrond wordt gebruikt en de pachtprijs .....	32
4.1	Cijfermatige ontwikkelingen van diverse gebruiksvormen .....	32
4.2	Toelichting op de ontwikkelingen per gebruiksvorm .....	37
4.2.1	Zakelijke gebruiksrechten .....	37
4.2.1.1	Eigendom .....	37
4.2.1.2	Erfpacht .....	37
4.2.2	De ontwikkeling van de wettelijke pachtvormen .....	38
4.2.2.1	De reguliere pacht .....	38
4.2.2.2	Liberale pachtvormen (los land, geen hoeve) .....	39
4.2.3	Zwarte pacht .....	40
4.3	Ontwikkelingen in de prijzen van grondgebruik .....	41
4.4	Conclusies .....	43
5	De betekenis en de rol van pacht voor de agrariër en de agrarische sector .....	44
5.1	Beeldvorming .....	44
5.2	Analyse .....	45
5.2.1	Veranderingen in het aandeel van pachtgrond in de bedrijfsvoering .....	45
5.2.2	De verdeling van pachtgrond over de bedrijven en de relatie tussen pacht en de bedrijfsomvang en bedrijfsvergroting .....	45
5.2.3	Pacht en de bedrijfsresultaten .....	48
5.3	Conclusie: pacht biedt agrariërs de ruimte om te (blijven) ondernemen .....	49
6	Pacht als beheerinstrument: een uiteenzetting van de belangen van verschillende categorieën verpachters en de knelpunten in de (pacht)wetgeving .....	50
6.1	Verschiedende categorieën grondeigenaren .....	50
6.1.1	Institutionele beleggers .....	50

6.1.2	Particuliere rechtspersonen .....	51
6.1.3	Landgoederen .....	51
6.1.4	Particuliere grondbezitters .....	52
6.1.5	Publiekrechtelijke organisaties.....	53
6.2	Een divers gezelschap met direct rendement als gemeenschappelijk belang .....	54
6.3	De knelpunten in de pachtwetgeving.....	55
6.3.1	De reguliere pachtovereenkomst .....	55
6.3.2	De geliberaliseerde pachtovereenkomst.....	56
7	Een probleem van eigen bodem? Een korte blik over de grens.....	57
7.1	De feitelijke situatie rond 2007.....	57
7.2	Hoe de Duitsers het probleem van de pacht aanpakten .....	58
7.3	De juridische vormgeving .....	59
8	Het pachtprijsbeheersingssysteem voor reguliere pacht en geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar .....	61
9	Aanbevelingen voor de evaluatie van het pachtrecht door de FPG.....	64
9.1	Het hoe en waarom van pacht.....	64
9.2	Het pachtrecht sinds 2007 .....	66
9.3	Het pachtprijsbeheersingssysteem .....	67
9.4	Pacht en de Grondkamer .....	68
9.5	Pacht en de fiscus.....	68
10	Tienpuntenlijst met aanbevelingen.....	70
	BIJLAGEN .....	69

## 1 INLEIDING

Met dit rapport levert de Federatie Particulier Grondbezit (hierna FPG) een bijdrage aan de door de wetgever voor het jaar 2011 bepaalde evaluatie van het pachtrecht, zoals dat sinds 1 september 2007 geldt en is gecodificeerd in titel 5 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Regeling pachtprizen uit 2007.<sup>1</sup>

Eind 2009 is door de Commissie Grond- en Pachtbeleid van de FPG onderkend dat de evaluatie eraan zat te komen en dat er zeker onderwerpen zijn die verbeterd moeten en kunnen worden. Aan Erik Jan Bennema, rechtenstudent aan de Groningse universiteit, is gevraagd om in de loop van 2010 een aantal onderwerpen uit te diepen, die dan zouden kunnen dienen als bouwstenen voor de door de FPG te ontwikkelen visie op hoe nu verder met pacht. Dat onderzoek heeft geleid tot de hoofdstukken 3 tot en met 7 van deze notitie. Door de commissie zijn daar de hoofdstukken 8 en 9 aan toe gevoegd.

In het najaar van 2010 is deze notitie in een aantal bijeenkomsten voorgelegd aan- en besproken met de leden van de FPG, waarna de aangepaste tekst in januari 2011 is goedgekeurd en vastgesteld door het bestuur. Zodat hier nu de formele inbreng voor u ligt van de FPG, bij de evaluatie van het pachtrecht en de pachtprijsbepaling.

---

<sup>1</sup> 21-05-2007 De wet zal worden geëvalueerd over ongeveer 4 jaar. Bij deze evaluatie komen o.m. aan de orde de verdere liberalisatie van losse bedrijfsgebouwen (art. 397) en vervallen leeftijdsgrens van 65 jaar (amendement Slob).

Blz. 199 Toelichting op de begroting van justitie 2011, onder de kop openstaande moties en toezeggingen.

## **2 VOORWOORD DOOR DE VOORZITTER VAN DE FPG, DE HEER IR. J. HELDER**

Dit rapport onderbouwt de algemeen gebruikelijke stelling dat het in de vorm van pacht, door eigenaren grond ter beschikking stellen aan grondgebruikers van groot belang is voor de landbouw. Een landbouw die mede wordt gevormd door eigenaren die grond in gebruik geven aan ondernemers. Het gaat daarbij om ruim 43% van het landbouwareaal, met een waarde van meer dan 35 miljard euro.

Daarbij vallen er twee trends op, enerzijds dat het areaal regulier in pacht uitgegeven grond nog steeds kleiner wordt en het areaal in geliberaliseerde-, erf- en met name zwarte pacht uitgegeven grond steeds groter wordt.

Ofwel bestaat een grote behoefte aan eigenaren die langjarig grond ter beschikking willen stellen aan een agrarische ondernemer, wat zich echter voor een snel groter wordend deel buiten de pacht regelgeving om ontwikkelt.

Dit zijn redenen om het pachtsysteem te verbeteren:

- Voor wat betreft het pachtrecht gaat het dan als eerste -en verreweg het belangrijkste- om het oplossen van het de facto niet voor een periode tussen de zes jaar en vijftientig jaar in gebruik (kunnen) geven van landbouwgrond, omdat daarop het pacht prijsbeheersingssysteem van toepassing is. Iets waaraan echter wel grote behoefte bestaat bij grondeigenaren en grondgebruikers.
- Voor wat betreft de pacht prijsbepaling gaat het dan vooral om het noodzakelijke herstel van vertrouwen. Vertrouwen van de grondeigenaren in de gesprekspartners met wie het compromis betreffende de aanpassing van de pacht prijzen is gesloten en in het ministerie van EL&I (Economie, Landbouw en Innovatie). Dat vertrouwen is geschonden omdat de gesprekspartners er, toen het compromis in 2009 moest worden toegepast, bij het vaststellen van nieuwe pacht prijzen afstand van hebben genomen. Het vertrouwen in het ministerie van EL&I is geschonden, doordat het ministerie meerdere malen eenzijdig en steeds ten nadele van de grondeigenaren het overeengekomen compromis waarop het pacht prijsbeheersingssysteem is gebaseerd heeft aangepast.

Voor deze twee punten en een aantal andere punten worden in de hierna volgende hoofdstukken oplossingen aangedragen.

De FPG hoopt dat haar voorstellen zullen worden overgenomen en dat dat zal leiden tot een betere verhouding tussen partijen. In de beeldvorming worden pachters nogal eens weggezet als slachtoffers en de eigenaren als 'couponknippende renteniers'. Ten onrechte, pachters die heden ten dage hun agrarische bedrijf als hoofdberoep uitoefenen, zijn over het algemeen goed opgeleide en goed georganiseerde professionals die zich gesteund weten door deskundige adviseurs en belangenbehartigers. Daarnaast zijn vele pachters voor hun inkomen maar voor een deel afhankelijk van pacht, want zij hebben ook grond in eigendom dan wel erfpacht of ook andere inkomsten. Grondeigenaren zijn een diverse groep met als gezamenlijke kenmerken de bereidheid tot het verschaffen van grond voor een relatief lage vergoeding (vanwege het zijn van een veilige belegging) en het in grond beleggen voor de lange termijn.

Dit betekent dat er veel meer gezamenlijke belangen zijn dan strijdpunten en dat alle partijen belang hebben bij een betere verhouding.

Die zal kunnen worden gerealiseerd door het laten vervallen van achterhaalde vijandbeelden en het niet langer laten prevaleren van het belang van een relatief kleine groep van zittende reguliere pachters die overmatig worden beschermd.

De FPG is graag bereid te werken aan een betere verhouding, in het gezamenlijke belang van Nederland, de landbouw, de grondgebruikers en de grondeigenaren voor wie de FPG de belangen behartigt.

### **3 PACT IN BEWEGING: EEN HISTORISCH OVERZICHT MET NADRUK OP DE RECENTE ONTWIKKELINGEN**

#### **3.1 De periode 1838-1938: van huur naar pacht**

Tot de invoering van de Pachtwet 1937 op 1 november 1938 vielen pachtovereenkomsten onder het regime van de huurbepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van 1838. De bepalingen over de huur en verhuur van landerijen hadden slechts een regelend en aanvullend karakter en lieten de partijen een grote vrijheid om de inhoud van de pachtovereenkomst te bepalen. De regeling van het remissierecht gaf de huurder recht op vermindering van de huurpenningen als de gehele of halve oogst door onvermijdelijke toeval teniet was gegaan. In de praktijk bood deze regeling de pachter weinig bescherming aangezien ze in de meeste contracten terzijde werd gesteld.<sup>2</sup>

Tegenover de economisch sterkere verpachters stonden vele (vaak arme) agrariërs die soms tegen elkaar op moesten bieden om grond te bemachtigen. Bovendien werd de druk nog eens vergroot doordat buiten de agrarische sector ook weinig werk was. Deze omstandigheden maakten het bestaan van de pachter onzeker en leidden soms tot schrijnende situaties. De situatie verslechterde nog verder tijdens de landbouwcrisis van de jaren 1878-1895. In het kader van de vrijhandelspolitiek had de regering de invoerrechten afgeschaft waardoor de Nederlandse markt werd overspoeld met goedkopere producten uit het buitenland. De combinatie van een scherpe prijsdaling van de agrarische producten en het blijvend hoge niveau van de pachtprizen maakte de situatie nijpend en leidde tot de roep om overheidsingrijpen.

De belangrijkste grieven van de pachters waren:<sup>3</sup>

- a. Het ontbreken van een continuatierecht. Dit betreft het recht om het gepachte object na het verstrijken van de pachttermijn opnieuw te mogen pachten. De pachttermijnen waren vaak kort en het was lang niet altijd zeker of een contract werd verlengd. De onzekerheid over voortzetting van het gebruik weerhield boeren ervan om duurzaam te investeren in de grond en leidde tot het zogenaamde 'uitboeren' van de grond.
- b. De hoogte van de pachtprizen. Aangezien de prijzen van agrarische producten sterk fluctueerden en de pachtprizen nauwelijks daalden, ontstonden er grote verliezen.
- c. De gebrekkige regeling van het remissierecht. Het bedrijfsrisico lag geheel bij de pachter.
- d. Het ontbreken van een melioratierecht. Hieronder wordt een aanspraak van de pachter op vergoeding van de door hem aangebrachte verbeteringen verstaan.

In 1886 stelde de regering een staatscommissie in die belast werd met het onderzoek naar de toestand in de landbouw en de regering van advies moest dienen over de verbeteringen die de wetgeving behoefde.

---

<sup>2</sup> De Hoogh 1959, p. 3.

<sup>3</sup> De Haan 1969, p. 5 en Cohen 1938, p.16-18.

In haar advies kwam zij tot de conclusie dat het 'aan de ontwikkeling en het beter inzicht van landbouwers, eigenaars en pachters en aan de geleidelijke verbetering der agrarische toestanden moet worden overgelaten, om misbruiken en onverstandige gewoonten, die thans zoo terecht worden gewraakt, te doen verdwijnen'.<sup>4</sup> Van wettelijke maatregelen verwachtte de commissie geen heil. De bezwaren van het systeem werden weliswaar onderschreven, maar deze rechtvaardigden nog geen inbreuk op het eigendomsrecht en de contractvrijheid. Vooralsnog werd overheidsingrijpen als het grotere kwaad gezien en bleef wetgeving uit.

In het begin van de twintigste eeuw trokken de prijzen van landbouwproducten op de wereldmarkt weer aan, maar ondanks de opgaande conjunctuur verbeterde de positie van de pachters nauwelijks. De goede prijzen leidden namelijk tot een grotere vraag naar landbouwgrond waardoor de pachtprijzen stegen en het gunstige bedrijfsresultaat uiteindelijk voor een groter gedeelte aan de verpachter ten goede kwam. De kritiek op het bestaande pachtstelsel bleef dan ook aanhouden. Het kabinet besloot daarom in 1906 weer een staatscommissie te benoemen (de commissie Westerdijk/Lovinck). Deze commissie onderschreef eveneens de hierboven onder a. tot en met d. genoemde problemen, maar stelde zich ten aanzien van het door de vorige staatscommissie onaantastbaar geachte eigendomsrecht iets minder principieel op. Aangezien de eigendom naar de mening van de Commissie als rechtsinstituut werd gerechtvaardigd door het algemeen belang, werd een zekere begrenzing niet uitgesloten wanneer het algemeen belang dit vereiste. Indien marktomstandigheden bijvoorbeeld zouden leiden tot een minder optimaal en rationeel gebruik van het schaarse productiemiddel grond zou staatsinterventie een oplossing kunnen bieden. Toch wilde de commissie uiteindelijk niet verder gaan dan het aanbevelen van een dwingend remissierecht en het verbod van bod- en opgelden bij openbare verpachtingen. Een recht op continuatie en maatregelen tegen te hoge prijzen wees zij af. 'Wanneer men de grondeigenaar niet meer in vrijheid tot die prijsvorming laat medewerken, doet men een stap tot opheffing van het privaatsbezit', aldus de commissie.<sup>5</sup> Het advies dat de commissie in 1912 uitbracht werd door de regering echter niet overgenomen.<sup>6</sup> Het uitblijven van wettelijke maatregelen moet worden gezien tegen de achtergrond van de sterk gestegen prijzen van landbouwproducten aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog waardoor de situatie in de landbouw tijdelijk verbeterde.

Na de oorlog maakte de regering zich zorgen over de sterk gestegen pachtprijzen die bij een daling van de voedselprijzen tot een rampzalige toestand zouden leiden voor de pachters. Deze zorg leidde in 1919 wederom tot de instelling van een staatscommissie (Diepenhorst). Op basis van de adviezen van de commissie kwam de regering in 1929 met twee wetsvoorstellen. Het belangrijkste voorstel betrof de invoering van het remissierecht en een continuatierecht dat de pachter de mogelijkheid gaf om zich twee maal te verzetten tegen de opzegging van de verpachter waardoor de pachttermijn tweemaal kon worden verlengd (met een maximum van tien jaar).

---

<sup>4</sup> De Hoogh, 1959, p. 4.

<sup>5</sup> Minderhoud, 1951, p. 10.

<sup>6</sup> Aangezien de regering niet geneigd was tot wettelijke maatregelen, diende de sociaal-democratische fractie in 1912 een wetsvoorstel in dat de strekking had het remissierecht dwingend te regelen. Dit voorstel, 'het ontwerp-Helsdingen', werd echter ingetrokken voor het in de Tweede Kamer zou worden behandeld. Zie: De Grooth 1937, p. 21.



Daarnaast kreeg de rechter ook de bevoegdheid om de pachtprijs aan te passen wanneer de pachtovereenkomst werd verlengd. Het wetsvoorstel werd door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen (65 tegen 26 stemmen), maar zou in februari 1932 in de Eerste Kamer sneuvelen (25 tegen 21 stemmen). Het continuatierecht en de mogelijkheid van prijsaanpassing werden door de senatoren nog gezien als een onwenselijke stap richting socialisatie: de eigenaar werd gedwongen zijn eigendom bij voortdurende beschikbaar te stellen aan een derde tegen een prijs waarvoor hij dat normaliter niet zou doen.<sup>7</sup>

### **3.2 De Pachtwet 1937**

Toen de voorstellen van de regering in de Eerste Kamer werden afgestemd, was er weer sprake van een diepe economische crisis. Door de slechte situatie in de landbouw zag de overheid zich genoodzaakt om snel met buitengewone maatregelen te komen en toonde zich ongekennd daadkrachtig. Nog in 1932 werd de zogenaamde Crisispachtwet door beide Kamers aanvaard. Deze wet maakte het de pachter mogelijk om gehele of gedeeltelijke ontheffing van de pachttermijn te verzoeken aan de kantonrechter in het geval van buitengewone omstandigheden. Tevens werd in 1933 de Landbouwcrisiswet aangenomen op grond waarvan de sector jaarlijks voor 200 miljoen gulden aan productsteun ontving. Ook al waren deze maatregelen als tijdelijke noodoplossing bedoeld, ze vormden een belangrijk keerpunt in het politieke denken. De crisis had het vertrouwen in de vrije markt aangetast en de steun aan de noodlijdende agrariërs maakte duidelijk dat de laissez faire politiek werd verlaten. Een gevolg van de staatssteun was dat de inkomsten van de agrariërs stegen waardoor de grond- en pacht prijzen eveneens opliepen. Aangezien het niet de bedoeling was dat de overheidssteun ten goede zou komen aan de grondeigenaren en de pachtproblematiek nog steeds niet was opgelost, was het geboden via een echte Pachtwet verandering te brengen in de pachttoestanden.

In 1935 kwam de regering met een wetsvoorstel dat de pachter als economisch zwakkere partij bescherming zou bieden. Het was de bedoeling 'het gehele pachtwezen en het sociaaleconomische bestaan van de pachter op een hoger, redelijker en menswaardiger peil te brengen'.<sup>8</sup> Tegen de achtergrond van de crisis en de steun die indirect ten goede kwam aan de verpachters aanvaardde de politiek een inperking van de eigendom en contractsvrijheid. Het belang van de grondeigenaar was niet meer het enige, het ging 'om grondbezit dienstbaar te maken aan de algemene volkswelvaart en aan de rechtmatige belangen van allen die uit de grond een bestaan trekken. De bescherming van de pachter werd in deze wet geheel privaatrechtelijk vormgegeven'.<sup>9</sup> De verhouding tussen de partijen en de bescherming van de zwakkere pachter via dwingend recht was het uitgangspunt. De overeenkomst werd inhoudelijk niet getoetst aan algemene belangen. De privaatrechtelijke bepalingen werden niet opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, maar in een aparte Pachtwet waarin zowel materieelrechtelijke als procesrechtelijke bepalingen werden opgenomen. De Pachtwet werd op 31 mei 1937 gepubliceerd in het Staatsblad en trad in werking op 1 november 1938.

---

<sup>7</sup> De Hoogh 1951, p. 8.

<sup>8</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 8. Citaat handelingen TK 27 oktober 1936, p. 165.

<sup>9</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 8. Citaat TK 1935-1936, 71, nr. 2 MvA, p. 2.

De belangrijkste bepalingen uit de Pachtwet 1937 waren:

1. De pachtovereenkomst diende op straffe van nietigheid *op schrift* te worden gesteld.
2. Pachtovereenkomsten werden *preventief getoetst* door de pachtkamer van het kantongerecht. De rechter toetste 'of pachters verplichtingen buitensporig waren te beschouwen dan wel de pachtprijs zodanig was vastgesteld, dat hij de pachter, ook bij bijzondere bekwaamheid en ijver, niet de mogelijkheid van een *redelijk bestaan* uit de opbrengst van het gepachte zou laten. De rechter had slechts de keuze tussen goedkeuring of vernietiging.
3. De pachtovereenkomst gold voor *onbepaalde tijd*. Een opzegging van de verpachter was mogelijk, maar de pachter kon deze laten vernietigen. In elk tiende jaar van de overeenkomst had de verpachter het recht tot opzegging zonder dat deze vernietigd kon worden (het zogenaamde jubeljaar).
4. De mogelijkheid van een tussentijdse herziening van de pachtvoorwaarden.
5. Een dwingendrechtelijke regeling van het remissierecht.
6. Een melioratierecht voor in de laatste tien jaar aangebrachte verbeteringen.
7. Speciale rechtscolleges voor de pachtrechtspraak. De kantongerechten kregen pachtkamers bestaande uit de kantonrechter en twee leken.

### 3.3 Het Pachtbesluit 1941

Tijdens de bezetting hechtte de overheid veel waarde aan een goede voedselvoorziening en aan het stabiliseren van het prijspeil. Aangezien deze publieke doeleinden niet via de bestaande wetgeving bereikt konden worden, vaardigde de overheid een aantal noodmaatregelen uit. In 1941 werd het Pachtbesluit van kracht dat de Pachtwet 1937 verving en de losse noodmaatregelen bundelde. Het Pachtbesluit was niet slechts een samenvoeging van de bestaande regelgeving, maar was tevens bedoeld als een correctie op de Pachtwet 1937. Ondanks de sociale strekking pakte de Pachtwet 1937 in de praktijk niet altijd gunstig uit voor de pachter. Het Pachtbesluit leidde tot een sterke sociale bescherming van de pachter doordat hij verzekerd werd van een langdurig gebruiksrecht tegen een pachtprijs die een behoorlijk inkomen mogelijk maakte. Vanwege de zekerheid die de pachtregelgeving bood, was de positie van de pachter de facto vergelijkbaar met boeren die eigen grond bewerkten. Het publieke karakter van het Pachtbesluit 1941 blijkt uit de toetsing van pachtovereenkomsten aan de algemene belangen van de landbouw waarmee men een goede bedrijfsstructuur wilde bevorderen zoals het tegengaan van versnippering, slechte verkaveling en een geringe bedrijfsgrootte.

De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de Pachtwet 1937 waren:<sup>10</sup>

1. Het vormvoorschrift van een schriftelijk contract bleef, maar de *sanctie van nietigheid* bij het ontbreken hiervan verviel. Voortaan kon vastlegging verzocht worden. De nietigheid van het contract bleek niet in het belang van de pachter uit te vallen;

---

<sup>10</sup> De Haan 1959, p. 16-17.

2. De invoering van de *Grondkamers* (per provincie) en een Centrale Grondkamer (beroepsinstantie).  
Deze publiekrechtelijke rechtspersonen werden o.a. belast met de beoordeling, goedkeuring, wijziging of nietigverklaring van de pachtovereenkomst en het bevorderen van goede pachttoestanden;
3. Een *bindende wijziging* van de pachtovereenkomst. De pachtovereenkomst was niet enkel een contract tussen partijen, maar werd ook getoetst aan het *landbouwbelang*. De Grondkamer kreeg zelfs de bevoegd de overeenkomst te wijzigen tegen de wil van de partijen (pachtdwang);
4. De *prijstoetsing* werd verscherpt. De Grondkamer beoordeelde voortaan '*of de netto opbrengst, welke bij een behoorlijke exploitatie van het gepachte te verwachten was, de pachter een redelijke winst waarborgde*'.<sup>11</sup> De belangen van de pachter stonden duidelijk boven die van de verpachter. Daarnaast werd de prijstoetsing gebruikt in het kader van de prijsbeheersing;
5. *Verlenging* en vaste *looptijd*. De overeenkomst werd onbeperkt verlengd en de looptijd van de pachtovereenkomst bedroeg twaalf jaar voor een hoeve en zes jaar voor los land. De regeling in de Pachtwet 1937 pakte voor pachters vaak ongunstig uit: in het tiende jaar was tegen een opzegging geen actie mogelijk en de rechter kon bij het verzoek om vernietiging ook een afweging ten nadele van de pachter maken. Voortaan kon alleen opgezegd worden met *toestemming van de rechter*.

De bezetter beperkte zich niet tot het pachtrecht, maar nam ook maatregelen om de grondmarkt te reguleren. Zij vaardigde besluiten uit die de strekking hadden dat landbouwgrond slechts verworven kon worden door landbouwers ('boerenland in boerenhand') en stelde toezicht in om ondoelmatige splitsing te voorkomen. Daarnaast werd de maximumprijs voor grond gesteld op het niveau van 1939.<sup>12</sup>

### 3.4 De Pachtwet 1958

Na de Tweede Wereldoorlog vormde het streven naar economische ordening en het beheersen van de prijzen de dominante politieke tendens. Zeker in de eerste jaren van de wederopbouw waren veel producten schaars en hechtte de overheid veel waarde aan een optimale benutting van de productiemiddelen. Het Pachtbesluit 1941, een vrucht van de bezetting, bleef na de bevrijding gehandhaafd omdat men niet wilde terugvallen op de minder goed werkende Pachtwet 1937. Toch streefde de wetgever naar een nieuwe Pachtwet omdat het Pachtbesluit de belangen van de pachter te eenzijdig beschermde en de maatregel zonder medewerking van het parlement tot stand was gekomen. Aangezien de ervaringen met het Pachtbesluit overwegend positief waren en de normering van het besluit goed aansloot bij het streven naar ordening werd het als uitgangspunt genomen voor de nieuwe Pachtwet. Ondanks enkele wijzigingen ten aanzien van het Pachtbesluit, was de invoering van de Pachtwet 1958 vooral een continuering van het bestaande pachtrecht.

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>12</sup> Berghuis & Fris 1995, p.83-84.

De Pachtwet 1958 kende een drieledige doelstelling waarmee de wetgever goede pachttoestanden trachtte te bereiken:<sup>13</sup>

1. Het beschermen van de pachter door het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van de bedrijfscontinuïteit en daarmee uitzicht bieden op een behoorlijke exploitatie van de grond (zowel sociale als economische bescherming).
2. Rekening houden met de belangen van de verpachter.
3. Het waarborgen van het algemeen landbouwbelang, dat los gezien wordt van de belangen van de pachter en de verpachter.

De zekerheid ten aanzien van de bedrijfscontinuïteit werd in de wet gewaarborgd door:

- Het continuatierecht: de pachtovereenkomst werd van rechtswege verlengd.
- Het indeplaatsstellingsrecht dat het mogelijk maakte om anderen (familieleden) in de plaats van de verpachter te stellen in het kader van een bedrijfsopvolging.
- De vererfbaarheid van het pachtrecht.
- Regels ten aanzien van de hoogst toelaatbare pachtprijs.
- (Het voorkeursrecht sinds 1963. Zie hieronder)

Er werd meer rekening gehouden met de belangen van de verpachter. Onder het Pachtbesluit 1941 was het inkomen van de pachter doorslaggevend; de pachter had in ieder geval recht op een 'redelijke winst'. Pas wanneer de pachter een 'redelijke winst' had ontvangen, kon de verpachter aanspraak maken op het meerdere dat het verpachte had opgebracht. Aangezien de op het gepachte drukkende kosten als waterschapslasten geheel voor rekening kwamen van de verpachter en niet werden meegenomen bij de vaststelling van de pachtprijs was het rendement zeer gering. Door de sterk gestegen lasten na de Tweede Wereldoorlog kwam het zelfs voor dat de kosten hoger waren dan de opbrengsten.<sup>14</sup>

De regering erkende dat de veronachtzaming van de belangen van de verpachter in het Pachtbesluit niet alleen uit bedrijfseconomisch oogpunt onjuist was, maar bovendien ook schadelijk was voor het algemeen belang. Een te sterke aantasting van deze belangen werkte immers nadelig op het aanbod van pachtgrond. In de nieuwe Pachtwet werd daarom gestreefd naar het bevorderen 'van pachtprizen die in een redelijke verhouding zouden staan tot de bedrijfsuitkomsten bij een behoorlijke bedrijfsvoering, met dien verstande dat [...] de redelijke belangen van de verpachter mede in acht worden genomen'.<sup>15</sup> Er werd een relatie gelegd tussen de pachtprijs en de 'opbrengstcapaciteit' van het gepachte. Bij de verdeling van de opbrengst diende recht te worden gedaan aan de redelijke belangen van de pachter en de verpachter.

In de memorie van toelichting werden als maatstaf van de belangen van de verpachter genoemd: het totaal van lasten, kosten, rente, en afschrijving van het gebouwenkapitaal. Als belangen van de pachter werden zijn bedrijfskosten aangemerkt waaronder de arbeid van hemzelf en zijn gezin en de rente van zijn bedrijfskapitaal waren begrepen.<sup>16</sup> Indien alle kosten uit het bedrijfsresultaat konden worden vergoed, diende het resterende overschot te worden verdeeld over de pachter (winst) en de verpachter (grondbeloning).

---

<sup>13</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 9.

<sup>14</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 14 en De Hoogh 1959, p. 15-18.

<sup>15</sup> Art. 3 lid 2 Pw.

<sup>16</sup> De Hoogh 1959, p. 17.

De memorie van toelichting gaf echter geen concrete uitwerking van de verdeling van dit overschot.

De concrete vaststelling van de pachtprijs geschiedde bij Koninklijk Besluit - de Pachtnormbesluiten. Bij de toetsing van de pachtovereenkomst waren de Grondkamers gebonden aan deze normen. Het prijsbeleid werd dus niet meer als voorheen door de rechter of de Grondkamer vastgesteld, maar geschiedde rechtstreeks door de regering. De centrale vaststelling paste in het streven van pachtprijsbeheersing. De regering beoogde hiermee een maatschappelijk gerechtvaardigde verdeling van de opbrengst van de grond, waarbij niet alleen de belangen van de pachter en de eigenaar werden betrokken, maar eveneens het algemeen belang. De Pachtnormbesluiten fungeerden dan ook als een instrument van de overheid bij het algemene prijsbeleid.

Hoewel de overheid de positie van de grondeigenaar wilde verbeteren, kwam van deze doelstelling in de praktijk weinig terecht omdat het eigenaarsbelang moest concurreren met de andere doelstellingen en aan de (sociale) bescherming van de pachter uiteindelijk zwaarder werd getild.

In de Pachtwet 1958 werd het algemeen landbouwbelang meer benadrukt dan in het Pachtbesluit. De Grondkamer diende pachtovereenkomsten voortaan aan een strengere landbouwkundige toetsing te onderwerpen. Met de landbouwkundige toetsing werd gestreefd naar het voorkomen van ongewenste landbouwkundige gevolgen van het pachtcontract. Hierbij ging het bijvoorbeeld om de structuur van het bedrijf (grote, verkaveling) en het behoud van structuurverbeteringen als gevolg van ruil- en herverkaveling. Hoewel de regering de landbouwkundige toetsing als een mogelijkheid zag om een structuurbeleid te voeren, kwam hiervan in de praktijk weinig terecht. In tegenstelling tot de prijstoetsing die werd beheerst door de pachtnormen, kon de regering geen regels uitvaardigen die bij de landbouwkundige toetsing in acht genomen dienden te worden.<sup>17</sup>

### **3.4.1 Veranderingen in de Pachtwet 1958**

#### **3.4.1.1 Het voorkeursrecht**

In 1963 werd het voorkeursrecht in de Pachtwet opgenomen. Dit recht hield in dat de grondeigenaar de grond eerst aan de zittende pachter moest aanbieden indien hij tot vervreemding wilde overgaan. De opname van het voorkeursrecht was het gevolg van het verlopen van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden (WVL).<sup>18</sup> De WVL regelde de prijzen en vervreemding van landbouwgrond. Nu het voorkeursrecht van de pachter niet meer door deze wet werd gewaarborgd, was opname in de Pachtwet nodig. De wetgever achtte het wenselijk dat grond duurzaam in gebruik zou zijn bij één persoon, zowel uit het oogpunt van het algemeen belang als omwille van de billijkheid jegens de pachter.<sup>19</sup>

Een ander gevolg van de expiratie van de WVL was het ontstaan van een vrije grondmarkt. Naast het pachtregime, dat gekenmerkt werd door een strikt prijsbeleid, stond het stelsel van de grondmarkt waar de prijsvorming vrij was.

---

<sup>17</sup> De Haan 1969 p. 29-32.

<sup>18</sup> De wet werd vaak ontboden. Na goedkeuring van de verkoop werd een deel van de prijs zwart betaald. Zie: Berghuis & Fris 1995, p. 84.

<sup>19</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 9.

Na het loslaten van de prijsbeheersing van landbouwgrond stegen de prijzen op de vrije grondmarkt sterk. De niet marktconforme pachtprizen bleven bij deze stijging achter. Het regime van de Pachtwet 1958 had een sterk waardedrukkend effect op de prijs van verpachte grond. Deze waardedruk, ook wel als pachtdruk of aangeduid, was het gevolg van de prijsbeheersing en de sterke juridische positie van de pachter (continuatierecht, indeplaatsstelling en voorkeursrecht). Door het verpachten verloor de eigenaar immers de beschikking over de grond voor een onzekere (vaak lange) periode en werd het rendement beperkt door de genormeerde pachtprijs. De waarde van land in verpachte staat zou uiteindelijk tot pakweg 50% dalen in vergelijking met land in onverpachte staat. Naarmate de pachtdruk toenam, daalde de bereidheid onder grondeigenaren om grond te verpachten en werd het steeds lucratiever om verpachte grond weer vrij van pacht te krijgen en vervolgens te verkopen.

#### **3.4.1.2 Natuurpacht**

In 1993 werden bepalingen in de Pachtwet opgenomen die het mogelijk maakten om in het kader van natuur en landschapsbehoud meer beperkende verplichtingen op te nemen in de pachtovereenkomst. Deze bepalingen werden al begin jaren '80 voorgesteld vanuit het idee dat het belangrijk was om agrarisch cultuurlandschap met een landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde te beschermen. Dit waardevolle landschap werd bedreigd door de schaalvergroting en mechanisering van de moderne agrarische bedrijfsvoering. De bescherming zou gerealiseerd kunnen worden door natuurorganisaties de mogelijkheid te bieden hun terrein door landbouwers te laten beheren.

#### **3.4.2 De zorg om de voortdurende afname van het pachtareaal en de (beperkte) aanpassingen van de Pachtwet 1958**

Vanaf het einde van de jaren '50 nam het areaal verpachte grond geleidelijk af. Bedroeg het aandeel verpachte grond in 1959 nog 52% van de landbouwgrond, in 1979 was dit teruggelopen tot 40%. Ondanks het streven naar een verbetering van de positie van de verpachter in de Pachtwet 1958, bleef het accent liggen op de bescherming van de pachter. De bescherming achtte men nodig ter compensatie van het feitelijke overwicht van de verpachter die het gevolg was van de grote vraag naar grond en het geringe aanbod daarvan.<sup>20</sup> De positie van de pachter werd door de Pachtwet inderdaad stevig gewaarborgd, maar de bescherming leidde er eveneens toe dat het voor grondeigenaren minder aantrekkelijk werd om grond te verpachten.

In de politiek werd de daling van het pachtareaal met zorg aangezien. Pacht werd namelijk steeds meer gezien als een financieringsinstrument dat agrariërs de mogelijkheid bood om op goedkope wijze over landbouwgrond te kunnen beschikken. Tegen de achtergrond van de gestegen grondprijzen was pacht een aantrekkelijke manier om zonder veel kapitaal een bedrijf over te nemen of uit te breiden. In de regering en het parlement werd de teruggang geweten aan het geringe rendement van verpachte grond en de beschermende maatregelen die het lastig maakten om over de verpachte grond te beschikken. Er dienden daarom maatregelen te worden genomen die de bereidheid tot verpachting stimuleerden.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 10.

<sup>21</sup> Heisterkamp 1988, p. 2.

### 3.4.2.1 De wijziging van de Pachtwet in 1984

Via een wijziging van de Pachtwet wilde men de neergaande tendens stoppen. In 1984 werd de bescherming van de 65-jarige pachter zonder bedrijfsopvolger ingeperkt. Het bereiken van de 65-jarige leeftijd werd een opzeggingsgrond (einde continuatierecht) en leidde tot het vervallen van het voorkeursrecht. Met deze verandering in de wet hoopte men dat er meer ruimte zou ontstaan voor jonge goed opgeleide boeren, wat positief zou uitwerken op de concurrentiekracht.<sup>22</sup> De maatregelen hadden echter geen effect op de voortschrijdende afname van het pachtareaal.<sup>23</sup> Het is waarschijnlijk dat juist het tegenovergestelde werd bereikt: na het opzeggen van de pachtovereenkomst kon de pachtgrond voor de hogere waarde in vrije staat worden verkocht.

### 3.4.2.2 Een grondige heroverweging in 1988

De constatering dat de voorgestelde maatregelen het tij niet keerden en de wens om pacht als financieringsinstituut voor de landbouw te behouden, leidden tot het inzicht dat een grondige heroverweging van de Pachtwet noodzakelijk was. Het kabinet (Lubbers II) stelde daarom in 1988 de werkgroep Heroverweging Pachtwetgeving in. De werkgroep kreeg als opdracht de hoofdlijnen van de Pachtwet te heroverwegen en de mogelijkheid en wenselijkheid van liberalisering van de pachtwetgeving te onderzoeken. Om de pacht als financieringsinstituut te behouden zou er gestreefd moeten worden naar een nieuwe balans tussen de rechtsbescherming van de pachter en het rendement van de verpachter, waarbij meer nadruk zou moeten liggen op het laatste aspect. De werkgroep constateerde dat de pachtdruk de oorzaak was van de daling van het pachtareaal. De pachtdruk werd in haar ogen vooral veroorzaakt door de prijsbeheersing, het voorkeursrecht en het continuatierecht. In haar voorstellen richtte de werkgroep zich op deze beschermende elementen uit de Pachtwet. Zij presenteerde uiteindelijk drie oplossingsrichtingen met enkele subvarianten:<sup>24</sup>

1. Het afschaffen van de Pachtwet.
2. Liberalisering van het pachtrecht door het wijzigen van de Pachtwet:
  - a. Het vrijlaten van de prijs bij nieuwe overeenkomsten en regulering van de jaarlijkse verhogingen;
  - b. Intrekking van het continuatierecht en prijsbeheersing voor pachtovereenkomsten tot een bepaalde oppervlakte;
  - c. Loopbaanpacht: eenmalige pacht met een bepaalde minimumduur tot het 65<sup>e</sup> jaar;
  - d. Het afdragen van de winst bij verkoop door de pachter binnen een bepaalde periode na de uitoefening van het voorkeursrecht (antispeculatiebeding);
  - e. Directe doorwerking van de pachtnormen.

---

<sup>22</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 10.

<sup>23</sup> Wijnen 1983, p.19. In dit LEI-rapport werd al voorzien dat het gewenste resultaat niet met deze maatregelen zou worden bereikt. Aan het slot van dit rapport werd de conclusie getrokken dat een vermindering van de geldende regelingen begunstigend zou werken op de belegging in grond en de instandhouding van de pacht.

<sup>24</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 11.

3. Liberalisering door een wijziging van de uitvoeringsregelingen:
  - a. Verhoging van de pachtnormen;
  - b. Wijziging van het systeem van het Pachtnormenbesluit (optrekken naar 2% rendement van de vrije verkeerswaarde bij voortgezet agrarisch gebruik);
  - c. Verdere clustering van de secretariaten van de Grondkamers.

In 1990 bood het kabinet de Tweede Kamer haar standpunt aan over het rapport van de Werkgroep Heroverweging. Het kabinet onderstreepte het belang van het voortbestaan van het instituut pacht voor de toekomst van de Nederlandse landbouw. Tevens werd te kennen gegeven dat de driedelige doelstelling van de Pachtwet van waarde bleef en dat deze doelen in onderlinge samenhang gewaarborgd dienden te blijven. Het kabinet stelde voor alle aanbevelingen van de werkgroep over te nemen voor zover die niet tot een onevenredig grote aantasting van de belangen van de pachter en het algemeen belang zouden leiden.

De volgende oplossingsrichtingen werden van de hand gewezen:

1. Liberalisering door afschaffing van de Pachtwet. Voordelen als een lagere pachtdruk, toename van het areaal en een beter rendement zouden ten koste gaan van de positie van de pachter.  
Vanwege het beperkte aanbod van grond werd verwacht dat de prijzen behoorlijk zouden stijgen, er gedwongen bedrijfsbeëindigingen zouden volgen en er onzekerheid ontstond ten aanzien van de continuering van het bedrijf. Bovendien zou het algemeen landbouwbelang negatief worden beïnvloed. Liberalisering zou leiden tot minder innovatie en een verzwakking van de concurrentiekracht
2. Het wijzigen van de Pachtwet.
  - a. Het loslaten van de pachtprizen zou leiden tot een onaanvaardbare stijging van de pachtprijs.
  - b. Loopbaanpacht. Een dergelijke langjarige constructie kon ook worden bereikt via erfpacht.

### **3.4.2.3 De wijzigingen van de Pachtwet in 1995**

De reactie van het kabinet maakte duidelijk dat een ingrijpende herziening nog niet werd voorgestaan. De voorgestelde liberalisering had een beperkte strekking. Aan de aanbevelingen die werden overgenomen voegde het kabinet bij wijze van experiment een nieuwe pachtvorm toe: de eenmalige pacht voor los land (de mogelijkheid tot het aangaan van eenmalige pachtovereenkomsten van maximaal twaalf jaar zou aflopen in 2007). Uiteindelijk zouden de voorstellen pas tijdens Paars I in 1995 tot een wijziging van de Pachtwet leiden. Onder handhaving van de oorspronkelijke driedelige doelstelling van de Pachtwet werden als specifieke doelstellingen van de wijziging genoemd:<sup>25</sup>

1. Het *stabiliseren van het pachtareaal* waardoor pacht als financieringsinstrument behouden zou blijven.

---

<sup>25</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 19.



2. Het vergroten van de *mobiliteit* en *flexibiliteit* van grondgebruik.  
Met een grotere mobiliteit doelde men op het vergroten van het aanbod van grond. Naar verwachting zou meer pachtgrond worden aangeboden.  
In plaats van verkoop zouden grondeigenaren de eenmalige pacht als alternatief kunnen kiezen. De beschikbaarheid van pachtgrond maakte de gewenste bedrijfsvergroting mogelijk.  
Een grotere flexibiliteit zou het mogelijk maken om tijdelijk over verschillende percelen te beschikken.
3. Het *verhogen van het rendement* voor de verpachter.

De volgende wetswijzigingen werden in 1995 doorgevoerd:

1. Twee nieuwe pachtvormen voor los land (zonder prijstoetsing, continuatierecht, geen indeplaatsstellingsrecht en voorkeursrecht)
  - a. Eenmalige pacht (los land, vanaf één tot maximaal twaalf jaar)
  - b. Teelpacht (i.v.m. vruchtwisseling één à twee jaar)
2. Pacht van geringe oppervlakte (geen prijstoetsing etc.).  
De grens werd van 25 are naar 1 ha opgetrokken.
3. Winstafrekening bij het voorkeursrecht:  
bij verkoop binnen tien jaar na uitoefening van het voorkeursrecht door de pachter dient hij de verpachter te compenseren.
4. Directe doorwerking van de pachtnormen in de pachtprizen.
5. Het vervallen van de strafrechtelijke handhaving van de Pachtwet.

Het resultaat van de wetswijziging van 1995 was dat het bestaande 'reguliere pachtregime' voor hoeven en los land ongewijzigd bleef en de bescherming van de reguliere pachter onverminderd werd gehandhaafd.

Wel werd er een poging ondernomen om de positie van de verpachter te verbeteren door het optrekken van de pachtprijs. De liberalisering bleef beperkt tot de tijdelijke invoering van de eenmalige pacht voor los land en de introductie van de teelpacht. De minister stelde een evaluatie van de effecten van de genomen maatregelen in het vooruitzicht, welke vier jaar later zou moeten plaatsvinden.

#### **3.4.2.4 De wijziging van het Pachtnormenbesluit in 1995 en de rendementsdoelstelling van 2%**

Het streven naar een beter rendement maakte een wijziging van het Pachtnormenbesluit noodzakelijk. Was voorheen het uitgangspunt dat de hoogst toelaatbare pachtprizen werden berekend aan de hand van het opbrengend vermogen en de grondsoort, voortaan werd gestreefd naar een rendement van 2% van de vrije verkeerswaarde (bij voortgezet agrarisch gebruik) in 2001.<sup>26</sup> Het nieuwe uitgangspunt dient te worden gezien in het licht van de toenmalige wetenschappelijk onderbouwde opvatting dat er een verband bestond tussen de agrarische bedrijfsuitkomsten (opbrengend vermogen) en de vrije verkeerswaarde.

---

<sup>26</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 15.

Om de rendementsdoelstelling in 2001 te halen zou de hoogst toelaatbare prijs voor los land jaarlijks met 15% worden verhoogd (met een beperking tot f 85,00 per jaar).<sup>27</sup> Op deze manier werd tegemoetgekomen aan het belang van een redelijk rendement voor de verpachter.

In 1998 besloot de staatssecretaris van LNV de percentages en bedragen in het Pachtnormenbesluit 1995 verder te verhogen (de hoogst toelaatbare prijs tot 20% met een beperking tot f 120,00).<sup>28</sup> Door de stijgende grondprijs en het streven van een rendement van 2% in 2001 kon niet langer worden vastgehouden aan de beoogde jaarlijkse verhoging van 15%. Tijdens het Algemeen Overleg van 3 september 1998 werd het voorgestelde besluit kritisch ontvangen. Verschillende Kamerleden gaven aan dat de stijging van de vrije verkeerswaarde voor een groot deel door niet-agrarische factoren werd veroorzaakt en vreesden voor het bedrijfsresultaat van de agrariërs. Men vroeg zich af of er in het verleden voldoende aandacht was geweest voor de waardeontwikkeling van grond en meende dat nader onderzoek wenselijk was. Aan de andere kant bestond er ook begrip voor het belang van de verpachters bij een behoorlijk rendement. Vanuit de meeste fracties werd gepleit voor fiscale maatregelen om de verpachting voor (particuliere) investeerders aantrekkelijk te maken.<sup>29</sup>

De staatssecretaris meende dat de voorgestelde verhoging noodzakelijk was omdat het pachtareaal nog steeds niet was gestabiliseerd. Overstappen op het opbrengend vermogen deed naar haar mening afbreuk aan de in 1995 gekozen beleidslijn en betekende een stap terug. Over de verzochte fiscale maatregelen merkte ze op dat verpachte grond al op 60% werd gewaardeerd en dat zij dit punt zou doorgeven aan haar collega van financiën. De vaststelling van de pachtprizen en de problematiek van de gestegen grondprijzen zouden in het kader van de aangekondigde evaluatie worden onderzocht.

### **3.5 Een poging tot fundamentele herziening**

#### **3.5.1 De evaluatie en visie van de Commissie Pachtbeleid**

In 1999 stelde de staatssecretaris van LNV de Commissie Pachtbeleid in.<sup>30</sup> De instelling van deze externe adviescommissie was het gevolg van de toegezegde evaluatie van de Pachtwet en de zorg van de regering over de aanhoudende daling van het reguliere pachtareaal. Daarnaast had het tweede Paarse kabinet de liberalisering van het pachtbeleid als uitgangspunt in het regeerakkoord opgenomen. De Commissie kreeg een dubbele taak:<sup>31</sup>

1. Het opstellen van een evaluatie van de werking van de huidige wet, mede in het licht van het regeerakkoord. Hierbij diende de Commissie aandacht te besteden aan de drie doelstellingen van de Pachtwet en de wijzigingen die in 1995 waren doorgevoerd.

---

<sup>27</sup> Pacht 1995, p. 5.

<sup>28</sup> KB van 22 oktober 1998, Stb. 1998, nr. 607.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II* 1998/99, 26 200 XIV, nr. 28.

<sup>30</sup> Vanwege het feit dat het voorzitterschap van de Commissie Pachtbeleid werd vervuld door mevrouw J.M. Leemhuis-Stout wordt de commissie ook wel aangeduid als de Commissie Leemhuis.

<sup>31</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 75.

2. Het ontwikkelen van een toekomstvisie voor de pacht, eveneens in het licht van het regeerakkoord.

In januari 2000 bood de commissie haar advies aan in het rapport 'Ruimte voor pacht. Evaluatie en toekomstvisie pachtbeleid'. De voornaamste conclusie was dat de bestaande Pachtwet de oorzaak was van de afname van de reguliere pacht.

Het handhaven van de wet zou leiden tot marginalisering van de reguliere pacht en het einde van de bescherming van de pachter.

Ten aanzien van de drie doelstellingen van de Pachtwet trok de commissie de conclusie dat deze achterhaald waren:

- De bescherming van de pachter leidde ertoe dat de waarde van grond in verpachte staat veel lager lag dan de waarde van onverpachte gronden, de zogenaamde pachtdruk. Grondeigenaren toonden zich steeds minder bereid om gronden te verpachten hetgeen resulteerde in een voortdurende afname van het pachtareaal waardoor de bescherming van de pachter bijgevolg aan betekenis inboette. De belangrijkste knelpunten die volgens de Commissie aangepakt dienden te worden waren: het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht, het voorkeursrecht, de prijsbeheersing en de goedkeuring door de Grondkamer.

De Commissie vond de bescherming van de pachter niet meer van deze tijd omdat de verhouding tussen pachter en verpachter in de loop der jaren behoorlijk was veranderd. De huidige pachters waren goed opgeleide en georganiseerde professionals geworden en werden ondersteund door adviseurs en belangenorganisaties. Ondanks de toegenomen gelijkwaardigheid tussen de pachtpartijen constateerde de Commissie nog wel dat er meer vraag dan aanbod van pachtgrond was en pachters als ondernemer nog wel afhankelijk zouden blijven van de bereidheid van grondeigenaren om te verpachten.

- Ten aanzien van het belang van de verpachter benadrukte de Commissie dat voor deze groep niet alleen het rendement relevant was, maar dat grondeigenaren veel waarde hechtten aan een goed beheer van de grond en zekerheid over de duur van de verpachting.
- Verpachters zouden wel degelijk oog hebben voor het belang van continuïteit in de pachtrelatie, maar wilden uiteindelijk meer zekerheid omtrent de duur van de verpachting en de mogelijkheid om over de grond te kunnen beschikken. Een verpachting van generatie op generatie achtten zij onwenselijk. De onderlinge relatie van pachters en verpachters liet een toenemend zakelijk gefundeerd wederzijds begrip zien.
- Het waarborgen van het algemeen landbouwbelang was bij de toetsing van de contracten nooit goed van de grond gekomen en was door de grote daling van de reguliere pacht van gering belang. Dit belang zou niet via de Pachtwet nagestreefd moeten worden.

Volgens de Commissie waren de doelstellingen van de in 1995 doorgevoerde wijzigingen slechts ten dele gerealiseerd:

- Het totale pachtareaal was weliswaar gestabiliseerd, maar het areaal reguliere pacht bleef dalen. De sterke toename van de eenmalige pachtcontracten en het grote aantal 'grijze' contracten toonde aan dat de behoefte aan pacht bleef, mits partijen in vrijheid vorm konden geven aan hun onderlinge verhouding.
- De grondmobiliteit is door de eenmalige pacht toegenomen, maar de flexibiliteit via teeltpacht bleef nagenoeg uit.
- De verhoging van het rendement voor de verpachter werd door de stijging van de grondprijzen niet gehaald. Ingeval partijen zelf prijsafspraken maakten, leidde dit niet tot extreem hoge prijzen.

In haar toekomstvisie over de pacht stelde de Commissie dat er in de praktijk blijvend behoefte zou zijn aan pacht. Het succes van de eenmalige pacht en het grote areaal grijze pacht leverden het bewijs dat deze rechtsvorm als een aantrekkelijk alternatief werd gezien. Naar de mening van de Commissie had de overheid de taak om partijen te begeleiden in de ontwikkeling naar een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. De meer bescheiden rol van de overheid paste in de internationale trend naar meer vrijheid, het afbouwen van ondersteuning en het tegengaan van bescherming. De Commissie pleitte voor een ingrijpende koerswijziging in het pachtrecht om de pacht als reële optie te behouden voor pachters en grondeigenaren. De beperkte wijziging van de Pachtwet in 1995 had immers niet tot het gewenste resultaat geleid. In haar advies heeft de Commissie overwogen om de Pachtwet geheel af te schaffen. Deze radicale stap is echter niet gezet omdat de vraag naar pachtgrond nog steeds groter was dan het aanbod waardoor er toch nog sprake bleef van enige afhankelijkheid van de pachter. Enige wettelijke waarborgen werden vooralsnog nodig geacht.

De doelstelling van het nieuwe pachtrecht werd als volgt geformuleerd: *'Het op zodanige wijze vorm geven van pacht als bijzondere contractvorm dat het aldus en conform de wettelijke normen in gebruik geven van grond ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering een voor beide partijen aantrekkelijk en dus toekomstbestendig alternatief is naast het verwerven van grond in eigendom of uitgifte van grond in erfpacht.'* Bij de uitwerking van deze doelstelling legde de Commissie de nadruk op de gemeenschappelijke elementen in de wederzijdse belangen van pachter en verpachter en de verantwoordelijkheid en het vertrouwen van voornoemde partijen.

De voorgestelde regeling van het pachtrecht had een privaatrechtelijk karakter waarbij de vrije onderhandelingen van de contractpartijen centraal stonden. Een preventieve ambtshalve toetsing door de Grondkamer kon achterwege blijven.

De pachtovereenkomst diende als een bijzondere (benoemde) overeenkomst te worden opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. De nieuwe titel pacht zou van toepassing zijn wanneer er ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering minimaal 3 hectare grond in gebruik werd gegeven in ruil voor een bepaalde tegenprestatie. Overeenkomsten die niet aan dit criterium voldeden, zouden moeten worden aangemerkt als huur of bruikleen.

De volgende bijzondere bepalingen zouden van toepassing moeten zijn op de pachtovereenkomst:

- De overeenkomst diende schriftelijk te worden vastgelegd. Hiermee werd het overleg bevorderd, werd voorzien in het bewijs van de gemaakte afspraken en werd meer zekerheid ten aanzien van de nakoming verwacht. Partijen werden verplicht afspraken vast te leggen over de duur, de prijs en het al dan niet overeenkomen van indeplaatsstelling.
- Er was geen sprake meer van een continuatierecht, indeplaatsstellingsrecht, voorkeursrecht en normering van de pachtprijs. Bij geschillen over de prijs tijdens de looptijd van het contract diende de rechter te toetsen of deze in strijd was met de redelijkheid en billijkheid en er sprake was van omstandigheden die partijen bij het sluiten van de overeenkomst niet hadden voorzien.
- Het melioratierecht moest schriftelijk worden vastgelegd.
- Als 4/5 van de overeengekomen periode was verstreken, werden partijen verplicht om te onderhandelen over het al dan niet voortzetten van het contract.
- Indien partijen geen schriftelijk contract hadden opgesteld, stelde de rechter in geval van conflict een standaardovereenkomst vast. Deze zou gelden voor een periode van 25 jaar. De pachtprijs bedroeg 2 à 3 procent van de 'going concernwaarde'. Het continuatierecht, indeplaatsstellingsrecht en voorkeursrecht waren niet van toepassing.
- Ter bescherming van de reguliere pachters werd een overgangstermijn van 25 jaar voorgesteld.

### **3.5.2 Het kabinetsstandpunt: wel liberalisering, maar iets minder vergaand**

Op 11 september 2001 presenteerde het kabinet zijn standpunt over het rapport van de Commissie Pachtbeleid aan de Tweede Kamer.<sup>32</sup> Hoewel het kabinet de analyse van de Commissie onderschreef, achtte het de voorgestelde liberalisering te vergaand. In het standpunt werd wederom aangegeven dat de regering belang hechtte aan de uitbreiding van het pachtareaal aangezien het een nuttig financieringsinstrument was voor de landbouw en het door de grotere financieringsbehoefte van de sector in de toekomst aan belang zou kunnen toenemen. Daarnaast werd erop gewezen dat het pachtrecht flexibel grondgebruik mogelijk maakte. Tot slot wilde de regering de ongewenste gevolgen van deregulering beperken en een adequaat overgangsrecht bieden.

In reactie op het voorstel van de Commissie lanceerde het kabinet een eigen voorstel tot liberalisering dat weliswaar minder verstrekkend was, maar in het licht van de geldende wetgeving een echte fundamentele wijziging van het systeem inhield. Het kabinet plaatste namelijk kanttekeningen bij de vrije onderhandelingen tussen pachter en verpachter. In beginsel werden partijen als gelijkwaardige contractpartners gezien, maar dit was niet het geval indien een pachter voor zijn bedrijfsvoering in belangrijke mate afhankelijk was van pacht. Het door de Commissie voorgestelde verplichte overleg van de partijen liet hun veel vrijheid en leidde niet tot een bepaalde gewenst geachte uitkomst.

---

<sup>32</sup> Commissie Pachtbeleid 2000 en *Kamerstukken II* 2000/01, 27 924, nr. 1.

Het kabinet streefde daarom naar het waarborgen van de positie van de pachter indien er sprake was van pachtafhankelijkheid. Vrije onderhandelingen waren alleen wenselijk als er sprake was van gelijkwaardige partijen.

Volgens het kabinet was er sprake van pachtafhankelijkheid indien de pachtovereenkomst betrekking had op gebouwen of er meer dan 25% van de bedrijfsoppervlakte werd gepacht van één verpachter, met een minimum van 3 ha.

Om de voormelde doelstellingen te realiseren, kwam het kabinet met twee verschillende pachtregimes: de bedrijfspacht voor pachtafhankelijke bedrijven met dwingendrechtelijke regels en de losse pacht voor de situatie waarin van afhankelijkheid geen sprake was. De bedrijfspacht zou als bijzondere overeenkomst in het zevende boek van het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen.

Op het regime van de bedrijfspacht werden de volgende regels voorgesteld:

- De pachttermijnen kenden een vaste looptijd van twaalf jaar en werden van rechtswege met zes jaar verlengd. Het continuatierecht bleef hier gehandhaafd. Dit gold ook voor de opzeggingsgrond van 65.
- De pachter had een voorkeursrecht (tegen een marktconforme prijs).
- De pachter kreeg geen recht op indeplaatsstelling, maar kon dit wel met de verpachter overeenkomen.
- Er is geen sprake meer van prijsbeheersing; partijen dienen zelf over de prijs te onderhandelen. Het kabinet erkende dat dit bij de verlenging van de pachtovereenkomst tot problemen zou kunnen leiden omdat de verpachter zich in deze situatie in een sterkere positie bevond. Indien partijen er niet uit zouden komen, diende de rechter de pachtprijs te toetsen aan de (marktconforme) prijzen die in de regio gebruikelijk zouden zijn.
- Een preventieve toetsing paste niet in dit stelsel. Er was hoogstens sprake van rechterlijke controle achteraf. Het pachtrecht werd niet meer ingezet als instrument van landbouwpolitiek.

Aangezien losse pacht geen beschermende strekking had, zouden op dit pachtregime slechts de algemene bepalingen uit het overeenkomstenrecht van toepassing zijn zoals 'koop breekt geen pacht'.

Voor de bestaande reguliere pachtcontracten stelde de regering een overgangsregime voor van twaalf jaar. Het indeplaatsstellingsrecht werd nog verder opgerekt voor het geval dat de pachter een beoogd opvolger zou hebben die bij het einde van de twaalfjarige periode nog niet als agrariër was gekwalificeerd, maar de leeftijd van 20 nog niet had bereikt en voor deze leeftijd een aanvang zou maken met de opleiding.

Uit het prijsbeleid dat de regering voorstelde ten aanzien van de reguliere pachtcontracten tijdens de overgangsperiode werd duidelijk dat het streven naar een rendement van 2% inmiddels ook door de regering als onhaalbaar werd gezien. Een marktconform rendement werd het uitgangspunt bij het vaststellen van de pachtprijs.

Het bepalen van de pacht prijs aan de hand van de going concern waarde werd door het kabinet afgewezen met het argument dat de rest waarde van de agrarische bedrijfsvoering geen recht deed aan de waarde van het eigendomsrecht dat de eigenaar ter beschikking stelde. Bovendien werd de going concern waarde gezien als een bepaling die voor meerdere uitleg vatbaar was en tot conflicten zou leiden tussen partijen.

### **3.5.3 De Tweede Kamer: een positief onthaal, twijfels over de vrije prijsvorming**

Het kabinetsvoorstel werd in de kamer met name door de coalitiepartijen (PvdA, VVD en D'66) positief ontvangen.<sup>33</sup> De grootste oppositiepartij, het CDA, was kritisch over het voorstel. Mevrouw Schreijer-Pierik (CDA) stelde dat in het pachtbeleid gestreefd diende te worden naar een billijk en rechtvaardig evenwicht tussen de bescherming van de pachter en de belangen van de verpachter. Zij benadrukte dat de pachter en verpachter geen gelijkwaardige partijen waren en dat een beperkte, maar zekere bescherming van de belangen noodzakelijk bleef. Het pachtbeleid had in haar ogen een belangrijke sociale betekenis, zeker nu de inkomens in de agrarische sector zo zwaar onder druk stonden. Het kabinetsvoorstel, dat bijvoorbeeld voorzag in de afschaffing van het recht op indeplaatsstelling, tastte de continuïteit en de zekerheid van het agrarische bedrijf aan. De vrije prijsvorming kon in haar ogen dan ook geen genade vinden, aangezien deze tot grote prijsstijgingen zou leiden.

De woordvoerder van de PvdA, de heer Waalkens, was tevreden over de wijze waarop het kabinet het pachtrecht wilde liberaliseren. Hij wees erop dat de reguliere pacht zou marginaliseren als er geen maatregelen werden genomen. Het kabinet had de juiste conclusie getrokken dat de positie van de pachter en verpachter niet gelijkwaardig was. De knip tussen losse pacht en bedrijfspacht was eveneens een terechte beslissing. De afschaffing van de indeplaatsstelling paste goed in de huidige tijd waarin het niet paste om genetische verwantschap als wettelijke basis voor bedrijfsopvolging vast te leggen. Waalkens kon zich echter niet vinden in het afschaffen van de preventieve toetsing en het loslaten van de prijsbeheersing.

De heer Geluk sprak namens de VVD zijn tevredenheid uit over de voorgenomen liberalisering die het uitgangspunt van het kabinetsvoorstel vormde. Geluk was het eens met het laten vervallen van het indeplaatsstellingsrecht. Ten aanzien van het voorkeursrecht achtte hij het wenselijk dat dit recht gepasseerd zou kunnen indien de grond verkocht werd aan een zogenaamde 'veilige verpachter', een verpachter die zou verklaren de grond niet in eigen agrarisch gebruik te gaan nemen. Verder pleitte Geluk voor de uitbreiding van de losse pacht met de mogelijkheid van langjarige pachtcontracten (ongeacht de oppervlakte) waarin het recht op bedrijfspacht in de vrijwillige overeenkomst kon worden uitgesloten. Hieraan zou in de praktijk behoefte bestaan, met name bij grote landgoederen. Tot slot deed de heer Geluk eveneens een voorstel ten aanzien van de pacht prijs vaststelling waarmee hij te kennen gaf dat de VVD-fractie afweek van de lijn van het kabinet. Namens de VVD brak hij een lans voor een prijs die recht deed aan de pachter en de verpachter. De prijs zou gebaseerd moeten worden op een mix van marktconforme prijzen en de going concern waarde.

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 924, nr. 9.

Tijdens het Kamerdebat bleek een grote meerderheid tegen het geheel vrijlaten van de pachtprizen te zijn. Staatssecretaris Faber benadrukte dat een prijsbeleid contraproductief zou werken bij het streven naar een groter pachtareaal. Aangezien partijen bij het aangaan van een pachtovereenkomst een vrije afweging konden maken over de hoogte van de pachtprijs was een prijsbeleid onnodig. Niemand was immers verplicht een overeenkomst aan te gaan. Dit lag echter anders in het geval dat er sprake was van pachtafhankelijkheid en de bedrijfscontinuïteit in het geding zou komen. Daarvoor was juist de mogelijkheid gecreëerd om een beroep op de rechter te doen. De Kamer was niet overtuigd.

In een motie ondertekend door de leden Waalkens en Geluk werd gesteld dat er bij bedrijfspacht sprake was van ongelijkwaardige partijposities terwijl er een goed evenwicht behoorde te zijn tussen de belangen van de pachter en verpachter. In de motie werd de regering verzocht een evenwichtig prijsbeheersingssysteem te maken en de Tweede Kamer daartoe voorstellen te doen.<sup>34</sup> De motie werd op 20 december 2001 aangenomen en zou uiteindelijk een rem zetten op de fundamentele herziening van de Pachtwet.<sup>35</sup>

### **3.5.4 Time out: een onderzoek naar de prijsvorming**

Het kabinet gaf gehoor aan de motie door de Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid van de Universiteit Wageningen een opdracht te geven om een gedegen analyse te maken van verschillende modellen voor een evenwichtige pacht prijsbeheersing voor de pachtvorm bedrijfspacht.<sup>36</sup> De onderzochte modellen waren:

1. geen pacht prijsbeheersing;
2. pacht prijsbeheersing volgens het Pacht normen besluit;
3. pacht prijsbeheersing op basis van een going concern waarde;
4. pacht prijsbeheersing door een combinatie van prijzen voor losse grond en de going concern waarde, ofwel een mix van marktconforme prijzen en agrarische waarde.

Het onderzoek nam geruime tijd in beslag en werd op 27 juni 2003 aan het ministerie van LNV aangeboden. Namens het kabinet Balkenende II stuurden de ministers Veerman en Donner de Tweede Kamer op 29 september 2003 een brief waarin het kabinetsstandpunt over de onderzochte modellen werd uiteengezet.<sup>37</sup> Het kabinet vatte de uitkomsten van het onderzoek op als een bevestiging van het vrije prijs regime. De zorg die uit de motie Waalkens en Geluk sprak werd door dit onderzoek weggenomen.

In een volgende brief die het kabinet ter voorbereiding van een Algemeen Overleg op 5 februari 2004 aan de Tweede Kamer stuurde, kondigde het kabinet aan dat er naar gestreefd werd voor het einde van 2004 een wetsvoorstel bij de kamer in te dienen.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2001/02, 27 924, nr. 4.*

<sup>35</sup> De motie werd ondersteund door alle fracties in de Tweede Kamer op D'66 na.

<sup>36</sup> Slangen, Polman en Oskam 2003.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2003/04, 27 924, nr. 10.*

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2003/04, 27 924, nr. 11.*



Ter verkrijging van advies van de organisaties van pachters, verpachters, de rechterlijke macht en de wetenschap zouden zij op korte termijn een voorontwerp ontvangen. De uitwerking van het wetsvoorstel zou geschieden conform het kabinetsstandpunt van 2001. Alleen ten aanzien van het overgangsrecht wenste het kabinet Balkenende II een andere koers te varen. Het achtte een onmiddellijke werking van het bedrijfspachtrecht beter dan een verwarrende 12-jarige overgangperiode waarin de reguliere pacht en de bedrijfspacht naast elkaar zouden bestaan. Bovendien werden de administratieve lasten verlaagd als de Grondkamers direct konden worden opgeheven. Dit paste goed in het streven naar minder regels en een slagvaardiger overheid. Wel werd de reguliere pachters na invoering van de wet nog eenmaal de mogelijkheid geboden om van de indeplaatsstelling gebruik te maken en werd hun een beschermingsniveau geboden dat vergelijkbaar was met de reguliere pacht.

### **3.5.5 Een onoverbrugbare kloof tussen Kabinet en Kamer**

Tijdens het Algemeen Overleg op 5 februari 2004 van de Kamercommissies van landbouw en justitie met de ministers Veerman en Donner werd duidelijk dat er in de Tweede Kamer geen draagvlak meer bestond voor de standpunten van het kabinet. Een belangrijke verklaring voor de afwijzende reactie op het kabinetsstandpunt lag in de turbulente politieke ontwikkelingen van die periode. De kritiek van Pim Fortuijn op de Paarse kabinetten leidde ertoe dat het streven naar meer marktwerking en liberalisering in een minder gunstig daglicht kwam te staan. Bovendien ontketende Fortuijn een politieke aardverschuiving waardoor de 'Paarse partijen' in de Tweede Kamer aanzienlijk verzwakt werden. Het veranderde politieke klimaat maakte het liberaliseren van het pachtrecht minder vanzelfsprekend. Dat het kabinet onder deze omstandigheden de vrije prijsvorming wilde handhaven en ten aanzien van het overgangsrecht een nog verdergaande wijziging voorstelde, leidde tot onbegrip in de Kamer.

De heer Waalkens (de PvdA zat nu in de oppositie) verklaarde te zijn geschrokken van de radicale wijze waarop het kabinet het roer van de Pachtwet omgooide en de overgang tot volledige liberalisatie. Uit het Wageningse onderzoek had hij een totaal andere conclusie getrokken dan het kabinet. Vrije onderhandelingen werken niet vanwege het ontbreken van volledige mededinging, de discrepantie tussen vraag en aanbod en de immobiliteit van de productiefactoren. Van gelijkwaardigheid tussen de partijen was geen sprake en een evenwichtig stelsel van prijsbeheersing bleef van belang. Waalkens onderschreef nog steeds de noodzaak van verandering, maar vond dat de vernieuwing plaats diende te vinden binnen het kader van de toenmalige Pachtwet. Hij zag meer in veranderingen als het afschaffen van de indeplaatsstelling, het afschaffen van het voorkeursrecht en de introductie van loopbaanpacht. Liberalisering diende plaats te vinden op een efficiënte manier waarin vrijheid, billijkheid en waarborg samen zouden gaan.

De kritiek van Waalkens op het vasthouden aan het systeem van vrije prijzen werd breed gedragen. Hoewel mevrouw Snijder-Hazelhoff aangaf dat de VVD in principe voor vrije onderhandelingen was, betreurde zij dat het kabinet geen uitvoering had gegeven aan de motie van Waalkens en Geluk. Zowel bij de pachters als verpachters bestond een breed gevoel dat de Pachtwet diende te veranderen. Zij verweet de bewindslieden dat zij zich met hun voorstellen van het bestaande draagvlak verwijderden. Vanuit het CDA, de grootste coalitie partij, liet mevrouw Koomen weten dat haar partij ver af stond van de voorgestelde liberalisering.

Ze wees op de ongelijkwaardige positie van de pachter en verpachter, de sociale betekenis van het pachtbeleid en het belang van een goed evenwicht tussen de verschillende belangen. Haar partijgenoot, minister Veerman, bleef het kabinetsstandpunt echter verdedigen. Naar zijn mening vormden de continuering en de prijsvorming de belangrijkste knelpunten in de bestaande pachtwetgeving. Wel gaf Veerman aan dat hij het van belang vond dat er in de praktijk draagvlak bestond voor de veranderingen van de Pachtwet.

In het debat naar aanleiding van het Algemeen Overleg kwamen de Kamer en de minister niet nader tot elkaar.<sup>39</sup> Het verschil werd treffend geïllustreerd door de uiteenlopende opvattingen over de wenselijkheid van prijsbeheersing. Minister Veerman meende dat het onmogelijk was om tot een juiste basis te komen waarop de prijzen konden worden vastgesteld en dat andere systemen dan de vrije prijsvorming tot een zekere mate van willekeur zouden leiden.

Mevrouw Koomen antwoordde de minister dat de Kamer echter van mening was dat bij gebrek aan volledige mededinging geen plaats was voor een vrije prijsonderhandeling. Veerman stelde vervolgens dat de Kamer weliswaar de macht had dit standpunt aan te nemen, maar dat dit niet bepalend was voor haar gelijk.

Om de regering in de gewenste richting te sturen werden er vier moties aangenomen, waarvan drie betrekking hadden op de herziening van het pachtrecht. Aan alle moties lag de opvatting ten grondslag dat pachters en verpachters niet onder alle omstandigheden gelijke partijen waren. De belangrijkste verzoeken waren neergelegd in volgende moties:

- De motie Waalkens c.s. overwoog dat het kabinet rigoureuze wijzigingen wilde aanbrengen, terwijl deze niet door een meerderheid in de Kamer werden ondersteund. De motie verzocht de regering om met de verschillende partijen tot een evenwichtig stelsel van pacht en verpachting te komen. Verder werd er gevraagd om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van nieuwe vormen van pacht.<sup>40</sup> De motie werd gesteund door alle partijen behalve de LPF.
- De motie Koomen c.s. benadrukte dat bij de modernisering van de pachtwetgeving een prijsbeheersingsmechanisme een belangrijke rol vervulde wanneer het ging om het waarborgen van het evenwicht tussen pachter en verpachter. De regering werd verzocht bij de modernisering van de huidige Pachtwet een prijsbeheersingssysteem te ontwikkelen in samenspraak met de maatschappelijke organisaties, met daarbij meer aandacht voor onder meer het opbrengend vermogen van de grond.<sup>41</sup> De motie werd aangenomen met algemene stemmen.

---

<sup>39</sup> *Handelingen II* 2003/04, nr. 51 p. 3399-3403.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 27 924, nr. 12.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 27924, nr. 14.

### 3.5.6 Van de politiek naar de polder: overleg met de pachtpraktijk

In juni 2004 stuurde het kabinet een voorontwerp van het wetsvoorstel aan de belangenorganisaties van de pachters en verpachters.<sup>42</sup> Het betrof de volgende organisaties: Federatie Particulier Grondbezit (FPG), LTO Nederland (LTO), de Bond van Landpachters en Eigen-Grondgebruikers in Nederland (BLHB), de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer (SBB), en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NJAK). De inhoud van het wetsvoorstel was grotendeels in overeenstemming met het kabinetsstandpunt. De enige verandering betrof het opnemen van de indeplaatsstelling bij de regeling van de bedrijfspacht. Aan de vrije prijsvorming werd nog vastgehouden.

De geconsulteerde organisaties vonden het voorontwerp onaanvaardbaar. Vanuit een verschillende invalshoek waren ze het erover eens dat de regeling van de bedrijfspacht niet leidde tot de gewenste flexibiliteit. De verpachters vonden het beschermingsniveau van de bedrijfspacht nog steeds te hoog. De pachters zagen de strikte grens van 25% als een ongewenste beperking. Het maakte bijpachten van losse grond problematisch wanneer de 25% grens werd overschreden. Vanaf die grens was namelijk het beschermende regime van de bedrijfspacht van toepassing en zouden verpachters niet snel bereid zijn om extra grond ter beschikking te stellen. De regeling beperkte de bedrijfsuitbreiding en een flexibel grondgebruik. Daarnaast werd het ontbreken van een prijsbeheersingsmechanisme onwenselijk geacht.

In november 2004 hebben de belangenorganisaties een gezamenlijk voorstel aan het kabinet aangeboden. Het voorstel was bedoeld om de enkele belangrijke knelpunten in de Pachtwet op korte termijn op te lossen. Aangezien het einde van de twaalfjarige termijn van de eenmalige pachtcontracten naderde, was haast geboden. Na deze voor de praktijk noodzakelijke wijzigingen, zou een meer fundamentele herziening kunnen volgen.

Het gezamenlijke voorstel bevatte:<sup>43</sup>

- Het schrappen van het wettelijk maximum van twaalf jaar voor eenmalige pachtovereenkomsten (artikel 70f, vijfde lid, Pachtwet) met behoud van dezelfde condities.
- Handhaving van een preventieve prijstoets aan het Pachtnormenbesluit voor nieuwe eenmalige pachtovereenkomsten voor een langere duur (zes of twaalf jaar). Echter, bij eenmalig verpachten aan een en dezelfde pachter voor een langere duur (zes of twaalf jaar) moet ook direct vanaf het aangaan van de overeenkomst een pachtprijsstoets gelden. Hiervoor dient het Pachtnormenbesluit 1995 in stand gehouden te blijven. Ten opzichte van de bestaande situatie betekent dit een verandering in die zin dat thans, ongeacht de duur van de overeenkomst, geen pachtprijsstoets plaatsvindt.
- Verplicht overleg tussen pachter en verpachter over voortzetting van de pachtovereenkomst voor het einde van de looptijd. Dit element werd voorgesteld om voor beide partijen tijdig duidelijkheid te verkrijgen omtrent de voortgang van de pachtrelatie.
- Het mogen passeren van het voorkeursrecht bij overdracht aan een veilige verpachter.

---

<sup>42</sup> Bij het voorontwerp werden de wetenschap, praktijkjuristen en de Tweede Kamer niet betrokken.

<sup>43</sup> Bongers en Valk 2007, p. 6.

In de huidige situatie is de verpachter, die tot vervreemding van het verpachte wil overgaan, verplicht de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het verpachte te verkrijgen. Voorgesteld werd om op deze regel een uitzondering toe te staan in die gevallen dat de opvolgende nieuwe eigenaar zeker stelt de pachtrelatie duurzaam in stand te zullen houden.

De BLHB onderschreef het gezamenlijke voorstel echter niet. Deze organisatie had zich uit het overleg teruggetrokken omdat de prijstoets op elke overeenkomst van toepassing zou moeten zijn. Daarnaast diende de pachter de mogelijkheid te krijgen om zich na afloop van de pachttermijn altijd tot de rechter te wenden met een verlengingsverzoek. Dit verzoek zou de rechter altijd moeten toewijzen in geval van pachtafhankelijkheid.

### **3.6 Van een fundamentele herziening naar een eerste stap? De terugkeer van het pachtrecht in het Burgerlijk Wetboek**

Uit de weerstand in de politiek en de pachtpraktijk trok het kabinet in het voorjaar van 2005 de conclusie dat een fundamentele herziening vooralsnog niet haalbaar was. Aangezien de 12-jarige periode van de eenmalige pachtovereenkomsten in 2007 zou aflopen, was het noodzakelijk om de Pachtwet op relatief korte termijn aan te passen. Onder deze omstandigheden besloot het kabinet een wetsvoorstel uit te werken op basis van het voorstel van de gezamenlijke belangenorganisaties. Dit voorstel kon in ieder geval rekenen op de steun van de pachtpraktijk en sloot bovendien aan bij het succes van de eenmalige pacht. Op deze wijze werd er toch nog enigszins recht gedaan aan de doelstellingen van het pachtbeleid: het tegengaan van de teruggang van het pachtareaal en het bevorderen van flexibiliteit en maatwerk.

Het kabinet hield bij deze beperkte herziening wel vast aan het voornemen om het pachtrecht naar het Burgerlijk Wetboek over te brengen. Deze technische herziening zou de eenvoud en transparantie van de pachtwetgeving ten goede komen.

Het wetsvoorstel dat slechts een beperkte herziening van het pachtrecht betekende, zou na enkele ondergeschikte wijzigingen in 2007 daadwerkelijk worden opgenomen in titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek. De parlementaire behandeling verliep een stuk eenvoudiger en sneller nu de politiek de belangrijkste twistpunten aan de pachtpraktijk had overgelaten. Nadat de belangenorganisaties over de belangrijkste juridische voorwaarden een compromis hadden bereikt, werd het hete hangijzer van het pacht prijsbeleid eveneens aan de pachtpraktijk overgelaten. Minister Veerman gaf in februari 2006 gehoor aan de motie Koomen en stelde de Commissie Pachtnormen in die belast werd met het ontwikkelen van een robuuste berekeningssystematiek van de pachtprizen.<sup>44</sup> In deze commissie waren de zeven organisaties die het voorstel voor de pachtwetgeving hadden opgesteld eveneens vertegenwoordigd.

De nieuwe regeling van pacht in het Burgerlijk Wetboek vertoont een grote mate van continuïteit met de Pachtwet 1958. De reguliere pachtovereenkomst is nog steeds het

---

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 27 924, nr. 32.* Het voorzitterschap van deze commissie werd opgedragen aan de prof. mr. A. van Hall.

uitgangspunt. In de gevallen waarin dat mogelijk is, dienen partijen uitdrukkelijk te kiezen voor een ander regime.

De belangrijkste wijzigingen met de Pachtwet 1958 zijn:

- Het criterium van het 'bedrijfsmatig' uitoefenen van de landbouw.<sup>45</sup> Met dit criterium is een aanscherping beoogd ten opzichte van de oude wet waarin een minimumvereiste gold van 'vruchttrekking met een economisch oogmerk van meer dan ondergeschikte betekenis'. Aangezien de wet dit begrip niet nader invult, is de uitleg in laatste instantie overgelaten aan de rechtspraak.<sup>46</sup> Het belang van het criterium is gelegen in het beantwoorden van de vraag of het beschermende regime van de pacht van toepassing is. Deze vraag speelt bijvoorbeeld bij het afsluiten van een pachtovereenkomst, de indeplaatsstellingsprocedure, de verlenging van de overeenkomst en bij het ontbinden van de overeenkomst.

In het kader van de toepasselijkheid van de pachtwetgeving zal naast het criterium van bedrijfsmatigheid ook goed gelet moeten worden op de vraag of er sprake is van landbouw in de zin van 7:312 BW. Op grond van voornoemd artikel wordt onder landbouw verstaan: akkerbouw; weidebouw; veehouderij; pluimveehouderij; tuinbouw, daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen; de teelt van griendhout en riet; elke andere tak van bodemcultuur, met uitzondering van de bosbouw. Aangezien een grote groep agrariërs in toenemende mate naast de traditionele op productie gerichte landbouw andere activiteiten ontplooit (de zogenaamde verbrede of multifunctionele landbouw), neemt het belang van de definitie van artikel 7:312 BW toe. Zo vallen campings, het verlenen van zorg en het stallen van caravans niet onder de bedrijfsmatige landbouw.

Vaak zullen de 'verbredingsactiviteiten' de toepasselijkheid van het pachtrecht niet in de weg staan zolang de bedrijfsmatige op productiegerichte landbouw overheerst.<sup>47</sup>

- Het vervallen van de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond. In het wetsvoorstel was deze nog wel opgenomen.
- De mogelijkheid om het voorkeursrecht te passeren indien de verpachter de grond overdraagt aan een 'veilige verpachter'.
- De geliberaliseerde pachtovereenkomst voor los land. Deze opvolger van de eenmalige pacht kan voortaan onbeperkt worden afgesloten. Dwingende wetsbepalingen als het continuatierecht, het voorkeursrecht en indeplaatsstelling zijn niet van toepassing. Wel wordt er een onderscheid gemaakt voor overeenkomsten korter dan zes jaar en overeenkomsten die zijn aangegaan voor een langere duur. Op de laatstgenoemde overeenkomsten is de pachtprijsstoetsing toepasselijk.

---

<sup>45</sup> P.S.A. Overwater, 'Het begrip 'bedrijfsmatig' in het nieuwe pachtrecht', *De Landeigenaar* 2010-1, p. 9-12.

<sup>46</sup> In voornoemd artikel van Overwater worden aanknopingspunten ter invulling van het begrip 'bedrijfsmatig' gegeven.

<sup>47</sup> Voor een meer uitgebreide behandeling van deze problematiek: D.W. Bruil, 'Pacht en multifunctionele landbouw', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2009-12, p. 496-499.

- Hoewel de wettekst op het punt van de pachtprijs onveranderd is gebleven, is er wel een nieuwe berekeningssystematiek ontwikkeld.

In de nieuwe wetgeving is geen overgangsregeling opgenomen. Aangezien het beschermingsniveau van de zittende pachters niet verslechterde, was dit overbodig. Het resultaat van de nieuwe wet is dat de positie van de reguliere pachter zelfs licht is verbeterd nu de 65-jarige leeftijd als grens is verdwenen. Het resultaat van het politieke proces is dat het probleem van de pachtdruk niet is opgelost. De 'zittende' pachters genieten een sterke bescherming tegen een lage prijs. Nieuwe (jonge) pachters zullen daarentegen niet snel een verpachter vinden die grond op basis van een regulier pachtcontract ter beschikking stelt.

Uit de parlementaire stukken blijkt dat een aantal Kamerleden meent dat het niet maken van een echte politieke keuze bij de afweging van de belangen van de pachter en verpachter niet zonder gevolgen zal blijven. Tweede Kamerleden van de PvdA bestempelden de beperkte herziening als een gemiste kans.<sup>48</sup> Namens het CDA verklaarde mevrouw Willemse-van der Ploeg tevreden te zijn met de vernieuwingen zoals de overbrenging van het pachtrecht naar het BW en wees daarbij op het voordeel dat een eventuele fundamentele herziening makkelijk geëffectueerd zou kunnen worden.<sup>49</sup> De consensus in de pachtpraktijk en de voorstellen die hieruit waren voortgekomen werden algemeen geprezen. De heer Van der Vlies (SGP) was eveneens vol lof over de rol van de belangenorganisaties, maar plaatste wel enkele kanttekeningen bij het besluitvormingsproces. Welke rol had de regering in het proces gespeeld en in welke mate had zij invloed gehad op in de uitkomsten van het voorstel van de belangenorganisaties?<sup>50</sup>

In de Eerste Kamer lieten enkele leden zich aanzienlijk kritischer uit over het achterwege blijven van een fundamentele herziening dan hun collega's en partijgenoten aan de overkant van het Binnenhof.

De heer Wagemakers (CDA) meende dat de pachtbescherming veel te ver was doorgeschooten.<sup>51</sup> Door de pachtdruk waren grondeigenaren niet langer bereid grond in pacht te geven waardoor bedrijfsuitbreiding via het bijpachten van grond onmogelijk werd. In de huidige situatie waren er alleen maar verliezers. Was het niet vreemd dat er in Nederland veel geld beschikbaar was voor beleggingsdoeleinden, maar dat het instituut pacht als financieringsinstituut langzaam verdween? Van de oorspronkelijk beoogde algehele herziening restte met het huidige voorstel niet meer dan een eerste stap. Minister Verburg wees erop dat het vorige kabinet aanvankelijk grotere stappen wilde maken, maar dit wegens het gebrek aan draagvlak in de Tweede Kamer en de pachtpraktijk niet tot de mogelijkheden behoorde.<sup>52</sup>

Liberalisering van het pachtstelsel was naar haar mening een kwestie van een gefaseerde aanpak en lange adem. Over vier jaar zou een nieuwe evaluatie van het pachtrecht plaatsvinden.

---

<sup>48</sup> Bongers en Valk 2007, p. 14.

<sup>49</sup> Bongers en Valk 2007, p. 27.

<sup>50</sup> Bongers en Valk 2007, p. 26.

<sup>51</sup> Bongers en Valk 2007, p. 38 en 47.

<sup>52</sup> Bongers en Valk 2007, p. 44.



## **4 CIJFERMATIG OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELINGEN IN HET PACTAREAAL, ANDERE JURIDISCHE VORMEN WAARIN LANDBOUWGROND WORDT GEBRUIKT EN DE PACTPRIJS**

### **4.1 Cijfermatige ontwikkelingen van diverse gebruiksvormen**

Aan de hand van een cijfermatig overzicht van de ontwikkeling van de verschillende wijzen waarop landbouwgrond wordt gebruikt kan een indruk worden verkregen van:

- De effecten van de pachtwetgeving en het pachtbeleid (afgezet tegen de doelstellingen van de overheid).
- De mate waarin gebruik wordt gemaakt van de verschillende pachtvormen en andere vormen die een recht op grondgebruik geven (en de wijzigende onderlinge verhoudingen van de verschillende vormen in de loop van de tijd). Hierbij zal ook enige aandacht worden besteed aan de motieven voor de keuze van een bepaalde gebruiksvorm.
- De mate waarin een illegaal alternatief wordt verkozen (zwarte pacht).
- Het belang van pacht als beheerinstrument van particuliere beleggers.
- De behoefte aan pacht als financieringsinstrument in de landbouw.

De gegevens in de onderstaande tabellen zijn ontleend aan de publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS-Landbouwtelling) of aan het Bedrijven-Informatienet (BIN) van het LEI. Aangezien beide instellingen op een andere wijze data verzamelen en verwerken, is het soms lastig om eenduidige conclusies te trekken uit het beschikbare cijfermateriaal.<sup>53</sup> Een cijfermatige analyse wordt verder nog bemoeilijkt door de grote omvang van het niet geregistreerde zwarte pachtareaal. De schattingen van het CBS en het LEI over dit areaal lopen uiteen. De cijfermatige uiteenzetting moet dan ook niet al te absoluut worden gezien, maar eerder als een globale indicatie van de ontwikkelingen.

---

<sup>53</sup> Van den Hoek en Luijt 1999a, p. 13-14.



**Ontwikkeling arealen (x 1.000 ha) eigendom, erfpacht en pacht**

	<b>1985</b>	<b>1995</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b> (voorlopig)
Eigendom	1.220	1.228	1.133	1.104
Erfpacht	55	74	36	35
Pacht, totaal	727	562	503	514
Reguliere pacht	727	562	394	379
Teeltpacht			35	12
Eenmalige pacht			73	92
Hectarepacht			1	1
Natuurpacht				7
Geliberaliseerde pacht zes jaar of korter				19
Geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar				2
Overige gebruikstitels (waaronder zwarte pacht)	17	42	251	276
<b>Totaal</b>	<b>2.019</b>	<b>1.965</b>	<b>1.922</b>	<b>1.929</b>

Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI; LEB 2009

**Oppervlakte cultuurgrond (ha) naar de verschillende (juridische) gebruiksvormen en naar bedrijfstype**

	Eigendom	Erfpacht	Pacht				Overige	Totaal
			Reguliere pacht	Teelt-pacht	Een-malige pacht	Hectare-Pacht		
1970	1112124		1030473					2142597
1975	1158424		910588				12953	2081965
1977	1184701		875580					2060280
1979	1205513		816516				11455	2033483
1983	1191598	52116	755561				9436	2008712
1985	1220275	55355	726727				16667	2019023
1987	1231960	63526	699610				19168	2014263
1990	1274891	67518	629961				33238	2005608
1993	1278536	75445	606404				27266	1987651
1995	1287208	74445	561558				41536	1964747
1997	1287277	111830	419626	29923	81610	7328	27526	1965121
1998	1289848	105583	406190	33115	100313	7532	30177	1972758
1999	1278591	96016	401858	33763	115430	7931	33360	1966951
2003	1133548	44782	402456	31009	74782	2210	223996	1912783
2005	1132855	35685	393589	34753	73464	1167	250946	1922460
2006	1098048	32744	385824	4814	72396	1120	295593	1890538
2007	1083794	33840	373054	4892	75270	1310	308319	1880479

	Eigendom	Erfpacht	Pacht				Overige	Totaal	
			Reguliere pacht	Teelt-pacht	Een-malige pacht	Hectare Pacht			Exploitatievormen <sup>55</sup>
Specificatie 2007									
Hoofdbedrijfstype									
Akkerbouwbedrijven									
		242633	12622	112804	2781	14662	136	79032	464672
Tuinbouwbedrijven									
		25836	644	8196	1037	3101	133	23666	62613
Blijvende teeltbedrijven									
		24493	599	6354	109	1543	69	5967	39135
Graasdierbedrijven									
		659423	16264	203107	468	47519	737	152147	1079666
Hokdierbedrijven									
		27398	243	4675	39	1390	42	10797	44583
Gewassencombinaties									
		22203	1406	10502	172	1572	33	9381	45269
Veeteeltcombinaties									
		24207	439	5604	57	1672	40	9275	41294
Gewassen-/Veeteeltcomb.									
		57601	1623	21812	228	3811	119	18055	103249

Bron: CBS Landbouwtelling

<sup>54</sup> Overige exploitatievormen: hieronder vallen zwarte pachtcontracten, gronden die gratis ter beschikking zijn gesteld, pachtcontracten waarbij de oogst in natura wordt betaald en gronden die worden gebruikt in het kader van een grondgebruikverklaring (mestwetgeving).

<sup>55</sup> Overige exploitatievormen: hieronder vallen zwarte pachtcontracten, gronden die gratis ter beschikking zijn gesteld, pachtcontracten waarbij de oogst in natura wordt betaald en gronden die worden gebruikt in het kader van een grondgebruikverklaring (mestwetgeving).



### Aandeel van de verschillende (juridische) gebruiksvormen in % van de totale oppervlakte cultuurgrond en de gebruiksvorm per bedrijfstype in 2007

	Eigendom	Erfpacht	Pacht			hectare- pacht	Alle wettelijke pachtvormen	Overige exploitatie- vormen
			Reguliere pacht	Teelt- pacht	Eenmalige pacht			
1950	44,1%		55,9%					
1970	51,9%		48,1%			48,1%		
1975	55,6%		43,7%			43,7%	0,6%	
1977	57,5%		42,5%			42,5%		
1979	59,3%		40,2%			40,2%	0,6%	
1983	59,3%	2,6%	37,6%			37,6%	0,5%	
1985	60,4%	2,7%	36,0%			36,0%	0,8%	
1987	61,2%	3,2%	34,7%			34,7%	1,0%	
1990	63,6%	3,4%	31,4%			31,4%	1,7%	
1993	64,3%	3,8%	30,5%			30,5%	1,4%	
1995	65,5%	3,8%	28,6%			28,6%	2,1%	
1997	65,5%	5,7%	21,4%	1,5%	4,2%	0,4%	27,4%	1,4%
1998	65,4%	5,4%	20,6%	1,7%	5,1%	0,4%	27,7%	1,5%
1999	65,0%	4,9%	20,4%	1,7%	5,9%	0,4%	28,4%	1,7%
2003	59,3%	2,3%	21,0%	1,6%	3,9%	0,1%	26,7%	11,7%
2005	58,9%	1,9%	20,5%	1,8%	3,8%	0,1%	26,2%	13,1%
2006	58,1%	1,7%	20,4%	0,3%	3,8%	0,1%	24,6%	15,6%
2007	57,6%	1,8%	19,8%	0,3%	4,0%	0,1%	24,2%	16,4%
Hoofdbedrijfstype 2007								
Akkerbouwbedrijven	52,2%	2,7%	24,3%	0,6%	3,2%	0,0%	28,1%	17,0%
Tuinbouwbedrijven	41,3%	1,0%	13,1%	1,7%	5,0%	0,2%	19,9%	37,8%
Blijvende teeltbedrijven	62,6%	1,5%	16,2%	0,3%	3,9%	0,2%	20,6%	15,2%
Graasdierbedrijven	61,1%	1,5%	18,8%	0,0%	4,4%	0,1%	23,3%	14,1%
Hokdierbedrijven	61,5%	0,5%	10,5%	0,1%	3,1%	0,1%	13,8%	24,2%
Gewassencombinaties	49,0%	3,1%	23,2%	0,4%	3,5%	0,1%	27,1%	20,7%
Veeteeltcombinaties	58,6%	1,1%	13,6%	0,1%	4,0%	0,1%	17,9%	22,5%
Gewassen-/Veeteeltcomb.	55,8%	1,6%	21,1%	0,2%	3,7%	0,1%	25,2%	17,5%

Bron: CBS Landbouwtelling (Bewerking EJB).

### Verdeling van verpachte oppervlakte pacht (%) naar pachtvorm

	2004	2005	2006	2007	2008 (voorlopig)
Reguliere pacht, langlopend	36	33	34	31	26
Reguliere pacht, langlopend	8	12	10	8	6
Geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar				3	3
Geliberaliseerde pacht, zes jaar en korter				5	8
Erfpacht	19	14	9	9	9
Eenmalige pacht	10	11	15	6	6
Natuurpacht	4	5	7	7	11
Teeltpacht	2	2	2	3	4
Overige pacht	20	22	22	26	27
Totaal oppervlakte pacht	100	100	100	100	100

Bron: Informatienet LEI (Bedrijven met minimaal 5 ha cultuurgrond, minimaal 1 ha pacht, zonder glas-areaal)

## 4.2 Toelichting op de ontwikkelingen per gebruiksvorm<sup>56</sup>

### 4.2.1 Zakelijke gebruiksrechten

#### 4.2.1.1 Eigendom

Het grootste gedeelte van het Nederlandse cultuurareaal is in handen van agrariërs zelf, maar vertoont wel een dalende tendens (van 65,5% in 1997 naar 57,6% in 2007). Exploitatie in eigendom biedt de agrariër veel voordelen. Als meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben, verschaft het eigendomsrecht hem de grootst mogelijke vrijheid om de grond naar eigen inzicht te gebruiken en over de grond (en de bijbehorende productierechten) te beschikken. De juridische eigendom is een zekere factor in de (continuïteit van de) bedrijfsvoering. Ook in economisch opzicht brengt de grondeigendom voordelen met zich mee. Als grondeigenaar heeft de landbouwer het vooruitzicht dat alle opbrengsten aan hem toekomen: toekomstige waardeinstijgingen van de grond, de meerwaarde van investeringen en de waarde van productie- en inkomensrechten. Bovendien verschaft de grondeigendom hem de mogelijkheid om (hypotheckair)krediet aan te trekken. Tot slot moet de emotionele waarde van grondbezit niet onderschat worden.

Bij de exploitatie van grond in eigendom vormt de financiering nogal eens een probleem. Ontwikkelingen als de sterk gestegen grondprijzen, de toegenomen bedrijfsgrootte en investeringen in nieuwe technologieën leiden tot een steeds grotere behoefte aan bedrijfskapitaal en maakt een bedrijfsovername of uitbreiding lastig. Het verwerven van een gebruiksrecht op grond van een derde via een alternatief als pacht kan een oplossing bieden. Anders dan bij exploitatie in eigendom ligt de last van de financiering nu niet meer bij de exploitant, maar bij degene die de grond beschikbaar stelt. In plaats van aflossing en rente wordt er een gebruiksvergoeding betaald die doorgaans lager is dan de lasten verbonden aan financiering van eigen grond. De ontwikkelingen van het aandeel eigen grond en de overige gebruiksvormen laten een toenemende scheiding zien tussen de financiering en exploitatie van grond.

#### 4.2.1.2 Erfpacht

Een alternatief voor de mogelijkheden die de pachtwetgeving biedt, is het verwerven van grond via erfpacht. Anders dan pacht dat de pachter een persoonlijk gebruiksrecht geeft, is erfpacht een (beperkt) zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om een onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Het recht van erfpacht kan in beginsel worden vervreemd aan een derde en worden gebruikt als onderpand voor hypotheek. Een beperking op het gebruik van erfpacht is de overeenkomstige toepasselijkheid van de pachtwetgeving (reguliere pacht) op erfpachtrechten die worden gevestigd voor een periode korter dan 25 jaar (7:399d BW).

Particulieren maken weinig gebruik van erfpacht. De lange periode waarvoor het moet worden gevestigd om niet onder de pachtwetgeving te vallen en het feit dat het een zakelijk en daarmee een verkoopbaar recht is, maken erfpacht minder interessant.

---

<sup>56</sup> De toelichting is in belangrijke mate gebaseerd op de LEI rapporten *Ontwikkelingen rond pacht en Ontwikkelingen rond pacht (vervolg)*. *Achtergronden, gebouwen en pachtnormen*. Van den Hoek en Luijt 1999a en 1999b.

Bij het vormgeven van een erfpachtverhouding is weliswaar maatwerk mogelijk, maar dit vereist juridische kennis en is voor een kleine partij relatief erg kostbaar.

Voor grotere zakelijke partijen als institutionele beleggers is erfpacht een goed alternatief voor pacht. Partijen die gebruik maken van erfpacht zijn Fagoed, ASR (voorheen Fortis) en de beleggingsmaatschappij 'Rhoon, Pendrecht en Cortgene' BV (RPC). Via erfpachtconstructies bieden zij agrariërs de mogelijkheid om bedrijfsuitbreiding, verplaatsing en opvolging te financieren. Naast deze partijen treedt de Nederlandse overheid via het RVOB (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, voorheen Domeinen) op als erfverpachter.

De ontwikkeling van het areaal dat in erfpacht is uitgegeven is lastig te beoordelen. In de statistische gegevens werd (een gedeelte van) het areaal soms opgeteld bij de regulier verpachte oppervlakte. Een belangrijke ontwikkeling in het erfpachtareaal is de gefaseerde verkoop door de overheid van gronden sinds 1984 (in de jaren 2003-2007 zo'n 36.000 ha). In 2008 resteerde van het overheidsbezit nog 3.500 ha. ASR gaf in 2008 ongeveer 15.000 ha uit in erfpacht.

## **4.2.2 De ontwikkeling van de wettelijke pachtvormen**

### **4.2.2.1 De reguliere pacht**

Het regulier verpachte areaal is sinds 1950 onafgebroken gedaald (van 56% naar bijna 20% van het totale areaal cultuurgrond in 2007).<sup>57</sup> Deze pachtvorm is onder agrariërs erg gewild vanwege de sterke juridische bescherming en de lage prijs. Voor grondeigenaren is deze pachtvorm daarentegen zeer onaantrekkelijk vanwege de dwingende en rigide juridische voorwaarden en het sterke waardedrukkende effect (pachtdruk) van deze pachtvorm. Verpachten leidt tot een vermogensverlies van 50% en het beëindigen van de pachtrelatie tot een vermogenstoename met hetzelfde percentage. Grondbezitters zijn dan ook nog nauwelijks bereid om grond in reguliere pacht uit te geven. Zeker sinds de introductie van de vrijere pachtvormen als de eenmalige pacht, teelpacht en hectarepacht (1995) en de geliberaliseerde pacht (2007) is er een alternatief beschikbaar dat voor grondbezitters gunstiger is (voor zover het om los land gaat). Het areaal regulier verpachte grond daalde in de jaren 1995-1997 fors: van 28,6% naar 21,4%. Daarnaast daalde het areaal doordat pachters vaak gebruik maakten van hun voorkeursrecht.

De voortdurende neergang van de reguliere pacht maakt duidelijk dat de reguliere pacht een sterfhuisconstructie is. Dat het regulier verpachte areaal nog altijd 20% beslaat, is vooral te wijten aan de sterke wettelijke bescherming van de pachter. De reguliere pacht wordt immers van rechtswege verlengd en de opzeggingsgronden zijn erg beperkt. Het schrappen van de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond in 2007 maakt het mogelijk dat reguliere pachtovereenkomsten zelfs nog langer doorlopen dan voorheen. Daarnaast zullen vele bestaande contracten doorlopen vanwege de mogelijkheid om indeplaatsstelling van een familielid te verzoeken (7:363 BW). Voor pachters is het behoud van een reguliere pachtovereenkomst financieel erg aantrekkelijk. In vergelijking met andere gebruiksrechten op grond is het erg goedkoop en bovendien wordt er in de praktijk bij de overdracht vaak 'sleutelgeld' betaald.

---

<sup>57</sup> De geringe eenmalige stijging tot 21% in 2003 is waarschijnlijk te wijten aan een foutieve statistische verwerking. Zie Commissie Pachtbeleid 2000, p. 25.

De sterke wettelijke bescherming van de pachter leidt tot een verstarring op de grondmarkt en draagt niet bij aan een doelmatig grondgebruik.

Particuliere grondeigenaren bezitten het grootste gedeelte van het van het regulier verpachte areaal (70% in 1999) en hebben een groot belang bij aanpassing van de rigide reguliere pacht.

#### **4.2.2.2 Liberale pachtvormen (los land, geen hoeve)**

##### Eenmalige pacht, vanaf 2007 de geliberaliseerde pacht (korter of langer dan zes jaar)

De eenmalige pacht voor een periode van maximaal twaalf jaar (geïntroduceerd in 1995) en de geliberaliseerde pacht (2007) worden gekenmerkt door het ontbreken van een dwingende regeling van het continuatierecht, indeplaatsstelling, voorkeursrecht en prijsbeheersing. Wel dienen deze overeenkomsten door de Grondkamer te worden goedgekeurd. Bij de geliberaliseerde overeenkomst voor een periode van zes jaar of langer geldt de prijsbeheersing echter wel. De minister heeft op grond van 7:397 lid 4 BW de bevoegdheid om de prijsbeheersing ook toe te passen op geliberaliseerde overeenkomsten tot zes jaar!

Als alternatief voor de reguliere pacht, is het gebruik van de eenmalige pacht en de geliberaliseerde pacht tot nu toe beperkt gebleven. Het gebruik van deze figuren schommelde tussen de 3,8% en 5,9%. Deze contracten worden vaak afgesloten voor een vrij korte looptijd. In 1998 werd zo'n 75% van de contracten afgesloten voor een periode van 1 jaar, 22% voor een periode tussen de twee en zes jaar en 3% voor de maximale looptijd van twaalf jaar. Van de kortlopende contracten werd een groot aantal afgesloten in het kader van een quotumoverdracht. Veel kortdurende overeenkomsten worden na afloop verlengd waardoor de feitelijke duur van de pacht langer is. Na de invoering van de geliberaliseerde overeenkomst werd in 2008 zo'n 19.000 ha voor een periode van minder dan zes jaar verpacht, terwijl slechts 2.000 ha voor een langere periode in pacht werd uitgegeven (onder prijsbeheersing).<sup>58</sup>

De liberale pachtvorm is vooral populair bij verpachters die geen directe band met de pachter hebben (overheidsinstellingen, natuurorganisaties, institutionele beleggers en private rechtspersonen). Het voordeel van deze pachtvorm is dat grond voor een korte periode kan worden verpacht en er geen sprake is van pachtdruk. Voor een particuliere verpachter kan het ontbreken van pachtdruk ook nadelig zijn. De waarde van grond die voor een korte periode is verpacht wordt door de fiscus hoger gewaardeerd. Voor een periode van één tot zes jaar varieert de waarde van 97,5% tot 85%, terwijl regulier verpachte gronden doorgaans op 50% worden gewaardeerd.

##### Teeltpacht

De pachtovereenkomst wordt gesloten voor wisselteelten voor een periode van maximaal 1 à 2 jaar (bollen, pootgoed). De overeenkomst behoeft geen goedkeuring maar moet slechts geregistreerd worden. Het continuatierecht, indeplaatsstellingsrecht, voorkeursrecht en de prijsbeheersing zijn niet van toepassing.

---

<sup>58</sup> LEB 2009, p. 154.

Hoewel aan deze contractvorm slechts het vereiste van registratie door de Grondkamer wordt gesteld, wordt ze weinig gebruikt. Meestal zijn de verpachters agrariërs die grond aan een collega verpachten.

Uit weerzin tegen de procedure bij de Grondkamer en de slechte naam van de pachtwetgeving verkiezen zij de illegale zwarte pacht.

#### Hectarepacht

Op deze pachtvorm zijn de dwingende regels uit de pachtwetgeving niet van toepassing. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van deze figuur.

### **4.2.3 Zwarte pacht**

Onder zwarte pacht worden alle pachtovereenkomsten (mondeling en schriftelijk) begrepen die niet zijn ingestuurd aan of goedgekeurd door de Grondkamer.<sup>59</sup> Ondanks de liberalisering van de pachtwetgeving steeg het zwarte areaal fors (ruim 16% in 2007). Van deze illegale pachtvorm wordt in de praktijk op veel grotere schaal gebruik gemaakt dan van de legale alternatieven voor de (reguliere) pacht.

De contracten worden vrijwel altijd afgesloten met een particuliere verpachter. Meestal hebben de contracten een korte looptijd. Voor een aanzienlijk deel betreft het grondgebruikverklaringen in verband met de mestwetgeving (in 2007 zo'n 30% van het zwarte areaal). Uit onderzoek blijkt verder dat veel reguliere pachters de grond zwart onderverpachten (zo'n 20% in 2007).<sup>60</sup> Waarschijnlijk wordt zwarte pacht ook vaak als alternatief voor de wettelijke teeltpacht gebruikt. Het hoge aandeel van bijna 38% zwarte pacht in de tuinbouwsector wijst in deze richting. Wellicht wordt dit hoge percentage ook verklaard door het feit dat kassen niet via een geliberaliseerde pachtovereenkomst verpacht kunnen worden en daardoor onder het regime van de reguliere pacht vallen.

Belangrijke redenen om voor deze vorm te kiezen zijn:<sup>61</sup>

- De aversie van de verpachter tegen de pachtwetgeving.
- Het vermijden van de wachttijd en administratieve rompslomp doordat de Grondkamer ingeschakeld dient te worden (in mindere mate vanwege de administratieve kosten).
- De goede vertrouwensrelatie tussen de pachter en verpachter.
- De (veelal agrarische) verpachter wil de vrijheid behouden om de grond zelf weer in gebruik te nemen.
- Illegaal onderverpachten (zeker nu de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond is vervallen, kan deze vorm toenemen).

In plaats van de zwarte overeenkomst had men in veel gevallen ook kunnen kiezen voor een legale geliberaliseerde overeenkomst of teeltpacht.

---

<sup>59</sup> In de literatuur en in het spraakgebruik wordt tegenwoordig meestal gesproken over 'grijze pacht'. De term grijs verluiert dat er sprake is van grootschalige wetsontduiking en wekt de indruk dat het niet naleven van de wet weinig serieus wordt genomen.

<sup>60</sup> LEB 2007, p. 128.

<sup>61</sup> Van den Hoek en Luijt 1999b, p. 22-25.



Voor de verpachter is een zwarte pachtovereenkomst niet zonder gevaar. Wanneer een pachter vastlegging van de overeenkomst eist, loopt hij het risico om in een reguliere pachtverhouding te raken. De grootschalige bereidheid om de wet te ontduiken zegt veel over de weerzin tegen de pachtwetgeving, de mogelijkheid om onderling goede afspraken te maken en het grote wederzijdse vertrouwen.

### 4.3 Ontwikkelingen in de prijzen van grondgebruik

#### Pachtprijzen (euro per ha) naar pachtvorm, 2006-2008

	2006	2007	2008
Erfpacht	442	490	503
Reguliere pacht, langlopend	412	419	447
Reguliere pacht, kortlopend	388	393	418
Teeltpacht	1.394	1.306	1.658
Eenmalige pacht	381	419	388
Natuurpacht	42	48	35
Geliberaliseerde pacht zes jaar of korter		454	477
Geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar		403	403
Overige gebruikstitels (zwarte pacht)	636	620	619

Bron: Informatienet LEI; LEB 2010

Bij het vergelijken van de prijzen moet rekening worden gehouden met de aard van het gebruiksrecht dat wordt verleend en het feitelijk gebruik van de grond. Grondeigenaren en pachters zullen de hoogte van de pachtprijs zien in relatie tot het betreffende gebruiksrecht waarbij elementen als de duur, de mogelijkheid tot verlenging en productierechten ook een belangrijke rol spelen.

In de politieke discussie over het pachtrecht klinkt vaak de angst door voor grote prijsstijgingen als de pachtprijsbeheersing wordt losgelaten. In vergelijking met de reguliere pachtprijzen, wijkt de pachtprijs die betaald wordt voor eenmalige pacht en kortlopende geliberaliseerde overeenkomsten nauwelijks af. De conclusie van de Commissie Leemhuis dat er 'geen excessen ontstaan als partijen zelf de pachtprijs afspreken' wordt hiermee bevestigd.<sup>62</sup>

Dat de prijzen van geliberaliseerde overeenkomsten niet beduidend hoger liggen dan de reguliere pachtprijzen is opvallend. Een mogelijke verklaring is dat veel natuurbeschermingsorganisaties geliberaliseerde pachtcontracten afsluiten. De pachtprijzen die zij berekenen liggen gemiddeld lager dan de prijzen die particulieren vragen. Waarschijnlijk is dit het gevolg van gebruiksbeperkingen vanwege de aanwezige natuurwaarden.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Commissie Pachtbeleid 2000, p. 31.

<sup>63</sup> Van den Hoek en Luijt 1999b, p. 25 en 31.

De prijzen van teelpacht zijn veruit het hoogst. De gewassen die op deze grond worden geteeld brengen aanzienlijk meer op (bollen, poot aardappelen). Bovendien kan deze teelt meestal niet elk jaar op hetzelfde perceel plaatsvinden (wisselbouw).

De prijzen van zwarte pacht liggen op een aanzienlijk hoger niveau dan de pacht die wordt betaald voor reguliere en geliberaliseerde overeenkomsten. Het gebrek aan informatie over deze pachtvorm maakt een goede vergelijking met andere pachtvormen eigenlijk onmogelijk. In het beschikbare onderzoeksmateriaal wordt de hogere prijs verklaard uit het feit dat de zwarte pacht wordt gebruikt als alternatief voor teelpachtcontracten. Daarnaast zouden veel boeren bereid zijn om een hogere vergoeding te betalen in verband met de mestafzet.<sup>64</sup> Andere factoren die een rol spelen bij de prijsvorming zijn de ligging, de kwaliteit van de grond, de bekwaamheid van de agrariër en de rol die de verpachte grond in de bedrijfsvoering speelt. Bij zwarte pacht gaat het vrijwel altijd om grond die wordt bijgepacht. Door het bijpachten van extra grond kunnen bedrijfsmiddelen efficiënter worden benut, dalen de marginale kosten en kan er een hogere pacht prijs worden betaald.

Het is jammer dat niet inzichtelijk gemaakt kan worden waarom agrariërs bereid zijn meer te betalen voor zwarte contracten, zeker nu het aandeel zwarte pacht zo'n 15% van het totale landbouwareaal uitmaakt. Een goed inzicht in de marktprijzen zou verhelderend zijn in de discussie over de hoogte van de pachtnormen. In hoeverre liggen de reguliere pacht prijzen beneden een marktconforme prijs en kan de agrarische sector werkelijk niet meer opbrengen? Uit onderzoek van het LEI in 1999 bleek dat reeds in '97/'98 zo'n 13% (20.000 ha) van het totale zwarte areaal uit illegaal doorverpachte reguliere pachtgrond bestond (uiteraard tegen een hogere prijs). Daarnaast is het betalen van 'sleutelgeld' bij het overnemen van reguliere pachtovereenkomsten een mogelijke aanwijzing dat het pachtrecht in de markt hoger wordt gewaardeerd dan men zou verwachten op grond van de pachtnormen. Bovendien dient men bij de vergelijking van de reguliere pacht prijzen ook rekening te houden met de sterke wettelijke bescherming waardoor het gebruiksrecht van de reguliere pachter in vele opzichten meer zekerheid biedt dan het recht van erfpacht.

Tot slot is het nog interessant om naar de pacht prijzen te kijken in verband met het rendement. Uitgaande van een gemiddelde grondprijs van € 31.500,00 per hectare in de jaren 2005-2007 en het streven naar een rendement van 2% zou de pacht prijs € 630,00 per hectare moeten bedragen. Dit prijsniveau werd slechts benaderd op de zwarte markt. De reguliere pacht prijs lag daar ver onder: 1,3% (€ 410,00). Indien de grondprijzen sneller blijven stijgen dan de pacht prijzen resulteert dit in een nog lager rendement (in 2008 bedroeg de grondprijs gemiddeld € 41.000,00). Wanneer er vervolgens nog rekening wordt gehouden met eigenaarslasten en belastingen wordt duidelijk dat het (directe) rendement zeer gering is.

---

<sup>64</sup> LEI, Agri-Monitor, september 2007.

## 4.4 Conclusies

De ontwikkelingen in de verschillende wijzen waarop een gebruiksrecht op cultuurgrond wordt verkregen laten zien dat:

- De exploitatie in eigendom sinds 1997 afneemt (met bijna 8% van 1997-2007);
- Er sprake is van een toenemende scheiding tussen exploitatie en financiering: in toenemende mate wordt er gebruik gemaakt van grond van derden (57,6% eigendom versus 42,4% van derden in 2007);
- De afname van het in eigendom geëxploiteerde areaal niet wordt gecompenseerd door een vergelijkbare toename van legale alternatieven:
  - o Van erfpacht wordt nog in zeer bescheiden mate gebruik gemaakt.
  - o De reguliere pacht vertoont een continue daling, toch beslaat het nog steeds 20% van het totale areaal cultuurgrond.
  - o Het gebruik van de geliberaliseerde pachtvormen blijft bescheiden. Er wordt nagenoeg uitsluitend gebruik gemaakt van de kortlopende overeenkomsten die niet onder de prijsbeheersingssystematiek vallen.
  - o Het totale areaal dat legaal wordt verpacht, schommelt rond de 25%. De daling van de reguliere pacht wordt gecompenseerd door de geliberaliseerde pacht. Van een toename van het 'witte' areaal lijkt nog geen sprake te zijn.
- De illegale zwarte pacht is fors toegenomen en benadert de omvang van het regulier verpachte areaal
  - o De wetgeving biedt geen passend kader. Er bestaat veel weerzin tegen de pachtwetgeving.
  - o Partijen geven er in de praktijk steeds vaker de voorkeur aan om onderling tot overeenstemming te komen.
  - o De agrarische sector heeft behoefte aan een flexibele gebruiksvorm. In totaal wordt 42% van de grond via een pachtvorm ter beschikking gesteld.
- De doelstellingen van de overheid inzake pachtwetgeving en pachtbeleid niet worden gehaald
  - o Van een toename van het legale pachtareaal is geen sprake, het is zelfs nog maar de vraag of het legaal verpachte areaal stabiliseert. Ondanks de wetswijzigingen stijgt de zwarte pacht en wordt de wet massaal ontdoken.
  - o De sociale bescherming van de pachter neemt langzaam af. De rechtsongelijkheid tussen agrariërs neemt toe: de gevestigde belangen van een steeds kleinere groep worden beschermd terwijl starters en agrariërs die willen uitbreiden geen regulier pachtcontract kunnen krijgen.
  - o Het behalen van een redelijk rendement voor de verpachter, waarbij een lange tijd een rendement van 2% werd nagestreefd, wordt niet gehaald.
  - o Het streven om de mobiliteit en flexibiliteit te vergroten is slechts ten dele gerealiseerd. De handhaving van de reguliere pacht leidt tot een permanente verstarring op de grondmarkt, terwijl van de geliberaliseerde pacht nog relatief weinig gebruik wordt gemaakt.
  - o Het waarborgen van het algemeen landbouwbelang via de pachtwetgeving neemt af naarmate het aantal ter goedkeuring aangeboden pachtovereenkomsten daalt. Bovendien is de langdurige bescherming niet bevorderlijk voor een doelmatig grondgebruik. Goede ondernemers kunnen niet meedingen naar de langdurig verpachte grond.

## **5 DE BETEKENIS EN DE ROL VAN PACTH VOOR DE AGRARIËR EN DE AGRARISCHE SECTOR**

### **5.1 Beeldvorming**

Pacht is belangrijk voor de agrarische sector. Afhankelijk van de behoefte aan grond, biedt pacht de mogelijkheid om voor kortere of langere termijn een gebruiksrecht te verwerven. Deze rechtsfiguur maakt een flexibel grondgebruik mogelijk en speelt een belangrijke rol in de continuïteit van agrarische ondernemingen. Pacht is een belangrijk financieringsinstrument. Het verwerven van grond in het kader van een (noodzakelijke) bedrijfsvergroting of een bedrijfsovername via pacht is in financieel opzicht eerder haalbaar en vaak een aantrekkelijker alternatief dan het in eigendom verkrijgen van landbouwgrond. Zeker nu de agrarische bedrijfsvoering steeds kapitaalintensiever wordt, kan pacht voorzien in een toegenomen financieringsbehoefte.

De beeldvorming rond het instituut pacht is echter nogal negatief. In de huidige politieke en maatschappelijke discussie ligt het accent op de groep reguliere pachters die problemen heeft met de stijging van de pacht prijs, de teloorgang van de reguliere pacht en de noodzaak van bescherming. Pachters belangenorganisaties in de sector benadrukken de behoefte aan pacht prijsbeheersing. De hoogte van de pacht prijs dient gerelateerd te zijn aan het opbrengend vermogen van de grond en moet de pachter voldoende ruimte laten om een redelijk inkomen te verwerven. Daarnaast wordt gewezen op het belang dat de pachter heeft bij continuïteit. Hij dient de zekerheid te hebben dat hij over een voldoende lange termijn over de grond kan beschikken en zijn investeringen terug kan verdienen. De BLHB is onverkort voor handhaving van waarborgen als het continuïteit- en indeplaatsstellingsrecht die de huidige reguliere pacht overeenkomst kenmerken. De BLHB ziet de invoering van de geliberaliseerde overeenkomst als een aantasting van de positie van de pachter. Ten opzichte van de grondeigenaar wordt de pachter gezien als de zwakkere partij aangezien hij gebonden is aan zijn locatie en in zijn bedrijfsvoering afhankelijk is van de pacht grond.

Dit beeld is eenzijdig, achterhaald en staat een goede analyse van de pacht in de weg. De betekenis en de rol van pacht verschillen immers per bedrijf en zijn in de loop van de tijd veranderd. Hoewel een kleine groep reguliere pachters nadrukkelijk van zich laat horen, is de groep 'klassieke hoevepachters' - pachters die geheel afhankelijk zijn van pacht - steeds kleiner geworden. De meeste bedrijven beschikken tegenwoordig over eigen grond en pachten daarnaast losse grond bij (zowel in geliberaliseerde vorm als zwart). Anders dan de BLHB was en is LTO Nederland voorstander van de geliberaliseerde overeenkomst. De LTO vindt het belangrijk dat agrarische ondernemers voldoende grond kunnen (bij)pachten en ziet dat een te hoog beschermingsniveau de bereidheid tot verpachting belemmert. Bovendien leidt de bescherming van de reguliere pachters tot een verstarring in de grondmarkt.

## 5.2 Analyse

Een analyse van de veranderingen in het aandeel pachtgrond per bedrijf, de relatie tussen pacht en de bedrijfsomvang en bedrijfsontwikkeling en de resultaten van pachtbedrijven geeft een goed inzicht in de rol en betekenis van pacht in de bedrijfsvoering en van de veranderingen die plaatsvinden.

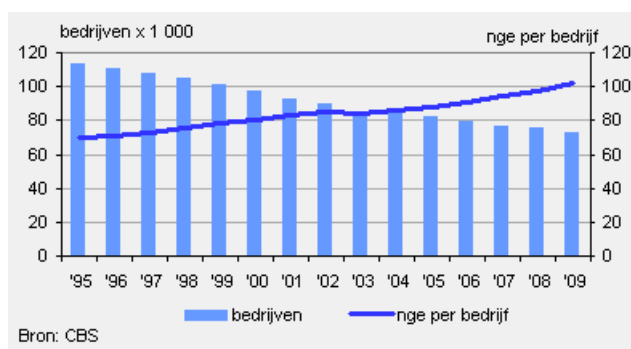
De analyse geschiedt aan de hand van cijfers uit de 'Landbouwtellingen' van het CBS en het Bedrijveninformatienet van het LEI. In de onderstaande tekst worden de meest relevante ontwikkelingen weergegeven. Voor een uitgebreid overzicht van de statistische gegevens wordt verwezen naar de bijlage.

### 5.2.1 Veranderingen in het aandeel van pachtgrond in de bedrijfsvoering

- Steeds minder agrarische ondernemers zijn volledig eigenaar van de grond die ze gebruiken. Het aantal eigenaarsbedrijven bedroeg 38,1% van het totale aantal in 1970. Na een stijging tot 51,6% in 1993 daalde het aantal tot 34,1% in 2007.
- Op 65,9% van de bedrijven wordt grond (bij)gepacht.
- Het aantal volledige pachtbedrijven is tussen 1970 en 1999 fors gedaald: van 22,1% naar 6,4%. De laatste jaren volgde een lichte stijging tot 10% van de totale bedrijven in 2007. Verder worden bedrijfsgebouwen steeds minder vaak gepacht.
- De meeste bedrijven hebben zowel grond in eigendom als pachtgrond. Het gecombineerde gebruik van eigendom en pacht bedroeg 39,3% in 1970 en steeg in 2007 naar 56,5%. Onder alle agrarische bedrijven exploiteerde 68,9% meer dan 50% van de grond in eigendom. De verhouding eigendom-pacht verschilt echter naargelang het bedrijfstype en de bedrijfsgrootte. Zie hieronder (bedrijfsomvang).

### 5.2.2 De verdeling van pachtgrond over de bedrijven en de relatie tussen pacht en de bedrijfsomvang en bedrijfsvergroting

- Een belangrijke ontwikkeling in de agrarische sector is de afname van het aantal bedrijven en de toegenomen grootte van overblijvende bedrijven:
  - o In 1970 waren er zo'n 181.000 bedrijven tegen een kleine 75.000 in 2007;
  - o De gemiddelde grootte van alle bedrijven steeg van 11,8 ha in 1970 naar 25,5 ha in 2007. Ook steeg de gemiddelde productiewaarde (nge) per bedrijf



- Verdeling van pachtgrond over de pachtbedrijven
  - o Een steeds groter deel van het pachtareaal is de laatste decennia in gebruik genomen bij grotere bedrijven.<sup>65</sup>

	1979	1990	1999
Aandeel pachtareaal van bedrijven <20 ha	34	24	17
Aandeel pachtareaal van bedrijven >50 ha	15	23	36

- De bedrijfsgrootte en de bedrijfsontwikkeling

**Gemiddelde oppervlakte van agrarische bedrijven naar aandeel grond in eigendom in ha.**

	Oppervlakte geheel in eigendom	oppervlakte waarvan ... procent in eigendom			minder dan 20%	oppervlakte geheel gepacht	Totaal
		80-100%	50-79%	20-49%			
1970	8,7	14,1	12,6	13,2	16,1	14,1	11,8
1975	9,2	16,9	14,9	15,5	19,4	15,8	13,1
1977	9,5	18,2	15,8	16,5	20,1	16,2	13,7
1979	9,4	20,5	16,6	17,2	20,7	16,6	14,1
1983	10,0	21,2	18,1	18,8	21,6	18,3	14,9
1985	10,3	22,3	18,8	19,8	22,6	17,1	15,3
1987	10,4	23,5	19,9	20,4	22,7	17,0	15,7
1993	10,9	28,0	23,1	23,1	25,1	17,4	16,9
1995	10,8	29,2	24,4	24,8	26,9	18,0	17,7
1997	11,2	29,9	25,7	26,1	27,7	18,9	18,5
1998	11,3	30,9	26,4	27,1	28,6	19,5	19,1
1999	11,4	31,2	27,5	27,8	29,0	19,4	19,7
2003	10,8	35,4	32,4	33,6	34,7	22,4	22,9
2005	10,8	36,0	34,6	35,1	36,4	22,7	24,1
2007	10,9	30,6	35,5	35,7	38,1	23,7	25,5

Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking EJB

<sup>65</sup> Slangen, Polman en Oskam 2003, p. 28-29.

- Eigendomsbedrijven:
  - Eigendomsbedrijven zijn gemiddeld kleiner dan pachtbedrijven;
  - Er is een grote spreiding in de omvang van eigendomsbedrijven:
  - 52,5% van de bedrijven is kleiner dan 5 ha en bezit 10,5% van het areaal dat in eigendom wordt geëxploiteerd. Daartegenover is 3,4% van de eigendomsbedrijven groter dan 50 ha en bezit deze categorie 25,5% van het eigendomsareaal;
  - De gemiddelde grootte van eigendomsbedrijven is nauwelijks toegenomen: 1970 8,7 ha; 1999 11,4 ha; 2007 10,9 ha. Bedrijven met pachtgrond zijn daarentegen sterk gegroeid;
  - In de categorie bedrijven groter dan 50 ha is het aandeel eigendomsbedrijven teruggelopen. Ook het absolute aantal in deze categorie is de laatste jaren gedaald. Hieruit blijkt dat uitbreiding voor grotere bedrijven met eigen grond vaak niet mogelijk is. Eigendomsbedrijven lopen eerder tegen financieringsbeperkingen aan dan bedrijven die grond bijpachten.
  
- Pachtbedrijven (alle bedrijven die grond pachten):
  - Bedrijven die grond bijpachten hebben een omvang tussen de 30,6 ha en 38,1 ha, zijn groter dan het gemiddelde bedrijf (25,5 ha) en veel groter dan het gemiddelde eigendomsbedrijf (10,9 ha).
  - Bedrijven die grond bijpachten zijn veel sterker in omvang toegenomen dan eigendomsbedrijven.
  - In de categorie bedrijven groter dan 50 ha is het aantal bedrijven dat tussen de 20% en 80% grond bijpacht zowel in absolute als in relatieve zin sterk toegenomen: van 23% in 1979 naar 54% in 2007;
  - Volledige pachtbedrijven zijn gemiddeld kleiner (23,7 ha) dan bedrijven die grond bijpachten. De volledige pachtbedrijven zijn weliswaar gemiddeld in omvang toegenomen, maar wel minder dan het gemiddelde agrarische bedrijf. In de categorie van bedrijven groter dan 50 ha is het aandeel van volledige pachtbedrijven na 1979 aanvankelijk sterk afgenomen (veel bedrijven hebben grond in eigendom verworven, soms na uitoefening van het voorkeursrecht). Na 1999 nam het aantal in absolute zin fors toe en steeg het relatieve aandeel licht (tot 8%). Verder nam de gemiddelde grootte van pachtbedrijven (>50 ha) die alleen of grotendeels pachtgrond gebruiken (80-100%) het meest toe: van 69 en 66 ha naar 91 en 92 ha.
  - De rol van pacht in de bedrijfsvoering is belangrijker naarmate de bedrijfsomvang (in ha) toeneemt. Pacht maakt een groei in de bedrijfsomvang mogelijk en is daardoor een belangrijke factor in de bedrijfsontwikkeling en de continuïteit van het bedrijf

Bedrijven groter dan 50 ha naar het aandeel pacht, naar aantal, procentueel aandeel in het aantal bedrijven >50 ha en gemiddeld oppervlak in ha

Percentage bedrijf in pacht	Aantal bedrijven								Oppervlak gemiddeld			
	1979		1999		2005		2007		1979	1999	2005	2007
100%	727	19%	473	6%	794	8%	873	8%	69	89	88	91
80-100%	376	10%	652	8%	1287	12%	1131	10%	66	78	87	92
50-79%	579	15%	1264	15%	2232	21%	2498	23%	70	77	82	82
20-49%	656	18%	1947	24%	3139	30%	3444	31%	73	76	78	78
> 20%	569	15%	2029	25%	1943	19%	2173	20%	109	77	78	77
0% (geheel in eigendom)	837	22%	1839	22%	1104	11%	864	8%	81	75	76	80
Totaal	3744	100%	8204	100%	10499	100%	10983	100%	78	77	81	82

Bron: CBS Landbouwtelling; bewerking tabel van Slangen, Polman en Oskam 2003, p. 30.

### 5.2.3 Pacht en de bedrijfsresultaten

In het kader van de evaluatie van de pachtprizen in 2010 is door pachters aangegeven dat bedrijven met overwegend gepachte gronden slechtere resultaten zouden halen dan bedrijven met overwegend gronden in eigendom. Onderzoek van het LEI laat echter zien dat bij deze vooronderstelling kanttekeningen te plaatsen zijn.

#### Resultaten (euro/ha) akkerbouw- en melkveebedrijven (van 70-400 nge) naar % eigendom, gemiddelde 2003-2007

	Percentage eigendom				Alle
	75-100	50-75	25-50	< 25	
<b>Akkerbouwbedrijven</b>					
Bedrijfsoppervlakte (ha)	104	110	103	78	98
Bedrijfsomvang (nge)	137	160	148	119	139
Vergoeding grond II	<b>588</b>	<b>656</b>	<b>691</b>	<b>657</b>	<b>638</b>
Idem in % van totaal	0,92	1,03	1,08	1,03	1,00
<b>Melkveebedrijven</b>					
Bedrijfsoppervlakte (ha)	50	53	57	55	53
Bedrijfsomvang (nge)	123	123	124	111	122
Vergoeding grond II	<b>697</b>	<b>642</b>	<b>840</b>	<b>561</b>	<b>689</b>
Idem in % van totaal	1,01	0,93	1,22	0,81	1,00
<b>Akkerbouw- en melkveebedrijven</b>					
Bedrijfsoppervlakte (ha)	58	60	67	62	61
Bedrijfsomvang (nge)	126	127	129	114	125
Vergoeding grond II	<b>668</b>	<b>640</b>	<b>778</b>	<b>613</b>	<b>675</b>
Idem in % van totaal	0,99	0,95	1,15	0,91	1,00

Bron: LEI (In de bijlage is een volledig overzicht opgenomen)



De relatie tussen het aandeel pachtgrond en de grondbeloning leidt tot de volgende bevindingen:

- Akkerbouwbedrijven met overwegend grond in eigendom realiseren een lagere grondbeloning dan de bedrijven die meer dan 25% grond bijpachten;
- De akkerbouwbedrijven die overwegend pachtgrond exploiteren zijn weliswaar kleiner in omvang, maar presteren beter dan bedrijven die overwegend grond in eigendom gebruiken;
- Melkveebedrijven die tussen de 50 en 75% grond bijpachten realiseren een veel hogere grondbeloning dan gemiddeld en hebben de grootste omvang naar oppervlakte en economische grootte (nge);
- Melkveebedrijven met overwegend pachtgrond zijn qua areaal niet kleiner, maar vooral extensiever waardoor de grondbeloning lager uitvalt;
- Voor zowel akkerbouwbedrijven als melkveebedrijven geldt dat ondernemers die grond bijpachten naast een eigen grondbezit tussen de 25 en 50% de beste prestaties leveren.

### **5.3 Conclusie: pacht biedt agrariërs de ruimte om te (blijven) ondernemen**

De rol van pacht in de bedrijfsvoering is veranderd. Inmiddels gebruiken de meeste bedrijven zowel eigen grond als pachtgrond, terwijl steeds minder bedrijven geheel afhankelijk zijn van pachtgrond of enkel eigen grond gebruiken. In het licht van de gestegen behoefte aan bedrijfskapitaal, is het belang van pacht als financieringsinstrument toegenomen. Bovendien is ook de bedrijfsomvang van de meeste agrarische ondernemingen behoorlijk gegroeid. Door schaalvergroting kunnen bedrijven efficiënter produceren en blijven ze concurrerend.

Uit de ontwikkelingen in de bedrijfsgrootte blijkt dat pacht een positieve rol speelt in de mogelijkheid om het bedrijf te vergroten. Pacht is daarmee een belangrijke factor in de continuïteit van de agrarische onderneming. Hierbij moet wel worden bedacht dat het vooral gaat om losse grond die meestal niet op basis van een reguliere overeenkomst wordt bijgepacht, maar via een geliberaliseerde of zwarte overeenkomst. Verder blijkt dat agrariërs die relatief veel grond bijpachten (tussen de 50 en 75%, in de klasse 70-400 nge) de hoogste grondbeloning realiseren. De groep agrariërs die relatief veel grond bijpacht is sterk toegenomen en is gebaat bij een grotere flexibiliteit en mobiliteit op de grondmarkt.

De sterke bescherming van de reguliere pacht is gunstig voor de pachters die een regulier contract hebben, maar is niet in het belang van de sector. De bescherming leidt tot een verstarring op de grondmarkt. De reguliere contracten verzekeren de huidige pachters een voortgezet gebruik tegen een gunstige prijs en biedt hun de mogelijkheid het gebruik over te dragen aan een opvolger. Het systeem beperkt de mededinging en werkt in de hand dat goed presterende ondernemers hun bedrijf niet kunnen uitbreiden, terwijl minder goede ondernemers hun bedrijf kunnen continueren.

## **6 PACT ALS BEHEERINSTRUMENT: EEN UITEENZETTING VAN DE BELANGEN VAN VERSCHILLENDE CATEGORIEËN VERPACHTERS EN DE KNELPUNTEN IN DE (PACT)WETGEVING**

Grond is een aantrekkelijk en veilig bezit; het heeft een blijvend karakter en is waardevast. Grondeigenaren die het beheer en de exploitatie niet zelf ter hand willen nemen hebben behoefte aan een goede regeling van de onderlinge verhoudingen. In hoeverre pacht een geschikt beheerinstrument is, hangt af van de mate waarin grondeigenaren hun belangen via deze rechtsfiguur kunnen realiseren. Aangezien de motieven voor het bezit van landbouwgrond per persoon of instelling variëren, kunnen de belangen die grondeigenaren nastreven verschillen. Belangrijke motieven voor het bezit van landbouwgrond zijn het veilig en rendabel beleggen van vermogen en immateriële motieven als de instandhouding van familiebezit, het behoud van landschappen met een bijzondere natuur- of cultuurhistorische waarde en het genot dat het bezit van een tastbaar object als grond biedt.

Een uiteenzetting van de verschillende categorieën verpachters geeft inzicht in de belangen die grondeigenaren nastreven en de mate waarin deze overeenkomen of verschillen. Bij deze uiteenzetting wordt ook al enige aandacht besteed aan de wijze waarop de pachtwetgeving en het pachtbeleid de belangen van de grondeigenaar belemmeren. Aan het eind van dit hoofdstuk volgt een overzicht van de knelpunten in de wetgeving.

### **6.1 Verschillende categorieën grondeigenaren**

#### **6.1.1 Institutionele beleggers**

Commerciële partijen als verzekeraars en beleggers zien het grondbezit als een veilige en waardevaste belegging. Deze beleggers zijn in staat om een grote en gespreide onroerend goed portefeuille te verwerven en beschikken over voldoende expertise om een lange termijn strategie te ontwikkelen. In hun bedrijfsvoering streven zij een zo gunstig mogelijk rendement op hun beleggingen na. Aangezien de waardeontwikkeling op lange termijn een belangrijke rol speelt in hun beleid, hechten ze veel belang aan het indirecte rendement. Daarnaast zullen ze ook streven naar voldoende directe inkomsten uit hun grondbezit (om bijvoorbeeld de kosten van het beheer te kunnen betalen), maar kunnen ze genoeg nemen met een lager direct rendement voor zover dit wordt gecompenseerd door een hoger indirect rendement op de lange termijn.

Een verdergaande scheiding tussen de financiering en de exploitatie van landbouwgrond is zowel voor agrariërs als institutionele beleggers een gunstige ontwikkeling. Agrariërs kunnen grond verwerven tegen lagere kosten dan wanneer zij grond in eigendom moeten financieren en institutionele beleggers hebben bij het beheer van hun grondbezit behoefte aan goede exploitanten.

Institutionele beleggers zullen geen grond uitgeven op basis van een reguliere pachtovereenkomst vanwege de onzekerheid over de toekomstige opbrengsten, de duur van de overeenkomst en de pachtdruk van 50% die het gevolg is van de juridische bescherming van de pachter. Toch biedt de reguliere pachtovereenkomst ook mogelijkheden voor deze beleggers. Nu het voorkeursrecht gepasseerd kan worden door de verkoop aan een 'veilige verpachter', kunnen institutionele beleggers gebruik maken van de pachtdruk.

Vanwege de lange termijn strategie, hebben ze de tijd om te wachten tot de pachtovereenkomst eindigt. Wanneer de grond vrij van pacht is, kan deze bijvoorbeeld tegen de hogere marktwaarde worden verkocht, in erfpacht worden uitgegeven of via een geliberaliseerde overeenkomst worden verpacht. De premie die de pachtwetgeving op het 'pachtvrij' krijgen van grond zet, draagt zo op termijn bij aan een verdere afname van het regulier verpachte areaal.

### **6.1.2 Particuliere rechtspersonen**

Instellingen als kerken en stichtingen met een bepaald maatschappelijk of cultuurhistorisch doel treden vaak op als verpachter. Hun grondbezit hebben zij vaak verkregen uit erfenissen of via schenkingen. Voor hen heeft de instandhouding van het grondbezit een bijzondere waarde, zeker wanneer de testateur of schenker speciale voorwaarden aan het gebruik of aan de besteding van de opbrengsten heeft verbonden. De waardeontwikkeling van de grond speelt voor deze rechtspersonen eigenlijk geen rol. De directe opbrengsten zijn daarentegen wel van belang. Vaak genieten deze verpachters een fiscale vrijstelling waardoor de lage pachtopbrengsten iets minder ongunstig uitpakken. De middelen kunnen worden aangewend ter realisering van het doel van de betreffende rechtspersoon. Deze categorie verpachters heeft dan ook belang bij een permanente verpachting van de gronden.

Als traditionele verpachters hebben kerken nog veel reguliere pachtovereenkomsten. Indien een reguliere overeenkomst wordt beëindigd, geven kerken er vaak de voorkeur aan om de grond via een geliberaliseerde overeenkomst te verpachten (voor zover het om los land gaat). Wellicht doen zij dit vooral om hogere inkomsten te genereren, maar het is ook mogelijk dat kerken meer invloed willen hebben op de looptijd van de verpachting of op de keuze van de persoon van de pachter. Ook zal men willen voorkomen dat de waarde van de grond halveert als deze in reguliere pacht wordt uitgegeven.

### **6.1.3 Landgoederen**

Landgoedeigenaren (dit kunnen ook rechtspersonen zijn) genieten fiscale voordelen wanneer zij langdurig voldoen aan de vereisten die in de Natuurschoonwet 1928 worden gesteld om het karakter van het landgoed in stand te houden. Aangezien landgoederen een duurzaam bezit zijn (bij gehele of gedeeltelijke verkoop kunnen fiscale faciliteiten vervallen), hechten landgoedeigenaren vooral belang aan het directe rendement. Daarnaast spelen specifieke wensen ten aanzien van het beheer en onderhoud een grote rol bij landgoederen.

Wanneer landgoedeigenaren grond én gebouwen (hoeve) willen verpachten, zijn zij genoodzaakt om gebruik te maken van de reguliere pachtovereenkomst (omdat het niet is toegestaan gebouwen in geliberaliseerde pacht uit te geven). Een alternatief is uitgifte in erfpacht, maar dan moet wel worden voldaan aan de bepalingen in de Natuurschoonwet. Het bezwaar van het gebruik van de reguliere pachtovereenkomst is het langdurige en inflexibele karakter. Het belemmert de eigenaar bij een wijziging van de inrichting van het landgoed. Daarnaast hechten landgoedeigenaren belang aan de persoonlijke capaciteiten van de pachter in verband met de instandhouding van het landgoed. Het indeplaatsstellingsrecht verhoudt zich hier niet mee. Bij reguliere verpachting is het rendement weliswaar laag, maar dit wordt gecompenseerd door de gunstige fiscale behandeling en de mogelijkheid om subsidies te ontvangen.

#### **6.1.4 Particuliere grondbezitters**

Particulieren kunnen allerlei motieven hebben om grond te bezitten. Sommigen zullen grond zien als een veilige belegging, maar voor veel particulieren zullen emotionele overwegingen zoals het behoud van voorouderlijk bezit een grote rol spelen. Het directe rendement is voor veel particulieren erg belangrijk. Met name wanneer er relatief weinig liquide middelen zijn, is het voor de instandhouding van het grondbezit belangrijk dat het voldoende opbrengt.

Het aangaan van een reguliere pachtovereenkomst leidt tot een vermogensverlies van zo'n 50%. De pachtdruk maakt het zeer onaantrekkelijk om te beleggen in grond. Indien men echter al (verpachte)grond bezit en men om andere dan financiële redenen waarde hecht aan het langdurig aanhouden van het grondbezit, kan men het nadeel van de pachtdruk wellicht op de koop toenemen. Daarentegen maakt het lage directe rendement het voor particulieren erg moeilijk om hun grond duurzaam aan de landbouw ter beschikking te stellen. Op grond van de pachtnormen zou de verpachter maximaal 2% van de vrije verkeerswaarde kunnen ontvangen, in de praktijk liggen de ontvangsten eerder rond de 1% (zeker na aftrek van kosten als waterschapslasten).

Het probleem van de geringe directe opbrengsten wordt door de belastingheffing bijzonder nijpend. De particuliere verpachter die onder het Box 3 regime van de Inkomstenbelasting valt, wordt geacht een forfaitair rendement te hebben behaald van 4% van de waarde van de verpachte grond. Over dit veronderstelde rendement dient 30% belasting te worden betaald, ofwel 1,2% over de waarde van de grond. Wanneer de grond voor onbepaalde tijd wordt verpacht, hanteert de belastingdienst een lagere grondwaarde (50% over 90% van de vrije verkeerswaarde) waardoor de belasting 0,54% van de vrije verkeerswaarde bedraagt. Verder dient er nog op te worden gewezen dat er bij de vererving van de grond successierecht dient te worden betaald. Indien de verkrijger niet over genoeg liquide middelen beschikt, zal de grond verkocht moeten worden.

Naast het feit dat de reguliere verpachter een geringe vergoeding ontvangt, moet hij ook nog eens genoegen nemen met de zeer beperkende voorwaarden van de reguliere pacht. De onzekerheid over de duur van de overeenkomst is door het vervallen van de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond toegenomen en door het indeplaatsstellingsrecht kan de pachtovereenkomst overgaan op een andere persoon dan degene waarmee men oorspronkelijk een overeenkomst sloot

Het in pacht geven van (losse) grond via de geliberaliseerde overeenkomst lijkt op het eerste gezicht een veel aantrekkelijker alternatief. De beknellende voorwaarden en de prijsbeheersing zijn bij de overeenkomsten korter dan zes jaar niet van toepassing. Bovendien leidt het geliberaliseerd verpachten niet tot een vermogensverlies van 50% en kan er een (iets) hoger direct rendement worden behaald.

De fiscale regelgeving doet de voordelen van de geliberaliseerde overeenkomst echter grotendeels teniet. Het feit dat er bij deze overeenkomsten nauwelijks sprake is van waardedruk, leidt ertoe dat de verpachte gronden in Box 3 voor een veel hogere waarde in aanmerking worden genomen. Afhankelijk van een resterende looptijd van één tot zes jaar, wordt een waarde van 97,5% tot 85% over 90% van de vrije verkeerswaarde gehanteerd. Dit betekent dat de verschuldigde Inkomstenbelasting tussen de 0,92% en 1,05% van de vrije verkeerswaarde bedraagt (tegen 0,54% bij reguliere pacht).

Over de exacte omvang en de samenstelling van de groep particuliere verpachters is weinig bekend. Wel is duidelijk dat het particuliere 'Box 3' bezit met circa 60.000 hectare een behoorlijke omvang heeft. Bovendien zijn er veel agrariërs die hun bedrijf staken en de grond of een gedeelte daarvan willen aanhouden. Het creëren van een gunstiger fiscaal klimaat voor de particuliere verpachter kan een positief effect hebben op de bereidheid om grond in pacht te geven.

### **6.1.5 Publiekrechtelijke organisaties**

Hierbij valt te denken aan het RVOB (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf; voorheen Domeinen), natuurbeschermingsorganisaties en gemeenten.

#### *RVOB (Domeinen)*

Het *Rapport Verkoopbeleid Agrarische Domeinen 2009* geeft goed inzicht in de belangen die de overheid nastreeft bij het beheer van 'strategische gronden'. De bezittingen dienen een optimale bijdrage aan de schatkist te leveren. De reguliere pachtovereenkomst wordt bij het realiseren van de overheidsdoelstellingen dan ook niet als een geschikt instrument gezien. Het is interessant om te zien dat de overheid zelf ook nadeel ondervindt van de knelpunten in de reguliere pacht. De sterke bescherming en de automatische verlenging van het contract maken het lastig en vooral kostbaar om de grond vrij van pacht te krijgen wanneer de grond voor een andere bestemming aangewend moet worden. Daarnaast signaleert het RVOB dat er in toenemende mate misbruik wordt gemaakt van de reguliere contracten omdat er illegaal wordt onderverpacht. Een andere ontwikkeling die het RVOB onwenselijk acht, is de wens van agrariërs om te laten pachten door een rechtspersoon (BV) of een maatschap.

Uit het feit dat de overheid marktconforme voorwaarden als uitgangspunt hanteert bij het verpachten, blijkt dat het streven naar een *goedkoop* financieringsinstrument voor de landbouw in de praktijk is losgelaten. De geliberaliseerde pachtovereenkomst voor een periode korter dan zes jaar is het instrument dat het RVOB bij de uitgifte van pachtgrond hanteert. Deze pachtovereenkomst maakt het mogelijk om weer op korte termijn te beschikken over de grond en een hogere pachtprijs te bedingen. De hogere pachtprijs wordt niet alleen nagestreefd vanwege het hogere rendement, maar ook om illegale onderverpachting tegen te gaan.

Aangezien er voor een geliberaliseerde overeenkomst meer pacht moet worden betaald, is het volgens de overheid immers niet lucratief om grond onder te verpachten.

#### *Natuurbeschermingsorganisaties*

Deze organisaties hebben belang bij een goed direct rendement van de verpachte grond. Met deze opbrengst kan het natuurbehoud worden gefinancierd. Anders dan in het verleden hanteren natuurbeschermingsorganisaties tegenwoordig een marktconforme benadering bij het verpachten van grond. De recente verhoging van de erfpachtcanon tot een marktconform niveau door Staatsbosbeheer is hier een goed voorbeeld van. Natuurbeschermingsorganisaties hechten ook veel belang aan een goed beheer van het bijzondere gebied en de capaciteiten van de beheerder. Tevens vinden ze het belangrijk om weer vrij over de grond te kunnen beschikken wanneer een andere wijze van beheer noodzakelijk is. De reguliere pacht is voor natuurorganisaties gezien deze belangen geen geschikt instrument. Van natuurpacht (reservaatpacht) wordt minder gebruik gemaakt dan men zou verwachten. De (kortlopende) geliberaliseerde pachtovereenkomst geniet de voorkeur omdat deze de meeste flexibiliteit biedt.

## **6.2 Een divers gezelschap met direct rendement als gemeenschappelijk belang**

Grondeigenaren hebben verschillende motieven en belangen bij het beheer van hun grond. Het realiseren van de uiteenlopende wensen is pas mogelijk als de grond voldoende inkomsten oplevert. Het kunnen behalen van een voldoende hoog rendement heeft voor alle verpachters de hoogste prioriteit.<sup>66</sup> Aangezien vrijwel alle grondbezitters een duurzame ontwikkeling of instandhouding van hun bezit nastreven, hebben zij belang bij een voldoende *direct* rendement. De bereidheid om grond te verpachten is afhankelijk van de verwachting dat het niveau van de pachtinkomsten overeenkomt met het vereiste rendement.

Een belang waar verpachters veel waarde aan hechten is de zekerheid over de duur van de overeenkomst en de mogelijkheid om de overeenkomst te beëindigen. Grondbezitters hebben er belang bij om te weten wanneer ze weer volledig over de grond kunnen beschikken. Zo willen ze bijvoorbeeld de mogelijkheid behouden om op termijn een andere beheerder te kunnen kiezen, de grond een andere bestemming te geven of (in onverpachte staat) te verkopen. Uit het feit dat grondeigenaren graag meer vrijheid willen ten aanzien van de looptijd van het contract, kan niet automatisch de conclusie worden getrokken dat ze geen langdurige pachtrelaties willen aangaan. Grondeigenaren streven immers vaak naar langdurige instandhouding van hun bezit en hebben daarom baat bij duurzame verpachting van de landerijen en continuering van pachtrelatie. Dat laat onverlet dat ze de wel de zekerheid willen om in de toekomst eventueel andere keuzes te maken. Verpachters zijn dan ook gebaat bij een flexibel beheerinstrument dat ruimte biedt om de onderlinge relatie zelf vorm te geven.

---

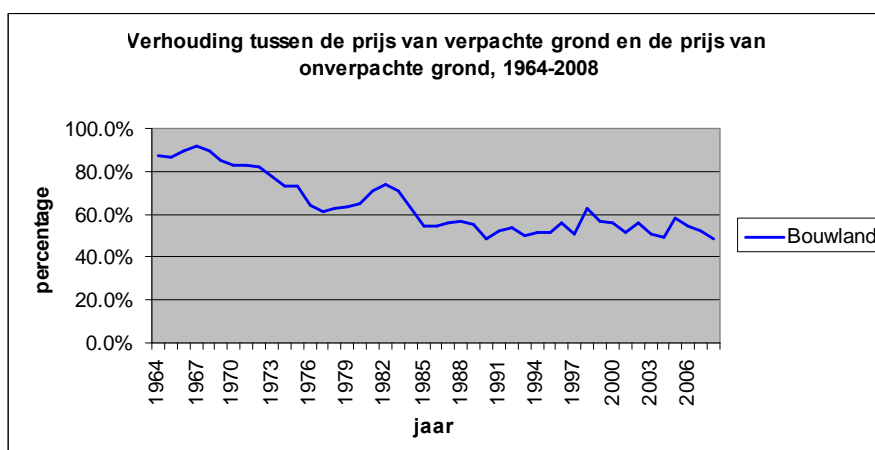
<sup>66</sup> Slangen, Polman en Oskam, 2003, p. 38.

## 6.3 De knelpunten in de pachtwetgeving

### 6.3.1 De reguliere pachtovereenkomst

- Het continuatierecht  
Aangezien het pachtrecht van rechtswege wordt verlengd en de mogelijkheid tot opzegging door de verpachter erg beperkt is, heeft een verpachter weinig zekerheid over de looptijd van het contract. Deze onzekerheid is met het vervallen van de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond nog verder toegenomen.
- De indeplaatsstelling  
Het recht dat de pachter heeft om de rechter indeplaatsstelling van een familielid te verzoeken, betekent dat de verpachter wordt beperkt in de keuze om zelf zijn wederpartij te kiezen. Bovendien maakt dit de looptijd van het contract nog onzekerder. Hier geldt het adagium 'eens verpacht, altijd verpacht' des te meer.
- Het voorkeursrecht  
Dit recht belemmert de vrije beschikking over de eigendom aangezien de verpachter de grond eerst aan de pachter te koop moet aanbieden (tegen de prijs in verpachte waarde) alvorens hij het aan een derde kan overdragen. De in 2007 ingevoerde mogelijkheid om het voorkeursrecht te passeren door overdracht aan een 'veilige verpachter' is op dit punt een duidelijk verbetering voor de grondeigenaar en heeft geleid tot een markt voor verpacht onroerend goed.
- De prijsbeheersing  
Het rendement van de grond is onzeker nu dit wordt bepaald door de pachtnormen. Aangezien de vaststelling door de Minister van EL&I geschiedt, is de hoogte van de pacht afhankelijk van politieke invloeden. De ervaring van de laatste jaren leert dat de politiek zich niet houdt aan gemaakte afspraken, wat de wil tot verpachten geen goed doet.

Het gevolg van de knellende juridische voorwaarden en de pacht prijsbeheersing is dat de marktwaarde van verpachte grond 50% lager ligt dan de waarde van grond in onverpachte staat en grondeigenaren nog nauwelijks bereid zijn om reguliere pachtovereenkomsten aan te gaan.



Bron: J. Luijt, De landeigenaar

### **6.3.2 De geliberaliseerde pachtovereenkomst**

- De prijsbeheersing  
De toepasselijkheid van prijsbeheersing op contracten met een looptijd van langer dan zes jaar belemmert verpachters om te contracteren voor een langere periode.
  
- Los land  
De geliberaliseerde pachtovereenkomst kan niet worden afgesloten indien men ook gebouwen wil verpachten. Door deze beperking kunnen bijvoorbeeld kassen niet onder dit regime worden verpacht. De beperking leidt er eveneens toe dat bedrijfsgebouwen leeg staan of aan de landbouw worden onttrokken. Dit wordt met name in de glastuinbouw als een probleem beschouwd.



## **7 EEN PROBLEEM VAN EIGEN BODEM? EEN KORTE BLIK OVER DE GRENS**

Volgens de onderzoeksopdracht diende de Commissie Pachtbeleid (Leemhuis) het pachtbeleid in andere landen ook in haar onderzoek te betrekken. In het rapport is slechts een zeer summier schets van het Britse pachtrecht opgenomen. De commissie constateerde dat de liberalisering in Groot-Brittannië tot een stijgend pachtareaal had geleid, maar wilde niet verder over de grenzen kijken omdat de situatie in het buitenland te sterk zou verschillen en een vergelijking erg gecompliceerd zou worden. Toch zijn er in het 'dilemma van de pacht' enkele vragen aan te wijzen waarover elke wetgever zich moet buigen. In het onderstaande wordt daarom een korte schets gemaakt van de liberale pachtwetgeving in Duitsland en de mate waarin de agrarische sector gebruik maakt van het instituut pacht. Na deze uiteenzetting volgen statistische gegevens die betrekking hebben op het Duitse pachtareaal.

### **7.1 De feitelijke situatie rond 2007**

In Duitsland wordt er op grote schaal gebruik gemaakt van de rechtsfiguur pacht. Anders dan in Nederland waar het legale pachtareaal in 2007 tot 26% daalde, is het pachtareaal in Duitsland de laatste decennia flink toegenomen. Bedroeg het pachtareaal in 1960 24% van de cultuurgrond in de gebieden van het voormalige West-Duitsland, in de jaren 2003-2007 stabiliseerde het op een (voorlopig) niveau van ruim 53%.<sup>67</sup> Tevens nam het aantal bedrijven dat gebruik maakte van pacht toe van zo'n 58% in 1985 tot ongeveer 69% in 2007. Kenmerkend aan de rechtsvormen waarvan de Duitse agrarische ondernemers bij hun exploitatie gebruik maken is de veel voorkomende combinatie van pacht en eigendom (Zupacht), een ontwikkeling die zich ook in Nederland voordoet. Slechts 10% van de landbouwbedrijven beschikte in 2007 in het geheel niet over eigen grond (8,8% van het totale areaal).

De cijfers laten zien dat de scheiding tussen financiering en exploitatie in Duitsland verder is doorgevoerd dan in Nederland. Van de verpachte oppervlakte wordt een steeds geringer aandeel van familieleden gepacht (2007: 11% in de westelijke gebieden; 7% in heel Duitsland). De betekenis van pacht als financieringsinstrument neemt toe door de huidige crisis op de kapitaalmarkt en de problemen in de agrarische sector waardoor sommige landbouwers moeite hebben om de bedrijfsvoering te financieren. Een oplossing voor het financieringsprobleem wordt steeds vaker gevonden in het verkopen van grond aan een financier waarna de grond vervolgens teruggепacht wordt. In het Duitse liberale systeem is dit ook mogelijk omdat er geen sprake is van 'pachtdruk'.

Tot slot is de grondmobiliteit en de flexibiliteit in het Duitse systeem ook groter dan in Nederland. Dit komt de agrarische bedrijfsstructuur ten goede. Grond blijft minder lang in dezelfde handen en een wijziging van de bedrijfsomvang is hierdoor eenvoudiger te realiseren.

---

<sup>67</sup> In de voormalige DDR gebieden ligt het aandeel van de pacht nog aanmerkelijk hoger (78,9% in 2007). Aangezien dit hoge percentage uit de specifieke historische omstandigheden moet worden verklaard, worden de ontwikkelingen in deze gebieden buiten beschouwing gelaten.

## 7.2 Hoe de Duitsers het probleem van de pacht aanpakten

Na de Eerste Wereldoorlog nam de Duitse overheid maatregelen om de pachter te beschermen. Voor de 'Kleingärtner' die in een benarde positie verkeerden, hadden de regels vooral een beschermend karakter. Deze kleine pachters werd meer bestaanszekerheid geboden door een beperking van de opzeggingsgronden. Ten aanzien van de iets grotere pachtbedrijven was de bescherming meer economisch vormgegeven. Door de bemiddeling van 'Pachteinigungsmätern' hoopte men een gunstige prijsontwikkeling te bevorderen. In de jaren '30 werd de sociale bescherming voor alle pachters onder het nationaalsocialistische bewind verder aangescherpt. In 1940 werd de Reichspachtschutzordnung uitgevaardigd waarin bepaald werd dat voor het afsluiten van pachtcontracten de goedkeuring van de overheid was vereist (Genehmigungspflicht). Verder werden de prijzen bevroren en de opzeggingsmogelijkheden zeer ingeperkt. Het gevolg van deze maatregelen was dat de pachtverhouding een permanent karakter kreeg. In feite was de pachter eigenaar geworden van de grond. Het idee van 'boerenland in boerenhand' moet ook gezien worden in het licht van de nationaalsocialistische ideologie.

Na de oorlog achtte men een grondige herziening van het pachtrecht wenselijk omdat de bestaande regeling elke bereidheid tot verpachting ontnam. Ter stimulering van de pachtmarkt kwam de Duitse overheid in 1952 met een liberaal getinte Pachtwet waarin enerzijds een grote mate van vrijheid werd nagestreefd, en anderzijds enige bescherming werd geboden aan de pachter. In 1985 werden de materiële bepalingen enigszins aangepast en overgebracht naar het Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) waar ze werden opgenomen als onderdeel van het huurrecht. De bepalingen die betrekking hadden op het (preventieve) overheidstoezicht wilde de regering afschaffen, maar zijn na kritiek in de Bondsdag in een aparte wet opgenomen (Landpachtverkehrsgesetz).

De uitgangspunten en de dilemma's van de Duitse wetgever en de wijze waarop deze in de pachtwetgeving werden vormgegeven en opgelost, zijn van waarde bij het oplossen van het Nederlandse pachtvraagstuk. De Duitse wetgever hechtte veel belang aan het moderne agrarische ondernemerschap van de pachter en achtte het wenselijk dat de grondmobiliteit werd versterkt. Sinds de vorming van de Europese interne markt was de concurrentie toegenomen en werd rationalisering van de bedrijfsvoering belangrijk. De factor arbeid nam gestaag af, terwijl het landbouwbedrijf steeds kapitaalintensiever werd. In het kader van de vergroting van agrarische bedrijven en het versterken van de agrarische structuur werd pacht als een goed instrument gezien. De wetgeving diende de bereidheid tot verpachting te stimuleren opdat er genoeg grond beschikbaar zou komen voor bedrijven met een goed ontwikkelingsperspectief op de lange termijn.

De dilemma's waar de Duitse wetgever zich voor zag geplaatst waren de volgende:

- Bedrijfszekerheid versus grondmobiliteit. Enerzijds had de pachter belang bij een redelijke pachtduur. Hij diende voldoende zekerheid te hebben voor een langdurige bedrijfsplanning (investeringen etc.). Anderzijds had de agrarische sector behoefte aan grondmobiliteit en moest de pacht niet te verstarrend werken.

- Juridische bescherming van de pachter versus de belangen van de verpachter. De bevoegdheden, rechten en plichten dienen zo te worden afgestemd dat er recht wordt gedaan aan de positie van de bedrijfsafhankelijke pachter, terwijl de bereidheid tot verpachting ook niet geremd dient te worden door de waardedruk van te strakke juridische bepalingen.

In Duitsland werd de oplossing voor deze problemen gezocht in de lange niet-verlengbare pachtovereenkomsten (soms levenslange verpachting). Beiden partijen hebben zekerheid: de pachter over zijn bedrijfsvoering en de verpachter over het rendement en het herkrijgen van zijn volle recht. De lange overeenkomsten geven partijen de mogelijkheid van een wederzijdse terugkerende structurele aanpassing. Na elke termijn kunnen partijen zich bezinnen op andere mogelijkheden.

### **7.3 De juridische vormgeving**

In het Duitse pachtrecht vormt de contractvrijheid van de pachter en verpachter het uitgangspunt. Partijen zijn in beginsel vrij om belangrijke elementen zoals prijs en duur van de pacht zelf te regelen. De bescherming die de pachter geniet blijkt uit de onderstaande punten:

- Het preventieve toezicht van de overheid  
De verpachter is verplicht het contract te melden bij een 'Landwirtschaftsbehörde'. Deze overheidsinstantie kan bezwaar maken tegen het contract als het bijvoorbeeld slecht is voor de agrarische structuur (ondoelmatige verkaveling, slechte verdeling van grond) en als de pachtprijs in een wanverhouding staat tot de opbrengst die bij een duurzame bedrijfsvoering te verkrijgen is. Uit de literatuur blijkt dat de toetsing aan het 'algemeen landbouwbelang' net als in Nederland in de praktijk nauwelijks van betekenis is.
- Verlenging  
Contracten die voor een periode van minimaal 3 jaar zijn aangegaan, worden van rechtswege verlengd als het verlengingsverzoek door een van de partijen niet wordt afgewezen. Wanneer een pachter verlenging wenst, dient hij dit ten minste een jaar voor het aflopen van het contract kenbaar te maken. Worden de partijen het niet eens, dan kunnen ze een beroep doen op het Landwirtschaftsgericht. De pacht wordt niet verlengd:
  - o Als het pachtcontract voor een vaste periode is overeengekomen, dan is geen verlenging mogelijk als er sprake was van bedrijfspacht voor een periode van meer dan achttien jaar of bij losse grond als de termijn meer dan twaalf jaar bedroeg;
  - o De verpachter de grond in eigen gebruik wil nemen;
  - o De verpachter de grond wil gebruiken op grond van een wettelijke verplichting of publieke functie (bijvoorbeeld onteigening).

Het contract kan slechts dan tegen de wil van de verpachter worden verlengd indien de pacht van het bedrijf of een stuk los land de grondslag vormt van het maatschappelijke bestaan van de pachter (pachtafhankelijkheid) en de beëindiging van het contract ook niet wordt gerechtvaardigd door de belangen van de eigenaar.

In dit geval kan het Landwirtschaftsgericht de pacht weliswaar verlengen, maar nooit voor een langere periode dan er oorspronkelijk bij een bedrijfspacht (achttien jaar) of pacht van losse grond afgesproken (twaalf jaar) zou zijn.

- Opmvolging

Een bedrijfsoverdracht kan niet zonder de toestemming van de verpachter geschieden. Bij de pacht van los land is indeplaatsstelling in het kader van een bedrijfsovername zonder toestemming mogelijk. Wel dient de overname te worden gemeld en als de overnemer te weinig waarborgen biedt voor een behoorlijke bedrijfsvoering, kan de verpachter opzeggen.

Na het overlijden van de pachter kan de verpachter de overeenkomst opzeggen. De erven kunnen de opzegging tegengaan wanneer een behoorlijke bedrijfsvoering gegarandeerd wordt.

## **8 HET PACTPRIJSBEHEERSINGSSYSTEEM VOOR REGULIERE PACT EN GELIBERALISEERDE PACT LANGER DAN ZES JAAR**

Pacht gaat over grondgebruik. Natuurlijk is het in gebruik geven en nemen van grond primair een gewone economische activiteit, maar daarnaast spelen emoties een grote rol. Dat vertaalt zich in hoe er door de betrokken partijen met dit dossier in de afgelopen periode is omgegaan.

Bij pachtprijsbepaling spelen er bij de grondeigenaren vooral twee emoties. De eerste is die van het beperken van het eigendomsrecht; het niet aan partijen overlaten om pachtprijzen overeen te komen en in plaats daarvan deze dwingend op te leggen voor een prijs lager dan de markt bereid is te betalen. Dit leidt tot een tweedeling in de grondmarkt. Enerzijds worden er in de agrarische sector marktconforme prijzen betaald voor de grond (hypothecaire financiering van eigendom, erfpacht, geliberaliseerde pacht, zwarte pacht etc.), anderzijds is er een groep zittende pachters die profiteert van de lage, niet marktconforme prijzen. De FPG heeft echter besloten bij deze evaluatie niet te pleiten voor het laten vervallen van de reguliere pacht, dit punt zal daarom moeten worden geaccepteerd.

De tweede emotie is die van wantrouwen in de overheid voor wat betreft het nakomen van toezeggingen betreffende pachtprijsaanpassingen.

Gebeurtenissen die daartoe hebben geleid zijn:

- Het van 2001 tot 2007 niet aanpassen van de pachtprijzen, omdat, zo werd gesteld, werd gewerkt aan een beter systeem. Het was rechtvaardig geweest het oude systeem toe te passen, zolang er geen nieuw systeem was. Nu zijn de eigenaren eenzijdig benadeeld.
- In 2005 heeft de minister voorgesteld de pachtprijzen aan te passen, dit is tegengehouden door de Tweede Kamer die het opeens koppelde aan een heel andere discussie.
- In 2006 is er onder grote tijdsdruk van het ministerie door de commissie Van Hall, waarvan de FPG deel uitmaakte, een nieuwe pachtprijs vaststellingsystematiek vastgesteld die door het ministerie en de Tweede Kamer is geaccepteerd. Voor de FPG was het verbijsterend dat het ministerie toen toch nog besloot het systeem niet per 2006 maar per 2007 toe te passen, vanwege 'uitvoeringstechnische redenen'. Door de FPG is nagegaan of een en ander met een kort geding kon worden voorkomen, maar dat bleek juridisch niet mogelijk.
- In 2007 werden de verhogingen van de pachtprijzen beperkt doordat de toenmalige minister van LNV eenzijdig en in strijd met het compromis (het rapport Van Hall) het veranderpercentage per pachtprijs gebied aan een maximum van 25% heeft gebonden. Dit ondanks het feit dat de pacht sinds 2001 al niet meer was aangepast.
- Volgens de Nota van toelichting op het Pachtprijzenbesluit 2007 heeft de minister geen ruimte voor nadere beleidsafwegingen. Desondanks is er bij het vaststellen van de nieuwe pachtprijzen per 1 september 2009 weer eenzijdig een extra plafond ingesteld, waardoor de pachtprijs van bestaande contracten niet hoger kon worden dan 110% van de hoogst toelaatbare pachtprijs van nieuwe contracten, de regionorm. Opnieuw in strijd met het overeengekomen compromis.

- Bij het de eerste de beste keer moeten toepassen door de minister en de Tweede Kamer van het compromis in 2009, dreigde de politiek onder druk van de belangenorganisaties van de pachters toch weer af te zien van de overeengekomen aanpassing. Dit kon alleen maar worden afgewend door de commissie Van Hall 'van stal' te halen met de opdracht om een en ander nog eens te bekijken.

Het niet kunnen hebben van vertrouwen in de politiek c.q. de overheid voor wat betreft het toepassen van de Regeling pachtprizen is er mede de oorzaak van dat eigenaren niet bereid zijn grond in reguliere pacht uit te geven en ook niet langer dan zes jaar in geliberaliseerde pacht (die valt immers ook onder de Regeling pachtprizen).

Dan wat betreft de regeling van de pachtprizenbeheersing zelf.

De vigerende Regeling pachtprizen is opgesteld door de commissie Van Hall, die in 2006 het rapport Evenwicht in pachtnormen heeft geschreven. De opdracht van de minister aan de commissie (waarin het ministerie niet zelf was vertegenwoordigd), was het ontwikkelen van een robuuste berekeningssystematiek. De commissie heeft er niet voor gekozen een systematiek voor te stellen gebaseerd op marktconforme prijzen. Er is voor gekozen de prijs voor het gebruik van grond als restpost te beschouwen, na aftrek van alle kosten en zelfs een forfaitaire post arbeid! Deze uitkomst is fundamenteel in strijd met de maatschappelijke realiteit. Er is geen ander voorbeeld te vinden waarbij de prijs van het door de een aan een ander beschikbaar stellen van een bedrijfsmiddel voor een belangrijk deel afhankelijk is van de arbeidsbeloning van de gebruiker.

Desondanks is de FPG akkoord gegaan met het voorgestelde systeem, maar nadrukkelijk wel als compromis en op basis van duidelijke afspraken waarbij door partijen is gegeven en genomen. Het namens pachters door de belangenorganisaties, de eerste de beste keer dat het systeem in 2009 moest worden toegepast, het systeem ten principale ter discussie stellen en aandringen op het uitstellen van het verhogen van de pachtprizen is in strijd met dat compromis en heeft afbreuk gedaan aan het vertrouwen.

Het is ook inhoudelijk onjuist. Het is nu eenmaal een gegeven dat het pachtprizenbeheersingssysteem een compromis is en niet marktconform. De consequentie van het niet individueel overlaten aan de verpachters en pachters wat per geval de pachtprijs kan zijn, is dat er gewerkt moet worden met een 'format'. Dat kent zijn grenzen wat betreft verfijning, die grens is bereikt met het huidige systeem. Ook brengt het hebben gekozen voor een format per definitie knelpunten met zich mee. Die consequenties zijn dan onontkoombaar en van pachters en verpachters mag worden gevraagd die te accepteren.

Een consequentie is ook dat niet onbepaald door gegaan kan worden met het tot achter de komma doorberekenen van allerlei gegevens. Dit leidt tot mandarijnen wetenschap, schijnzekerheid en doet afbreuk aan het uitgangspunt van het hebben gekozen voor een robuust systeem.

Ten overvloede, natuurlijk is de FPG altijd bereid te overleggen over verbeteringen, maar dan wel op voorwaarde dat het geldende systeem zal worden toegepast zolang er geen nieuw afgesproken systeem is.

Punten die naar de mening van FPG aandacht behoeven zijn:

- Evidente onvolkomenheden betreffende de regio-indeling.
- Bij het vaststellen van de pachtprijs voor de woningen van boerderijen is aangehaakt bij het puntenstelsel voor 'gewone' niet agrarische woningen met een generieke aftrek per punt klaarblijkelijk op basis van de aanname dat het wonen op een boerderij minder woongenot oplevert. Naar de mening van de FPG is dit beeld in zijn algemeenheid onjuist, achterhaald en zou deze aftrek moeten vervallen.
- Voor wat betreft de pachtprijsbepaling voor gebouwen is er sprake van discussie over de pachtprijs voor oude, niet meer (volledig) functionele gebouwen. Deze discussie moet naar de mening van de FPG wel in proporties worden gezien. Veel verpachters hebben in het verleden de gebouwen (noodgedwongen vanwege de lage opbrengsten) verkocht aan de pachters, er zijn veel pachters in de gelegenheid gesteld door verpachters om op basis van opstalrechten zelf gebouwen te stichten en het is voor verpachters in het verleden ook niet mogelijk geweest in de gebouwen te investeren door de lage betaalde pacht. Bovendien bevat het systeem nu al een aftrekmogelijkheid voor de slechte doelmatigheid van gebouwen. Volgens het LEI maakte al in 1999 de waarde van gepachte gebouwen maar een zeer beperkt deel (ongeveer 3%) uit van de totale waarde van de gebouwen op alle landbouwbedrijven tussen de 16 en 800 nge. Dat zal nu nog aanzienlijk minder zijn, gezien de trend van verkopen van verpachte gebouwen. Dit lijkt bij uitstek een voorbeeld van het ook door pachters moeten accepteren dat er per definitie onvolkomenheden voorkomen in een pachtprijsbeheersingssysteem die, als consequentie van het zo'n systeem willen, moeten worden geaccepteerd.

## **9 AANBEVELINGEN VOOR DE EVALUATIE VAN HET PACHTRECHT DOOR DE FPG**

Dit hoofdstuk met aanbevelingen is als volgt opgebouwd.

1. Er zal worden ingegaan op het hoe en waarom van pacht en een oplossing worden voorgesteld voor het grootste knelpunt: het de facto niet tussen de zes en de vijftwintig jaar in gebruik kunnen geven van landbouwgrond.
2. Het sinds 2007 bestaande pachtrecht zal worden behandeld.
3. Er zal worden ingegaan op het pachtprijs beheersingssysteem.
4. Hier zal worden ingegaan op de administratieve functie van de Grondkamer.
5. Er zal worden ingegaan op pacht en de fiscus.

### **9.1 Het hoe en waarom van pacht**

#### 9.1.1. Noodgedwongen geen pleidooi voor een stelselwijziging

Algemeen wordt gesteld dat het, in de vorm van pacht, door eigenaren grond ter beschikking stellen aan ondernemers van groot belang is voor de landbouw.

Hierover zijn in het verleden tal van rapporten uitgebracht, die zonder uitzondering pleiten voor het ingrijpend wijzigen van het huidige pachtsysteem.

De FPG is het met dat uitgangspunt eens als dat betekent dat:

- eigenaren hun grond langjarig;
- tegen een in onderling overleg overeengekomen redelijk rendement (rekening houdende met het zijn van een veilige belegging);
- in gebruik kunnen geven aan goede ondernemers voor een afgesproken termijn.

De reguliere pacht voldoet niet aan dat uitgangspunt, door het continuatierecht (de verlenging van rechtswege steeds met zes jaar), het indeplaatsstellingsrecht (waarbij kinderen en erfgenamen het pachtrecht kunnen overnemen) en het pachtprijs-beheersingssysteem. Ook geliberaliseerde pacht voor een periode langer dan zes jaar voldoet niet aan dit uitgangspunt omdat daarop het pachtprijsbeheersingssysteem van toepassing is.

Met als gevolg dat er (nagenoeg) geen grond in reguliere pacht wordt uitgegeven en 'vrijkomende grond' (what's in a name!) meestal wordt verkocht, maar in ieder geval niet weer opnieuw in reguliere pacht wordt uitgegeven. Al was het maar omdat daardoor de waarde halveert.

De beste bevestiging van deze stelling wordt gegeven door de overheid zelf, waar het ministerie van Financiën heeft beslist dat zij voortaan van reguliere pacht vrijkomende grond niet regulier maar geliberaliseerd in pacht zal uitgeven.

Er wordt over het huidige systeem van de reguliere pacht dan ook gesproken in termen van sterfhuisconstructie en beschermingsconstructie voor de happy few (de groep zittende pachters) versus (jonge) ondernemers, die ook graag zouden toetreden tot dit deel van de grondmarkt, waarbij eigenaren grond langjarig in gebruik geven voor een lagere prijs dan koop en/of hypotheek.



Op basis van:

- de in het verleden uitgebrachte externe adviezen;
- het nu door (nagenoeg) niemand meer grond in reguliere pacht uitgeven van grond;
- de (noodgedwongen) toename van andere gebruiksvormen,

is er geen rationeel argument te vinden tegen de noodzaak om het instituut reguliere pacht te wijzigen.

Toch luidt de titel van dit rapport 'Hoe nu verder met pacht en de pachtprijsbepaling?'. Dat betekent dus dat de FPG ervoor kiest om verder te gaan en niet zal aandringen op het ingrijpend wijzigen van het huidige pachtrecht. De FPG heeft er, ook gezien de eerdere ervaringen met het pachtdossier, geen vertrouwen in dat bestuurlijk, politiek Nederland de moed en bestuurskracht zal weten op te brengen om dit te doen. De FPG zal daarom geen energie stoppen in het bepleiten van het ingrijpend wijzigen van de reguliere pacht. Immers, het heeft geen zin te trekken aan een dood paard. Dit zijn de redenen waarom de FPG, noodgedwongen (slechts) inzet op het verbeteren van het bestaande systeem.

#### 9.1.2. Het belang van pacht

Zoals gesteld blijft dan over het inzetten op het verbeteren van het bestaande pachtrecht. Het belang van pacht vereist dat.

Allereerst is er een trend zichtbaar waarbij het eigendom en grondgebruik worden gesplitst (het percentage eigendom gebruikers neemt af) waarbij grond in gebruik wordt gegeven op basis van andere rechtsverhoudingen dan reguliere pacht.

Het betreft:

- erfpacht (voor een termijn langer dan 25 jaar, want bij een kortere periode is het pachtprijsbeheersingssysteem van toepassing en dat wil geen eigenaar);
- geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar (want bij een langere periode is ook het pachtprijsbeheersingssysteem van toepassing);
- zwarte pacht inclusief onderverpachting van reguliere pacht.

De conclusie is dat er een grote, groeiende behoefte bestaat aan grond die door eigenaren langjarig ter beschikking wordt gesteld aan agrarische ondernemers. Er zijn eigenaren en beleggers die dat willen doen, immers er wordt al € 35 miljard vermogen door eigenaren/beleggers aan ondernemers in de landbouw ter beschikking gesteld. Zij zien grond als een waardevol onderdeel van hun totale beleggingsportefeuille en als een zekere belegging.

Zeker is ook dat de landbouw macro een hogere financieringslast heeft doordat zij grond heeft moeten kopen, die beter als vastgoedbelegging door eigenaren ter beschikking had kunnen worden gesteld aan agrarische ondernemers.

In het licht van het (steeds) kapitaalintensievere karakter van de bedrijfsvoering en de hoge grondprijzen biedt pacht een aantrekkelijke mogelijkheid om de bedrijfsvoering of uitbreiding te financieren. De agrariër beschikt zo over meer middelen om te investeren in innovatieve technieken en kan zijn machines efficiënter aanwenden. De ontwikkelingen in de agrarische sector laten immers zien dat met name de grotere bedrijven in toenemende mate grond bijpachten en dat deze ondernemers de hoogste opbrengsten per hectare realiseren.

### 9.1.3 Oplossen grootste knelpunt

Het ter beschikking stellen van grond wordt met name bemoeilijkt doordat er 'een gat' zit in het ter beschikking kunnen/willen stellen van grond door eigenaren/beleggers voor de periode tussen de zes en 25 jaar, omdat bij het voor die periode uitgeven van grond het pachtprijsbeheersingssysteem van toepassing is. Dat is ongewenst omdat er behoefte bestaat bij agrarische ondernemers en grondeigenaren/beleggers om grond langjarig aan elkaar in gebruik te geven. Het vasthouden aan het pachtprijsbeheersingssysteem voor deze (nieuwe) gevallen is niet logisch en contraproductief, want het leidt tot het op andere en duurere manieren gaan gebruiken van de grond, met minder zekerheden voor de ondernemers en grondeigenaren/beleggers.

De FPG stelt voor dit knelpunt op te lossen door het pachtprijsbeheersingssysteem niet meer toe te passen op grond die langer dan zes jaar geliberaliseerd wordt verpacht of grond die korter dan 25 jaar in erfpacht wordt uitgegeven niet meer onder de dwingendrechtelijke bepaling van pacht te laten vallen.

Het voorstel voor de geliberaliseerde pacht past in de ontwikkeling van het pachtrecht van de laatste jaren (en herstelt deels een stap terug, waar voor 2007 de geliberaliseerde pacht al voor twaalf jaar vrij was). Het voorstel voor de erfpacht heeft voor de grondgebruikers het voordeel dat zij de beschikking krijgen over een zakelijk recht waarop bijvoorbeeld financiering kan worden verkregen.

## **9.2 Het pachtrecht sinds 2007**

### 9.2.1 De plaats van het pachtrecht in het Burgerlijk Wetboek

De wijziging van het pachtrecht in 2007 was grotendeels een optische. Er is voor gekozen om het pachtrecht niet ingrijpend aan te passen, maar de Pachtwet op te heffen en het pachtrecht op te nemen in het Burgerlijk Wetboek. Dit kan worden beschouwd als een systematische verbetering, er is volgens het FPG geen reden om dit terug te draaien.

### 9.2.2 Bedrijfsgebouwen geliberaliseerd verpachten

Er bestaat in de praktijk een grote behoefte om bedrijfsgebouwen en met name kassen geliberaliseerd te kunnen verpachten. Dat mag nu niet. De FPG is van mening dat aan deze behoefte uit de praktijk moet- en kan worden voldaan door het mogelijk te maken ook agrarische bedrijfsgebouwen geliberaliseerd te verpachten. Dit zal rechtszekerheid verschaffen aan de ondernemers en eigenaren en de zwarte pacht sterk tegen gaan.

### 9.2.3 Verwijderen dode letters

De FPG stelt voor een keer de stofkam te halen door titel 7.5 BW en de dode letters te verwijderen. Bijvoorbeeld die met betrekking tot de toetsing van de pachtcontracten aan het algemene landbouwbelang etc.

### 9.2.4 Gewijzigd voorkeursrecht handhaven

De FPG is van mening dat de aanpassing van het voorkeursrecht inhoudende dat eigenaren hun verpachte grond aan andere dan de gebruikers (pachters) mogen verkopen, mits deze geen beroep doen op eigen agrarisch gebruik, uitstekend heeft gewerkt en moet worden behouden.

Hierdoor is er een markt ontstaan in agrarisch beleggingsvastgoed tegen marktconforme prijzen waardoor een grote bron van ergernis en onrechtvaardigheid, het in het verleden voor aanzienlijk lager dan marktconforme prijzen moeten verkopen aan de gebruikers, is weggenomen.

#### 9.2.5 Nieuw criterium voor pacht, bedrijfsmatig handhaven

De FPG is van mening dat het ingevoerde criterium dat een gebruiker de grond bedrijfsmatig moet gebruiken een grote stap voorwaarts is. Het zorgt er bijvoorbeeld voor dat grond niet in gebruik blijft bij voormalige ondernemers die hun eigen grond hebben verkocht en de regulier gepachte grond dan onderverpachten. Ook is het niet meer mogelijk dat iemand zijn hoofdberoep buiten de landbouw heeft en aanspraak blijft maken op pacht van een stuk grond zonder dat daar een economische reden voor was. Het criterium werkt in de praktijk goed en de pachtrechtspraak is bezig jurisprudentie te vormen waar de praktijk mee uit de voeten kan.

#### 9.2.6 Opzeggingsgrond bereiken AOW leeftijd herinvoeren

Op het laatste moment heeft de Tweede Kamer in 2007, zonder overleg met de initiatiefnemers van de wetwijziging de opzeggingsgrond op basis van het bereiken door de grondgebruiker van de 65 jaar laten vervallen. De nadelige gevolgen hiervan zijn deels ondervangen door het ingevoerde vereiste van bedrijfsmatig gebruik, maar toch is dit naar de mening van de FPG niet goed voor de doorstroming en het ter beschikking komen van grond aan bedrijven met wel ontwikkelingsperspectief en opvolging. Overigens waren dit ook de argumenten waarom deze opzegginggrond relatief kort geleden in de wet was opgenomen. Hierom bepleit de FPG het herinvoeren van een leeftijdsgrens gelijk aan de komende AOW-leeftijd van 66 jaar.

#### 9.2.7 Laat de preventieve toetsing door de Grondkamer van geliberaliseerde overeenkomsten vervallen

De toetsing leidt tot weerzin tegen de geliberaliseerde pachtovereenkomst en heeft geen redelijk doel (van een tijdige, inhoudelijke toetsing komt in de praktijk niets terecht). Uit onderzoek blijkt immers dat er veel zwarte contracten zijn waar geliberaliseerde contracten mogelijk zijn.

### **9.3 Het pachtprijsbeheersingssysteem**

#### 9.3.1 Toets steeds aan het uitgangspunt van het zijn van een robuust systeem

Toets voorgestelde wijzigingen voor het pachtprijsbeheersingssysteem steeds aan het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een robuust systeem, onderken dat een beheersingssysteem per definitie moet leiden tot onvolkomenheden en accepteer dat het tot het achter de komma doorrekenen leidt tot schijnoplossingen en 'mandarijnenwetenschap'.

#### 9.3.2 Pas het bestaande systeem toe zolang er geen aanpassingen zijn afgesproken

Investeer in het herstel van vertrouwen in de overheid en de belangenbehartigers-organisaties van de grondgebruikers door af te spreken dat kritiek op het pachtprijsbeheersingssysteem niet zal leiden tot het niet toepassen van het bestaande systeem, zolang er geen nieuwe versie is afgesproken.

### 9.3.3 Herstel onvolkomenheden in regio-indeling

Het is volgens de FPG mogelijk om met inachtneming van het hanteren van de hoofdregel, het moeten zijn van een robuust systeem, de regio-indeling te verbeteren.

### 9.3.4 Laat de generieke aftrek per punt op basis van de Huurwet vervallen

Bij het vaststellen van de pachtprijs voor de woningen van boerderijen is aangehaakt bij het puntensysteem van niet agrarische huurwoningen. Daarbij is een generieke aftrek toegepast klaarblijkelijk op basis van de aanneme dat het wonen op een boerderij minder woongenot oplevert. Naar de mening van de FPG is dit beeld in zijn algemeenheid onjuist en zou deze aftrek moeten vervallen.

### 9.3.5 Het bepalen van de pachtprijs voor bedrijfsgebouwen

De FPG is van mening dat het bestaande pachtprijs systeem voor de gebouwen moet worden vervangen door baseren van de pachtprijs op een percentage van de agrarische gebruikswaarde van het erf met gebouwen. De FPG zal dit standpunt inbrengen in de discussie binnen de commissie van Hall, die naar dit punt een nader onderzoek laat verrichten.

## **9.4 Pacht en de Grondkamer**

De functie van de Grondkamer is voor het overgrote deel een administratieve. Deze functie bestaat uit het registreren van bij haar ingestuurde pachtovereenkomsten. Slechts in een verwaarloosbaar klein aantal gevallen wordt de pachtovereenkomst inhoudelijk getoetst c.q. leidt dit tot een aanpassing. Het in stand houden van deze administratieve activiteit is kostbaar, niet meer van deze tijd, onnodig en leidt mede tot het geen gebruik maken van pacht.

Daarom wordt voorgesteld om de verplichting tot het bij de Grondkamer insturen van contracten te vervangen door de mogelijkheid om dat te doen, ook tijdens de looptijd. Uitgangspunt is dan dat partijen in onderling overleg overeenkomsten sluiten en zich zo nodig tot de Grondkamer kunnen wenden als er een meningsverschil ontstaat. Er zou ook kunnen worden overwogen de toetsingsrol in dat soort gevallen over te dragen aan de pachtkamers.

## **9.5 Pacht en de fiscus**

Tot nu toe is elk betoog door welke partij ook gericht op het krijgen van een uitzonderingspositie als het gaat om de vermogensrendementheffing tevergeefs geweest. Toch meent de FPG dat er in het geval van de reguliere pacht reden is om wel de dan spreekwoordelijke uitzondering op de regel toe te laten. Het is de overheid zelf die de prijs van pacht lager vaststelt dan de marktprijs en maximaliseert tot 2% van de waarde van de grond dan wel tot 110% van de regionorm. Daarom zou het naar de mening van FPG rechtvaardig zijn om de vermogensrendementheffing op regulier verpachte grond te laten vervallen dan wel te halveren. De overheid zou met een dergelijke maatregel laten zien dat zij ook echt een bijdrage wil leveren aan het in standhouden van het instituut pacht en belang hecht aan rechtvaardigheid.

Ter onderbouwing het navolgende.

In de huidige situatie worden verpachte onroerende zaken belast in Box 3.

Hier geldt als uitgangspunt een forfaitair rendement van 4% waarover 30% belasting moet worden betaald. De grondslag van het rendement van 4% is in beginsel de waarde van de onroerende zaak in het economisch verkeer. Bij de waardering van gronden in verpachte staat wordt rekening gehouden met het waardedrukkend effect. Bij reguliere pacht kan deze waardedruk oplopen tot 45% van de vrije verkeerswaarde. Eerder verdedigde het ministerie het forfaitaire rendement bij pacht door uit te gaan van een maximale pachtopbrengst van € 2.000,00 per ha bij een waarde van € 100.000,00 per ha. Men berekende een forfaitaire heffing van € 540,00 (45% van € 100.000,00 en daar 1.2% van) en stelde dat de inkomstenbelasting (vermogensrendementheffing) dan 27% was.

Een opbrengst van € 2.000,00 per ha. wordt in de praktijk echter niet gehaald vanwege de plafonds in het pachtprijsbeheersingssysteem. Het is veel realistischer om in het cijfervoorbeeld van het ministerie uit te gaan van een pacht van zeg € 700,00 per ha, dan leidt de forfaitaire heffing van € 540,00 per ha tot een belastingheffing van 77%. Wanneer daarbij dan nog wordt bedacht dat er ook niet aftrekbare kosten moeten worden gemaakt als die van het waterschap en voor beheer is duidelijk dat er in veel gevallen geen direct rendement resteert. Niet omdat daarvoor geen economische grondslag bestaat maar omdat de overheid in het economisch verkeer ingrijpt, met als gevolg strijd met het door haar gehanteerde uitgangspunt van een forfaitair rendement van 4%. Dan is het ook rechtvaardig om de belastingheffing daaraan aan te passen.

## 10 TIENPUNTENLIJST MET AANBEVELINGEN

Het rapport 'Hoe nu verder met pacht en de pachtprijsbepaling' van de Federatie Particulier Grondbezit bestaat uit een studie en een groot aantal onderbouwde aanbevelingen gericht op het verbeteren van het pachtrecht. Hierna volgen de tien belangrijkste aanbevelingen.

### 10.1 Onderken het belang van pacht en de noodzaak van verbetering.

Voor de landbouw, de grondgebruikers/ondernemers en de grondeigenaren.

### 10.2 Los het grootste knelpunt op.

Door het pachtprijsbeheersingssysteem niet meer van toepassing te laten zijn bij het grond beschikbaar stellen voor een periode langer dan zes jaar en door op erfpacht korter dan 25 jaar de dwingendrechtelijke bepalingen van pachtrecht niet meer toe te passen. .

### 10.3 Herstel het vertrouwen m.b.t. het toepassen van het pachtprijsbeheersingssysteem.

Pas het bestaande systeem toe zolang er geen andere aanpassingen zijn afgesproken.

### 10.3 Maak het mogelijk om ook bedrijfsgebouwen geliberaliseerd te verpachten.

Dit zal zwarte pacht tegen gaan en de rechtszekerheid van partijen bevorderen.

### 10.4 Voer de opzeggingsgrond van het bereiken van de AOW leeftijd weer in.

Dit zal de doorstroming van grond naar toekomstgerichte bedrijven ten goede komen.

### 10.5 Laat de preventieve toetsing van geliberaliseerde overeenkomsten vervallen.

Dit voorkomt veel bureaucratie en gaat de zwarte pacht tegen.

### 10.6 Herstel onvolkomenheden in regio-indeling.

Het is volgens de FPG mogelijk om met in achtneming van de hoofdlijnen, het moeten zijn van een robuust systeem, de regio indeling te verbeteren.

### 10.7 Laat de generieke aftrek vanwege het zijn van een agrarische woning vervallen.

Naar de mening van de FPG is het wonen op een boerderij niet nadelig en zou deze aftrek moeten vervallen.

### 10.8 Bepaal de pachtprijs voor bedrijfsgebouwen op de agrarische gebruikswaarde.

De opzet van het huidige systeem dateert uit 1958 en werkt verkeerd uit.

### 10.9 Vervang de verplichting om pachtcontracten in te sturen bij de Grondkamer door de mogelijkheid om dat te doen.

Dit zal een grote hoeveelheid bureaucratie en onnodige kosten voor het bedrijfsleven vervangen.

### 10.10 Verlaag het fictief rendement bij pacht voor de vermogens rendementheffing van 4% naar 2%.

Dit is rechtvaardig omdat de overheid het behalen van een rendement van 4% onmogelijk maakt.

**BIJLAGEN**

**34. Landwirtschaftliche Betriebe mit Pachtflächen**

3010800

Erhebungsjahr <sup>1)</sup>	Landwirtschaftliche Betriebe			Landwirtschaftlich genutzte Fläche				
	insgesamt	darunter mit gepachteter LF	Anteil der Betriebe mit Pachtflächen an den Betrieben insgesamt	insgesamt <sup>1)</sup>	darunter gepachtete LF	Pachtfläche je Betrieb	Pachtanteil	Pachtentgelt
<b>Früheres Bundesgebiet</b>								
1985	741	432	58,3	11 884	4 044	9,4	34,0	198
1987	705	416	59,0	11 843	4 268	10,3	36,0	202
1989	665	395	59,4	11 768	4 489	11,4	38,1	214
1991	621	387	62,4	11 754	4 993	12,9	42,5	217
1993	579	362	62,4	11 731	5 292	14,6	45,1	217
1995	536	331	61,7	11 638	5 471	16,5	47,0	216
<u>1997</u>	<u>504</u>	<u>311</u>	<u>61,6</u>	<u>11 623</u>	<u>5 607</u>	<u>18,0</u>	<u>48,2</u>	<u>218</u>
1999	432	296	68,3	11 530	5 760	19,5	50,0	221
2001	407	278	68,4	11 394	5 926	21,3	52,0	225
2003	383	265	69,2	11 430	6 127	23,2	53,6	231
2005	360	253	70,1	11 455	6 104	24,2	53,3	227
2007	339	235	69,1	11 340	6 046	25,8	53,3	234
<b>Neue Länder</b>								
1991	22	11	48,8	5 282	4 094	386,2	77,5	67
1993	27	15	57,1	5 291	4 753	310,7	89,8	77
1995	31	19	59,7	5 519	4 975	268,9	90,1	85
<u>1997</u>	<u>32</u>	<u>20</u>	<u>62,2</u>	<u>5 559</u>	<u>5 064</u>	<u>254,5</u>	<u>91,1</u>	<u>90</u>
1999	29	21	69,6	5 589	5 018	244,5	89,8	97
2001	29	21	71,1	5 584	4 919	262,2	88,1	104
2003	30	21	70,3	5 552	4 726	225,8	85,1	113
2005	29	21	69,6	5 580	4 531	220,7	81,2	119
2007	30	20	68,2	5 567	4 395	215,4	78,9	122
<b>Deutschland</b>								
1991	643	398	61,9	17 037	9 087	22,8	53,3	141
1993	606	377	62,2	17 022	10 046	26,7	59,0	143
1995	567	349	61,6	17 157	10 446	29,9	60,9	147
<u>1997</u>	<u>536</u>	<u>331</u>	<u>61,7</u>	<u>17 182</u>	<u>10 671</u>	<u>32,3</u>	<u>62,1</u>	<u>150</u>
1999	462	316	68,4	17 119	10 778	34,0	63,0	158
2001	436	299	68,6	16 978	10 845	36,3	63,9	164
2003	412	285	69,2	16 982	10 853	38,0	63,9	174
2005	390	273	70,1	17 035	10 635	38,9	62,4	176
2007	371	256	69,0	16 932	10 456	40,9	61,8	183

Anm.: Repräsentative Ergebnisse der Landwirtschaftszählungen und der Agrarberichterstattungen von 1985 bis 1999 sowie der Agrarstrukturerhebungen 2001 bis 2007.

1) Ab 1999 sind die Ergebnisse mit denen der Vorjahre aufgrund der Anhebung unterer Erfassungsgrenzen nur bedingt vergleichbar.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, BMELV (425).

## Betriebsformen und Betriebsergebnisse

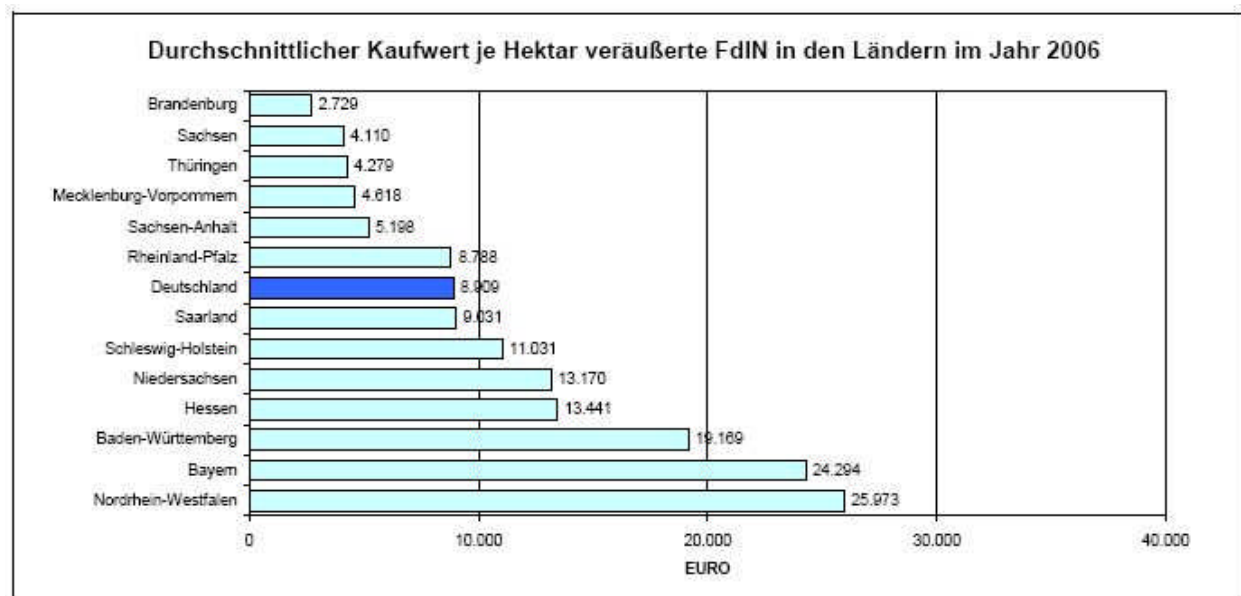
### Besitz- und Eigentumsverhältnisse der landwirtschaftlichen Betriebe

(MBT-0102030-0000)

Merkmal	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		Deutschland		
	1999	2003 <sup>1)</sup>	2007	1999	2007	1999	2003	2007
<b>Zahl der Betriebe in 1000</b>								
Betriebe mit ...								
selbstbewirtschafteter eigener LF	385,4	333,9	303,9	21,3	23,5	406,7	356,1	328,5
unentgeltlich zur Bewirtschaftung erhaltener LF	21,1	22,5	28,6	2,7	3,5	23,8	25,0	32,3
gepachteter LF	278,1	264,6	234,5	20,5	20,4	316,0	285,5	255,5
von familienfremden Personen	272,0	242,6	217,0	19,0	19,1	291,0	261,7	236,8
von Familienangehörigen	77,4	73,1	56,9	4,2	3,2	81,6	77,7	60,0
<b>Betriebe insgesamt</b>	<b>432,5</b>	<b>382,5</b>	<b>339,3</b>	<b>29,5</b>	<b>29,9</b>	<b>461,9</b>	<b>412,3</b>	<b>370,5</b>
darunter								
Betriebe ohne eigene LF	44,9	46,2	35,4	7,9	6,4	52,8	53,6	42,0
Betriebe mit eigener LF überhaupt	387,6	336,3	303,9	21,5	23,5	409,1	358,7	328,5
<b>Anteil der Betriebe mit Pachtflächen an den Betrieben insgesamt</b>	<b>%</b>	<b>68,3</b>	<b>69,2</b>	<b>69,1</b>	<b>69,6</b>	<b>68,2</b>	<b>68,4</b>	<b>69,0</b>
<b>Fläche der Betriebe in 1000 ha LF</b>								
Selbstbewirtschaftete eigene LF	5 674,8	5 183,3	5 106,4	515,9	1 117,9	6 190,7	5 956,9	6 232,6
unentgeltlich zur Bewirtschaftung erhalten	95,7	119,2	188,0	54,8	54,6	150,5	171,8	243,5
gepachtete LF	5 759,8	6 127,2	6 045,6	5 018,2	4 394,9	10 778,0	10 853,0	10 455,8
von familienfremden Personen	4 912,1	5 239,7	5 393,9	4 946,2	4 325,0	9 858,3	9 885,0	9 733,8
von Familienangehörigen	847,7	887,4	651,5	72,0	70,1	919,7	968,0	722,0
<b>Selbstbewirtschaftete LF insgesamt</b>	<b>11 530,3</b>	<b>11 429,7</b>	<b>11 339,9</b>	<b>5 588,8</b>	<b>5 567,2</b>	<b>17 119,2</b>	<b>16 981,8</b>	<b>16 931,9</b>
darunter								
Pachtfläche ohne eigene LF	1 151,3	1 271,9	998,5	1 405,9	768,5	2 557,2	2 302,1	1 773,0
eigene LF überhaupt	6 088,7	5 607,7	5 106,4	573,8	1 117,9	6 662,6	6 460,8	6 232,7
<b>Pachtflächenanteil</b>	<b>%</b>	<b>50,0</b>	<b>53,6</b>	<b>53,3</b>	<b>89,8</b>	<b>78,9</b>	<b>63,0</b>	<b>63,9</b>

Anm.: Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie der Agrarstrukturhebungen 2003 und 2007 (jeweils repräsentativ).  
 1) Ab 2003 einschließlich Berlin.

Statistisches Bundesamt, BMELV (425)



Quelle: Statistisches Bundesamt



**Agrarische bedrijven naar aandeel grond in eigendom, bedrijfsgrootte en hoofdbedrijfstype (NEG)**

	bedrijven met cult. gr. geheel in eigendom	bedrijven met ... procent cultuurgrond in eigendom				oppervlakte met cult. gr. geheel gepacht	Bedrijven meer dan ... procent cultuurgrond in eigendom			
		80- 100%	50- 79%	20- 49%	<20%		> 80	> 50	> 20	> 1%
1970	38,1%	8,8%	14,1%	10,4%	6,0%	22,6%	46,9%	61,0%	71,4%	77,4%
1975	42,5%	8,8%	14,3%	10,3%	5,7%	18,5%	51,3%	65,6%	75,9%	81,5%
1977	43,2%	9,4%	14,6%	10,5%	5,8%	16,4%	52,6%	67,3%	77,8%	83,6%
1979	44,7%	9,7%	14,7%	10,4%	5,5%	15,1%	54,4%	69,1%	79,4%	84,9%
1983	47,0%	9,9%	14,7%	10,1%	5,4%	12,9%	56,8%	71,5%	81,6%	87,1%
1985	47,1%	10,6%	15,1%	9,9%	5,2%	12,1%	57,7%	72,8%	82,7%	87,9%
1987	47,4%	11,2%	15,0%	9,9%	5,3%	11,2%	58,6%	73,6%	83,5%	88,8%
1993	51,6%	11,6%	14,0%	9,1%	4,5%	9,2%	63,2%	77,2%	86,2%	90,8%
1995 1)	50,9%	11,1%	13,9%	9,4%	6,7%	8,0%	62,0%	75,9%	85,3%	92,0%
1997	50,7%	11,2%	14,4%	9,5%	7,3%	7,0%	61,9%	76,3%	85,8%	93,0%
1998	50,1%	11,5%	14,9%	9,6%	7,3%	6,6%	61,5%	76,4%	86,0%	93,4%
1999	49,0%	11,7%	15,3%	10,0%	7,6%	6,4%	60,7%	76,0%	86,0%	93,6%
2003	42,5%	10,9%	18,2%	12,0%	7,1%	9,3%	53,5%	71,6%	83,7%	90,7%
2005	41,1%	11,4%	18,8%	12,3%	7,1%	9,3%	52,6%	71,3%	83,7%	90,7%
2007	33,4%	15,4%	20,1%	13,8%	7,3%	10,0%	48,8%	68,9%	82,7%	90,0%
Specificatie 2007										
Bedrijfsgrootte										
0,01 tot 1 ha	77,0%	12,1%	1,4%	0,8%	0,5%	8,3%	89,0%	90,4%	91,2%	91,7%
1 tot 5 ha	64,1%	9,0%	7,4%	6,3%	2,8%	10,4%	73,2%	80,6%	86,9%	89,6%
5 tot 10 ha	43,0%	11,1%	15,1%	12,1%	6,5%	12,2%	54,0%	69,1%	81,3%	87,8%
10 tot 15 ha	29,8%	15,5%	19,2%	15,4%	8,4%	11,7%	45,2%	64,5%	79,8%	88,3%
15 tot 20 ha	24,8%	16,2%	23,5%	15,8%	8,7%	10,9%	41,0%	64,6%	80,4%	89,1%
20 tot 30 ha	17,0%	19,7%	27,2%	16,8%	9,3%	10,0%	36,8%	64,0%	80,7%	90,0%
30 tot 50 ha	12,2%	21,0%	30,9%	17,7%	9,3%	8,9%	33,2%	64,1%	81,8%	91,1%
50 tot 100 ha	8,2%	20,1%	31,6%	21,9%	10,8%	7,5%	28,2%	59,8%	81,7%	92,5%
100 en meer ha	5,8%	16,5%	27,4%	24,8%	16,2%	9,3%	22,3%	49,7%	74,5%	90,7%
Hoofdbedrijfstype										
Akkerbouwbedrijven	23,6%	13,5%	18,0%	15,8%	10,1%	19,0%	37,1%	55,1%	70,9%	81,0%
Tuinbouwbedrijven	56,9%	13,3%	7,9%	7,8%	4,4%	9,8%	70,2%	78,1%	85,8%	90,2%
Blijvende										
teeltbedrijven	51,0%	14,5%	11,9%	8,9%	4,6%	9,0%	65,5%	77,4%	86,3%	91,0%
Graasdierbedrijven	28,3%	17,0%	24,5%	14,5%	7,1%	8,5%	45,3%	69,8%	84,3%	91,5%
Hokdierbedrijven	49,9%	11,1%	14,3%	12,3%	6,9%	5,4%	61,0%	75,4%	87,7%	94,6%
Gewassencombinaties	22,7%	16,0%	21,8%	18,0%	10,1%	11,4%	38,7%	60,5%	78,5%	88,6%
Veeteeltcombinaties	23,8%	16,7%	28,9%	20,0%	7,5%	3,2%	40,4%	69,3%	89,3%	96,8%
Gewassen-										
/Veeteeltcomb.	26,8%	14,5%	22,1%	18,3%	9,5%	8,9%	41,3%	63,3%	81,6%	91,1%

Bron: CBS Landbouwtelling (Bewerking EJB).

1) Vanaf 1995 gewijzigde berekeningsmethode

## Agrarische bedrijven naar aandeel grond in eigendom, bedrijfsgrootte en hoofdbedrijfstype (NEG)

	bedrijven met cult. gr.	bedrijven met ... procent cultuurgrond in eigendom			minder dan 20%	oppervlakte met cult. gr. geheel gepacht	Totaal Aantal Bedrijven
		80-100%	50-79%	20-49%			
		geheel in eigendom					
1970	68931	15987	25475	18793	10920	40833	180939
1975	67255	13983	22623	16286	8959	29224	158330
1977	65017	14128	22021	15733	8747	24701	150347
1979	64561	14001	21252	15017	7899	21805	144535
1983	63442	13317	19801	13681	7349	17435	135025
1985	62305	14027	19929	13102	6868	16018	132249
1987	60996	14383	19251	12693	6834	14432	128589
1993	60530	13557	16418	10662	5305	10831	117303
1995 1)	56553	12313	15480	10426	7461	8908	111141
1997	53826	11893	15241	10028	7702	7400	106090
1998	51654	11843	15347	9939	7549	6850	103182
1999	48992	11655	15331	10015	7608	6359	99960
2003	35460	9119	15149	10029	5890	7720	83367
2005	32861	9126	14986	9849	5656	7393	79871
2007	25068	11512	15042	10356	5461	7505	74944
Specificatie 2007							
Bedrijfsgrootte							
0,01 tot 1 ha	3296	516	58	35	22	355	4282
1 tot 5 ha	9870	1393	1142	968	424	1596	15393
5 tot 10 ha	4713	1215	1658	1333	711	1343	10973
10 tot 15 ha	2078	1079	1342	1072	588	819	6978
15 tot 20 ha	1284	838	1218	819	451	562	5172
20 tot 30 ha	1420	1648	2270	1399	773	836	8346
30 tot 50 ha	1543	2650	3910	2232	1181	1121	12637
50 tot 100 ha	751	1851	2909	2015	995	692	9213
100 en meer ha	113	322	535	483	316	181	1950

Hoofdbedrijfstype

Akkerbouwbedrijven	2688	1529	2044	1801	1150	2154	11366
Tuinbouwbedrijven	5021	1171	695	684	390	861	8822
Blijvende teeltbedrijven	2269	647	532	396	206	402	4452
Graasdierbedrijven	10885	6555	9422	5580	2747	3275	38464
Hokdierbedrijven	2470	552	709	610	342	268	4951
Gewassencombinaties	305	216	294	242	136	153	1346
Veeteeltcombinaties	426	299	518	358	134	58	1793
Gewassen- /Veeteeltcomb.	1004	543	828	685	356	334	3750

---

Bron: CBS Landbouwtelling ■.

1) Vanaf 1995 gewijzigde  
berekenningsmethode

**Oppervlakte agrarische bedrijven naar aandeel grond in eigendom, bedrijfsgrootte en hoofdbedrijfstype (NEG)**

*Area of holdings by part of owned land, size (ha) and main type of holding (DCT)*

	oppervlakte geheel in eigendom	oppervlakte waarvan ... procent in eigendom				minder dan 20%	oppervlakte geheel gepacht	areaal cultuur- grond
		80-	50-	20-				
		100%	79%	49%				
	ha							
1970	597642	225712	320039	247705	175923	575576	2142597	
1975	621995	236006	337055	252345	173799	460766	2081966	
1977	620489	256887	347026	259271	175601	401007	2060281	
1979	609840	286481	352990	258988	163530	361654	2033483	
1983	631464	281776	359355	257242	159078	319797	2008712	
1985	643249	313343	373900	259812	155365	273354	2019023	
1987	633767	338118	383714	258466	154842	245356	2014263	
1993	660787	379504	379693	245848	133355	188464	1987651	
1995 1)	608785	359969	377057	258427	200566	159943	1964747	
1997	601903	355947	391435	262101	213609	140125	1965120	
1998	581341	366293	405911	269623	216018	133571	1972757	
1999	558439	364036	421762	278498	220664	123549	1966948	
							0	
2003	384071	323068	490866	337137	204610	173031	1912783	
2005	355109	328826	519157	345800	206049	167518	1922459	
2007	272054	352671	534210	369232	208089	178073	1914330	

Specificatie

2007

Bedrijfsgrootte

0,01 tot 1 ha	1814	336	40	23	13	191	2417
1 tot 5 ha	26622	3777	3785	3213	1436	4756	43588
5 tot 10 ha	33276	8972	12319	9770	5317	9607	79260
10 tot 15 ha	25136	13489	16727	13376	7329	10074	86131
15 tot 20 ha	22263	14560	21276	14289	7865	9756	90009
20 tot 30 ha	34406	41431	56715	34923	19284	20700	207460
30 tot 50 ha	59184	103369	153639	87897	46387	43618	494094
50 tot 100 ha	49123	121687	192313	135138	67063	45251	610574
100 en meer ha	20231	45050	77397	70603	53396	34120	300797

Bron: CBS Landbouwtelling

**Oppervlakte agrarische bedrijven naar aandeel grond in eigendom, bedrijfsgrootte en hoofdbedrijfstype (NEG)**

*Area of holdings by part of owned land, size (ha) and main type of holding (DCT)*

	oppervlakte geheel in eigendom	oppervlakte waarvan ... procent in eigendom			minder dan 20%	oppervlakte geheel gepacht
		80-	50-	20-		
1970	27,9%	10,5%	14,9%	11,6%	8,2%	26,9%
1975	29,9%	11,3%	16,2%	12,1%	8,3%	22,1%
1977	30,1%	12,5%	16,8%	12,6%	8,5%	19,5%
1979	30,0%	14,1%	17,4%	12,7%	8,0%	17,8%
1983	31,4%	14,0%	17,9%	12,8%	7,9%	15,9%
1985	31,9%	15,5%	18,5%	12,9%	7,7%	13,5%
1987	31,5%	16,8%	19,0%	12,8%	7,7%	12,2%
1993	33,2%	19,1%	19,1%	12,4%	6,7%	9,5%
1995 1)	31,0%	18,3%	19,2%	13,2%	10,2%	8,1%
1997	30,6%	18,1%	19,9%	13,3%	10,9%	7,1%
1998	29,5%	18,6%	20,6%	13,7%	11,0%	6,8%
1999	28,4%	18,5%	21,4%	14,2%	11,2%	6,3%
2003	20,1%	16,9%	25,7%	17,6%	10,7%	9,0%
2005	18,5%	17,1%	27,0%	18,0%	10,7%	8,7%
2007	14,2%	18,4%	27,9%	19,3%	10,9%	9,3%
Specificatie						
2007						
Bedrijfsgrootte						
0,01 tot 1 ha	75,1%	13,9%	1,6%	1,0%	0,5%	7,9%
1 tot 5 ha	61,1%	8,7%	8,7%	7,4%	3,3%	10,9%
5 tot 10 ha	42,0%	11,3%	15,5%	12,3%	6,7%	12,1%
10 tot 15 ha	29,2%	15,7%	19,4%	15,5%	8,5%	11,7%
15 tot 20 ha	24,7%	16,2%	23,6%	15,9%	8,7%	10,8%
20 tot 30 ha	16,6%	20,0%	27,3%	16,8%	9,3%	10,0%
30 tot 50 ha	12,0%	20,9%	31,1%	17,8%	9,4%	8,8%
50 tot 100 ha	8,0%	19,9%	31,5%	22,1%	11,0%	7,4%
100 en meer ha	6,7%	15,0%	25,7%	23,5%	17,8%	11,3%

Bron: CBS Landbouwtelling

**Resultaten (euro/ha) akkerbouwbedrijven (van 70-400 nge) naar percentage eigendom, gemiddelde 2003-2007**

	Percentage eigendom				Alle
	75-100	50-75	25-50	< 25	
Aantal steekproefbedrijven	29	24	24	19	96
Aantal bedrijven populatie	1.009	623	691	842	3.165
Bedrijfsoppervlakte (ha)	104	110	103	78	98
Bedrijfsomvang (nge)	137	160	148	119	139
<b>Resultaten per ha</b>					
Opbrengsten	3.369	3.550	3.506	3.968	3.551
Kosten	2.469	2.764	2.844	3.212	2.765
Bedrijfswinst normale bedrijfsvoering	900	786	662	756	786
Betaalde pacht (+)	74	252	380	522	277
Financieringslasten (+)	301	305	281	201	277
Vergoeding grond, vermogen en eigen arbeid	1.275	1.343	1.324	1.478	1.340
Vergoeding eigen arbeid (-)	332	347	300	440	350
Vergoeding in materiële activa vastgelegd vermogen (-)	278	265	260	301	275
Vergoeding in immat. activa vastgelegd vermogen (-) a)	4	6	4	4	5
Vergoeding grond I	660	725	759	734	710
Reservering: 1% pachtervermogen (-)	72	68	68	77	71
Vergoeding grond II	<b>588</b>	<b>656</b>	<b>691</b>	<b>657</b>	<b>638</b>
Idem in % van totaal	0,92	1,03	1,08	1,03	1,00

a) Is gelijk aan rente over quota.

Bron: Commissie pachtnormen II 2010; Informatienet.

**Resultaten (euro/ha) melkveebedrijven (van 70-400 nge) naar percentage eigendom, gemiddelde 2003-2007**

	Percentage eigendom				Alle
	75-100	50-75	25-50	< 25	
Aantal steekproefbedrijven	74	63	37	26	200
Aantal bedrijven populatie	5.385	4.255	2.528	1.735	13.902
Bedrijfsoppervlakte (ha)	50	53	57	55	53
Bedrijfsomvang (nge)	123	123	124	111	122
<b>Resultaten per ha</b>					
Opbrengsten	5.736	5.247	5.192	4.548	5.321
Kosten	4.335	4.021	3.982	3.527	4.062
Bedrijfswinst normale bedrijfsvoering	1.401	1.226	1.210	1.021	1.258
Betaalde pacht (+)	43	131	253	331	149
Financieringslasten (+)	608	572	522	316	542
Vergoeding grond, vermogen en eigen arbeid	2.052	1.928	1.985	1.669	1.949
Vergoeding eigen arbeid (-)	697	712	594	620	671
Vergoeding in materiële activa vastgelegd vermogen (-)	418	362	353	317	375
Vergoeding in immat. activa vastgelegd vermogen (-) a)	122	110	101	81	109
Vergoeding grond I	815	745	937	650	795
Reservering: 1% pachtervermogen (-)	118	103	97	89	105
Vergoeding grond II	<b>697</b>	<b>642</b>	<b>840</b>	<b>561</b>	<b>689</b>
Idem in % van totaal	1,01	0,93	1,22	0,81	1,00

a) Is gelijk aan rente over quota.

Bron: Commissie pachtnormen II 2010; Informatienet.

**Resultaten (euro/ha) akkerbouw- en melkveebedrijven (van 70-400 nge) naar percentage eigendom, gemiddelde 2003-2007**

	Percentage eigendom				Alle
	75-100	50-75	25-50	< 25	
Aantal steekproefbedrijven	103	87	61	45	296
Aantal bedrijven populatie	6.394	4.877	3.219	2.577	17.067
Bedrijfsoppervlakte (ha)	58	60	67	62	61
Bedrijfsomvang (nge)	126	127	129	114	125
<b>Resultaten per ha</b>					
Opbrengsten	5.070	4.851	4.612	4.310	4.795
Kosten	3.810	3.730	3.595	3.384	3.676
Bedrijfswinst normale bedrijfsvoering	1.260	1.122	1.017	926	1.119
Betaalde pacht (+)	52	158	295	406	187
Financieringslasten (+)	523	511	440	270	463
Vergoeding grond, vermogen en eigen arbeid	1.835	1.790	1.752	1.602	1.769
Vergoeding eigen arbeid (-)	595	629	497	545	576
Vergoeding in materiële activa vastgelegd vermogen (-)	378	339	321	311	345
Vergoeding in immat. activa vastgelegd vermogen (-) a)	89	86	69	50	78
Vergoeding grond I	773	736	865	697	770
Reservering: 1% pachtervermogen (-)	105	95	87	84	95
Vergoeding grond II	<b>668</b>	<b>640</b>	<b>778</b>	<b>613</b>	<b>675</b>
Idem in % van totaal	0,99	0,95	1,15	0,91	1,00

a) Is gelijk aan rente over quota.

Bron: Commissie pachtnormen II 2010; Informatienet