

Evaluatie pachtregelgeving

*Prof. mr. D.W. Bruil
Instituut voor Agrarisch Recht Wageningen*

maart 2014

Voorwoord

Op 1 september 2007 is de Pachtwet ingetrokken en het vernieuwde pachtrecht, voornamelijk opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, in werking getreden. Al bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling en invoering van titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek werd van verschillende kanten aangedrongen op een evaluatie van de pachtregeling. De wijzigingen in het pachtrecht die in 2007 werden doorgevoerd waren immers betrekkelijk beperkt van karakter en een meer fundamentele herziening zou alsnog nodig kunnen zijn. Aanvankelijk werd een evaluatie voorzien op een termijn van vier jaar. Dat is iets langer geworden. Op zich is dat niet zo erg. Er is meer ervaring opgedaan met de wetgeving en trends kunnen wat meer worden doorgetrokken.

De pachtregelgeving is nooit onomstreden geweest. In de historie zijn er twee Staatscommissies en een Regeringscommissie aan te pas gekomen, voordat de Pachtwet in 1958 vorm kreeg, een vorm die in hoofdlijnen nu nog bestaat. Ook na 1958 zijn er – mede onder invloed van het steeds verder teruglopende pachtareaal - vele discussies gevolgd over wat ‘het dilemma van de pacht’ is gaan heten: hoe kunnen we komen tot een pachtregeling die recht doet aan verlangens van zowel pachters als verpachters?

Ik heb niet de illusie dat dit evaluatierapport een einde maakt aan die discussie. Het mooiste wat er zou kunnen gebeuren is dat (organisaties van) pachters en verpachters gezamenlijk een brief zouden sturen met als inhoud: wij zijn het er mee eens, om verschillende redenen.¹ Maar zelfs dat mag men waarschijnlijk niet verwachten. Niettemin denk ik dat in dit rapport belangrijke bouwstenen voor een nieuwe pachtregeling worden aangedragen. Daarmee zou de basis gelegd kunnen worden voor een pachtrecht dat innerlijk consistent is en de belangen van pachters en verpachters in gelijke mate dient.

De evaluatie heeft langer geduurd dan gepland was. Dat hoort natuurlijk niet. Het is vooral te verklaren doordat de gedachtenontwikkeling, los van het lezen van rapporten en andere literatuur en het weergeven daarvan, mij meer tijd heeft gekost dan ik voor mogelijk had gehouden. Met dit rapport staat die gedachtenontwikkeling trouwens niet stil, ook bij mij niet.

Willem Bruil

¹ Zie de brief van Federatie Particulier Grondbezit (FPG), LTO Nederland (LTO), de Bond van Landpachters en Eigen-Grondgebruikers in Nederland (BLHB), de Vereniging Natuurmonumenten, De Landschappen, Staatsbosbeheer (SBB) en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), november 2004, met als boodschap: wij zijn het er NIET mee eens, om verschillende redenen.

Samenvatting

De huidige pachtregeling moet fundamenteel worden herzien, dat is de boodschap van dit rapport. Er is in de landbouw nog steeds behoefte aan de figuur pacht, maar de huidige wet is tweeslachtig, met aan de ene kant de reguliere pacht met veel dwingendrechtelijke bescherming voor de pachter en aan de andere kant de geliberaliseerde pacht met nauwelijks bescherming. De geliberaliseerde pacht verdringt dan ook de reguliere pacht. Beide pachtvormen kunnen niet de basis zijn voor een nieuw systeem. Regulier is te regulier en liberaal is te liberaal. In hoofdstuk 4 van dit rapport is een beschrijving van een nieuwe pachtregeling opgenomen. Uitgangspunt bij het ontwerpen daarvan was dat pachters en verpachters zoveel mogelijk in staat moeten worden gesteld hun zaken onderling te regelen. Liberalisering dus, maar wel met twee restricties: a) waar nodig bescherming voor de pachter en b) waar mogelijk stimuleren van duurzaam grondgebruik. Kernpunten van het nieuwe stelsel:

- Pachtovereenkomsten voor hoeven: minimaal 25 jaar; voor los land en gebouwen, minimaal 6 jaar, tenzij bijzondere omstandigheden. Verlenging van rechtswege; kan bij overeenkomst van worden afgeweken.
- Goedkeuring door de grondkamer vervalt / grondkamers worden opgeheven.
- Bijzondere bedingen in pachtovereenkomsten schriftelijk vastleggen.
- Geen pacht prijsbeheersing, wel een systeem om tot redelijke pacht prijzen te komen.
- Pachter is bevoegd tot wijziging bestemming, inrichting en gedaante.
- Onderverpachting is toegestaan.
- Indeplaatstelling en medepacht alleen voor hoeves.
- Voorkeursrecht pachter vervalt.
- Geen tussentijdse ontbinding pachtovereenkomst, tenzij onvoorziene omstandigheden.
- Geen bijzondere pachtovereenkomsten meer nodig.

Een beschrijving van het nieuwe stelsel staat in hoofdstuk 4; een schematische samenvatting is te vinden in par. 18 van dat hoofdstuk. Voor bestaande pachtovereenkomsten zal een ruime overgangsregeling moeten worden opgesteld.

In bijlage 1 van dit rapport zijn de wijzigingen in de pachtregelgeving, die in 2007 zijn doorgevoerd, geëvalueerd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Inleiding	9
1. Opdracht	9
2. Werkwijze	9
3. Geschiedenis	11
4. Pacht als financieringsinstrument	11
5. Tabula rasa?	13
6. Kritiek op de huidige regeling	13
7. Hoofdlijn van het rapport	14
Hoofdstuk 2	
Ontwikkelingen in de landbouw	15
1. Algemeen	15
2. Schaalvergroting	15
3. Schaalvergroting en grondprijzen	16
4. Het agrarisch bedrijf van de toekomst	17
Hoofdstuk 3	
Rendementen / opbrengsten	19
1. Inleiding	19
2. Rendement voor de verpachter	19
3. Opbrengst voor de pachter	21
4. Slotsom	21
Hoofdstuk 4	
Naar een nieuwe regeling	23
1. Inleiding	23
2. Liberalisering	24
3. Elementen van een nieuwe regeling	26
4. Schriftelijke vastlegging	27
5. Goedkeuring door de grondkamer	27
6. Duur van de overeenkomst	28
7. Pachtprijzen	29
8. Rechten en verplichtingen van pachter en verpachter	32
9. Koop breekt geen pacht	34
10. Pachtovergang	34
11. Dood breekt geen pacht	34
12. Opzegging van de overeenkomst	35
13. Ontbinding van de overeenkomst	35

14. Voorkeursrecht	35
15. Bijzondere overeenkomsten	36
16. Pachtkamers	37
17. Overgangsrecht	37
18. Nieuw systeem in schema	38
Bijlage 1 – Sleutelen aan de huidige regeling	41
1. Inleiding	41
2. De wijzigingen van 2007	41
3. Veilige verpachter	41
4. Bedrijfsmatige landbouw	42
5. 65-jarige leeftijd	44
6. Eenmalige pacht wordt geliberaliseerde pacht	44
7. Verbeteringen	45
8. Pacht prijzen	50
8.1 Uitgangspunten van het huidige systeem	50
8.2 Kritiek	50
8.3 Verfijning van de huidige systematiek	52
8.4 Pacht prijs van gebouwen	54
8.5 Woningen	54
Bijlage 2 – Gesprekspartners / klankbordgroep	55
Bijlage 3 – Rapportage Landbouw Economisch Instituut	57

Hoofdstuk 1

Inleiding

1. Opdracht

De opdracht van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de evaluator is in de brief aan de Tweede Kamer als volgt verwoord:²

De kernvraag van evaluatie luidt vooralsnog: «Zijn de huidige pacht-vormen een adequaat financieringsinstrument voor de landbouw?». Deze vraag valt uiteen in drie deelgebieden die in de evaluatie aan de orde dienen te komen, te weten: 1. breng de ontwikkelingen met betrekking tot de financiering van het grondgebruik in de landbouw in beeld 2. onderzoek of de huidige pachtvormen daar bij passen 3. herbezin op de rol die de Grondkamers daarbinnen vervullen.

Deze opdracht is door mij nader ingevuld en gespecificeerd, zoals ook de bedoeling was. Ik hanteerde daarbij een driedeling:

- a. Een overzicht van de feitelijke ontwikkelingen rond de pacht. In hoofdstuk 2 wordt dit overzicht geboden. Veel van het materiaal is aangedragen door het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) (bijlage 3).
- b. Een korte beschouwing over de economische aspecten van pacht. Daarbij spelen zowel macro-economische aspecten (wat zijn de belangrijkste aspecten van de ontwikkeling van de agrarische sector) en ook om de micro-economische invalshoek: het rendement van de verpachter en de verdien capaciteit van de pachter. Hoofdstuk 3 gaat over dit onderwerp.
- c. Op basis van deze twee hoofdstukken worden in hoofdstuk 4 de contouren geschetst van een nieuwe pachtregeling zoals die er volgens mij uit zou kunnen zien.
- d. Een verhaal over de juridische aspecten van pacht. In de eerste plaats betreft dit een beoordeling van de wijzigingen die in 2007 in de pachtregeling zijn doorgevoerd. In de tweede plaats gaat het om een bredere beschouwing over de verschillende soorten pachtovereenkomsten en de beschermingsregels die daarbij een rol spelen.

2. Werkwijze

Het was nadrukkelijk niet de bedoeling om weer “een commissie” in te schakelen voor deze evaluatie. De achtergrond daarvan zou kunnen zijn dat commissies met daarin vertegenwoordigers van belangenorganisaties, niet altijd met goede voorstellen komen. Voor zover belangenbehartigers een plaats hebben in zo’n commissie loopt men inderdaad het risico dat er voorstellen uit komen die beide belangen – die van pachters en van verpachters – sparen. Naar mijn smaak is dat gebeurd in 2007, bij de overgang van de Pachtwet naar het Burgerlijk Wetboek. Voorafgaand aan deze operatie is er ook al geëvalueerd, door de Commissie Leemhuis, in 2001, bestaande uit deskundigen. Dit was wel

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 27 924, nr. 58.

een uitstekend rapport, maar de belangenorganisaties hebben de voorstellen van deze commissie en het daaropvolgende voorontwerp van de regering terzijde geschoven. Weliswaar is bij de wetswijziging in 2007 geen officiële commissie meer van de grond gekomen – behalve dan de Commissies Van Hall I en II die over de pachtprizen hebben geadviseerd - maar is een soort wapenstilstand ontstaan die geleid heeft tot een regeling die enerzijds de reguliere pacht geheel intact heeft gelaten en anderzijds de geliberaliseerde pacht veel ruimer dan voorheen toepasbaar gemaakt. Dat dit tot een tweeslachtige regeling heeft geleid zal straks nog aan de orde komen.

Er is, zoals gezegd, nog wel een commissie ingesteld voor het doen van voorstellen voor een nieuw pachtprizensysteem: de Commissie Van Hall. Deze Commissie, waarin eveneens de belangen vertegenwoordigd waren, heeft binnen de opdracht – een pachtprizensysteem gebaseerd op de verdien capaciteit van de boeren – goede voorstellen ontwikkeld die ook in de wet en het Pachtprizenbesluit zijn doorgevoerd. Toch is nu niemand echt tevreden met het stelsel van pachtprizen.

Geen commissie dus. Nu is niet gezegd dat een enkele evaluator vanzelf met goede ideeën komt. Ik had dan ook wel behoefte aan *input* uit het veld. In de loop van voorjaar en zomer heb ik gesprekken gevoerd met een groot aantal mensen. In bijlage 2 is een lijst opgenomen. Deze gesprekken hadden geen formeel karakter, er zijn ook geen verslagen van gemaakt. In dit rapport vindt u ook geen weergave van de standpunten van de verschillende gesprekspartners. Voor sommigen was dat een teleurstelling – zij kunnen nu niet aan hun achterban laten zien wat zij hebben ingebracht – voor velen was dat ook een geruststelling: men kon vrijuit spreken. Zelf heb ik deze gesprekken als plezierig en zinvol ervaren. Als in dit rapport goede ideeën staan, kunnen deze heel goed afkomstig zijn uit deze gesprekken. De grote lijn uit deze gesprekken – als die er al is – was niet verrassend: vertegenwoordigers van pachters willen liefst de liberale vormen afschaffen en de reguliere pacht behouden, vertegenwoordigers van verpachters willen verdergaand liberaliseren.

Ook heb ik enkele deskundigen benaderd om te fungeren als ‘klankbordgroep’. Voor de samenstelling daarvan zie bijlage 2. De klankbordgroep heeft kunnen reageren op het uitgewerkte onderzoeksvoorstel en heeft een concepttekst onder ogen gehad. Door deze werkwijze is het eindrapport in ieder geval behoed voor ernstige uitglijders.

Vanwege het ministerie van Economische Zaken is dit onderzoek begeleid door Liesbeth Kap, Henk Riphagen, Dirk Jan Jans en Eric van Ditzhuijzen. Liesbeth Kap heeft via de buitenlandse vertegenwoordigingen een deel van de rechtsvergelijkende bouwstenen aangedragen. Eric van Ditzhuijzen heeft een basis geleverd voor de economische aspecten. Een concept-rapport is besproken met de opdrachtgever.

Ik zou graag uitvoerig rechtsvergelijkend onderzoek hebben gedaan. Het is immers interessant om kennis te nemen van pachtregels in andere landen. Voor zo’n onderzoek ontbraken echter tijd en middelen. Wel heb ik, via de medewerking van het Ministerie van Economische Zaken enige informatie ontvangen van de ambassades in Duitsland, Engeland en Frankrijk. Deze informatie geeft in ieder geval een indruk van de toestand van de pacht in die landen. Een goed rechtsvergelijkend onderzoek is intussen geen sinecure. Men kan

daarbij niet volstaan met het bestuderen van de geldende wetsteksten, rechtspraak en literatuur. Ook de werking in de praktijk van de rechtsregels zou moeten worden onderzocht. Om een voorbeeld te nemen: als een buitenstaander de Nederlandse pachtregels zou lezen, zou hij gemakkelijk tot de conclusie kunnen komen dat wij beschikken over een strikte regeling, met veel pachtersbescherming. Ook de feitelijke situatie zou in ogenschouw moeten worden genomen: hoe ziet de structuur van de agrarische bedrijven eruit, hoe staat het met vraag en aanbod van landbouwgrond, enzovoorts. Voor het overige moet ik bekennen dat, waar in dit rapport verwezen wordt naar buitenlandse rechtsstelsels, nauwelijks wetenschappelijke verantwoording voorhanden is.

De gesprekspartners, de klankbordgroep en de opdrachtgever zijn niet verantwoordelijk voor het eindresultaat van dit evaluatieonderzoek. Dat is alleen de evaluator.

3. *Geschiedenis*

Over de geschiedenis van de pacht valt veel te zeggen. Ik zal dat niet op deze plaats doen.³ Een rustig bezit is het pachtrecht nooit geweest, zij het ook dat het pachtrecht zich als een betrekkelijk afzonderlijk en geïsoleerd rechtsgebied ontwikkelde. In de lange geschiedenis van het 'dilemma van de pacht' verdient het rapport van de Commissie Leemhuis speciale vermelding.⁴ Enkele overwegingen uit dit rapport verdienen ook nu aandacht.

De Commissie constateerde al dat het afschaffen van de pachtwetgeving, waarbij pacht via het gewone contractenrecht wordt geregeld, is overwogen. Op termijn is dat zeker denkbaar, aldus de commissie. Vooralsnog koos de commissie niet voor afschaffing, maar wel voor een ingrijpende herziening. De voorgestelde regeling komt op het volgende neer: er wordt onderscheid gemaakt tussen pachtovereenkomsten voor los land tot 3 hectare (met een vrij regime), los land groter dan 3 hectare (schriftelijke overeenkomst, veel regelend recht), pacht van bedrijfsgebouwen en woningen (onder de huurwetgeving). Voor bestaande overeenkomsten wordt een overgangstermijn van 25 jaar voorgesteld. De voorstellen van de Commissie Pachtbeleid komen verderop nog ter sprake, als ik ze meeneem in mijn voorstel voor een nieuwe pachtwet.

4. *Pacht als financieringsinstrument*

In de opdracht staat dat de pacht een financieringsinstrument is of zou moeten zijn. Ik weet niet wie dat ooit heeft bedacht, maar intussen treft men dat ook in de handboeken aan. Oudere literatuur spreekt niet over pacht als financieringsinstrument⁵ en ook in het buitenland wordt dit aspect nooit genoemd.⁶ Niemand zal het ook in zijn hoofd halen om huur van woonruimte als financieringsinstrument aan te duiden. Snijders⁷ leidt uit art. 7:327,

³ Een heel aardig overzicht bijvoorbeeld is te vinden in: FPG – Hoe nu verder met de pacht prijs en de pacht prijsbepaling? (2011).

⁴ Commissie Pachtbeleid, Ruimte voor Pacht, januari 2000. In dit rapport is trouwens ook een overzicht van de geschiedenis opgenomen.

⁵ Bijvoorbeeld De Haan – Pachtrecht (1969); J. van Andel – Asser-Kamphuijsen II (Huur, Pacht, Bruikleen etc.) (1976).

⁶ Zie; Fassbender/Hotzel/Lukanov – Landpachtrecht.

⁷ G.M.F. Snijders – Asser/Snijders 7-III 2013/2.

lid 1 BW en het daarop gebaseerde Pachtprizenbesluit af dat de wetgever een financieringsinstrument heeft beoogd. Men kan de prijsbeheersing echter ook heel goed plaatsen in het kader van de bescherming van de pachter, zoals Snijders trouwens ook doet.

Wat is de betekenis van het begrip “financieringsinstrument” in dit verband eigenlijk?⁸
Snijders spitst dit toe op de pacht:⁹

Boeren moesten in staat worden gesteld om hun bedrijven tegen redelijke kosten te exploiteren. Om te vermijden dat zij waren aangewezen op het verkrijgen van de eigendom van gronden en gebouwen – met de daaraan verbonden financiële lasten – moesten zij kunnen pachten tegen een prijs die was gebonden aan een wettelijk maximum. De duurzaamheid van een eenmaal aangevangen gebruik moest vervolgens met waarborgen worden omkleed. In verband hiermee kwamen regels tot stand inzake de verlenging van de pachtovereenkomst van rechtswege, de limitatief opgesomde gronden voor niet-verlenging, de indeplaatsstelling en (in een later stadium) het voorkeursrecht.

Met Snijders kan geconstateerd worden, dat de reguliere pacht niet langer voldoet: eigenaren zijn in steeds mindere mate bereid regulier te verpachten. Het areaal regulier verpachte grond neemt gestaag af, zoals uit de cijfers van het Landbouw Economisch Instituut blijkt. Dat die afname zo traag verloopt, valt vermoedelijk toe te schrijven aan het gegeven dat het lastig is om reguliere pachtovereenkomsten te beëindigen. Ook de geliberaliseerde pacht kan geen adequaat financieringsinstrument zijn, aldus opnieuw Snijders, aangezien daar de duurzaamheid ontbreekt en de prijs voor overeenkomsten korter dan zes jaar niet is begrensd.

Als men de pacht als financieringsinstrument beschouwt, zal men in de eerste plaats de kosten voor de boer binnen de perken moeten houden. Een vrije pacht prijs past daar niet bij. Wel is het dan logisch om het inkomen van de boer als basis voor de pacht prijs te nemen, zoals nu met de reguliere pacht ook het geval is. In de tweede plaats zal er aandacht moeten worden besteed aan de duurzaamheid van de pachtverhouding. Een agrarisch bedrijf is iets van de lange adem, en een regeling voor de pacht als financieringsinstrument zal daarmee rekening moeten houden.

Is er nog wel behoefte aan de pacht als financieringsinstrument? Natuurlijk hebben boeren belang bij een reguliere pachtovereenkomst, tegen een prijs die behapbaar is. Maar hebben zij dat ook nodig? Belang is immers niet hetzelfde als noodzaak. Uit de LEI-cijfers blijkt die noodzaak eigenlijk niet, al was het maar door het grote aandeel van de overige gebruiksvormen. Van de totale oppervlakte landbouwgrond in 2012 (1.841.699 ha) is om te beginnen al ruim 57% in eigendom, waarvoor per definitie geen prijsbescherming geldt. Van het resterende deel van de landbouwgrond kent 342.082 ha prijsbescherming (reguliere

⁸ In Kamerstukken II, 2012/13, 27924, nr. 58 staat het als volgt: “In deze context is een financieringsinstrument een middel om exploitatie van grond of gebouwen mogelijk te maken. Verschillende vormen zijn financiering door familie of burgers, pachten, huren, erfpacht, grondbanken en landschapsfondsen, fondsen en sponsors, vermogende investeerders, subsidies.”

⁹ Agrarisch Recht, september 2013

pacht, natuurpacht en geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar), terwijl geen prijsbescherming geldt voor een areaal dat meer dan 100.000 hectare groter is (erfpacht, eenmalige pacht, teeltpacht, geliberaliseerde pacht (korter dan zes jaar), zwarte en grijze pacht, pacht kleine oppervlakten). Nu zou het kunnen dat al die boeren op in totaal 444.295 hectare grond in financiële problemen zitten, maar daar zijn toch geen aanwijzingen voor, althans – als die problemen er zijn – dat dit komt door te hoge pachtprizen of door te dure grond.

Of de pacht nu als financieringsinstrument moet worden beschouwd of niet, vast staat dat er wel behoefte is aan pacht. Om te kunnen pachten is geen startkapitaal nodig. Een algemeen voordeel van de pacht voor het agrarisch bedrijf is in sommige gevallen ook een bepaalde mate van flexibiliteit in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij teelten waarvoor wisseling van gronden nodig is.

5. *Tabula rasa?*

Een interessante vraag, die bij de opdrachtverlening ter sprake kwam en die ik ook in de gesprekken wel heb gesteld: als wij nu eens helemaal geen regeling hadden en opnieuw het wiel moesten uitvinden, waar zouden we dan op uitkomen? Iedereen is het wel eens over een antwoord: in elk geval niet de pachtregeling zoals wij die nu kennen. Wat dan wel, daar is men het natuurlijk niet over eens. Als wij er los van de belangen van pachters en verpachters naar kijken, zou in elk geval voor een eenduidige systematiek worden gekozen. Het hybride systeem dat we nu kennen – met aan de ene kant de reguliere pacht met alle toeters en bellen en aan de andere kant de geliberaliseerde pacht met toeter noch bel – is niet duurzaam. De reguliere pacht neemt gestaag, hoewel langzaam af en zal op den duur verdwijnen. Bestaande overeenkomsten zullen op enig moment eindigen als er bijvoorbeeld geen bedrijfsopvolger is, en verpachters zullen niet opnieuw regulier gaan verpachten, op een enkeling na misschien. De geliberaliseerde pacht zal dat overnemen. Misschien zal er zelfs steeds meer zwarte (niet op schrift gestelde) of grijze (wel schriftelijk maar niet goedgekeurd door de grondkamer) pacht ontstaan, die nu al een oppervlakte beslaat die de geliberaliseerde vormen verre overtreft. Daarmee kom ik op de fundamentele kritiek op het huidige stelsel.

6. *Kritiek op de huidige regeling*

Mr. W.L. Valk heeft tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht in 2012 fundamentele bezwaren tegen de huidige regeling geopperd. Hij noemt het systeem tweeslachtig.¹⁰ Samengevat:

- De wetgever heeft met de geliberaliseerde pacht de legitimiteit van de reguliere pacht onderuit gehaald;
- Er is sprake van ongelijkheid tussen zittende pachters en startende of uitbreidende agrarische ondernemers;
- Er bestaat ongelijkheid tussen zittende verpachters en eigenaren;
- Er is sprake van een vlucht in grijze pacht.

¹⁰ W.L. Valk – Waarom moet er wat gebeuren? Agrarisch Recht 2012, blz. 210 e.v.

Conclusie van Valk: er moet een einde komen aan de tweeslachtigheid.

Ik zou daar nog wel aan toe willen voegen dat het buitengewoon vreemd is dat overeenkomsten tot zes jaar geheel vrij zijn, tussen de 6 en 26 jaar strak geregeld en daarna weer geheel vrij (erfpacht). Ik zou menen dat een wettelijke regeling ook op dit punt eenduidig zou moeten zijn, met dien verstande dat er wel variaties kunnen zijn naarmate de overeenkomst korter of langer duurt, maar dat deze variaties een rechte lijn moeten laten zien. Zelfs binnen de reguliere overeenkomsten is er een merkwaardige hybride voor wat betreft de pacht prijzen: het verschil tussen overeenkomsten van voor september 2007 en de zogenaamde 'nieuwe' overeenkomsten.

Er is nog veel meer kritiek op de huidige regeling. Die zal verderop in dit rapport aan de orde komen, met name in bijlage 1.

Een van mijn uitgangspunten voor een nieuwe regeling is dat noch de huidige reguliere pachtregeling met zijn uitputtende bescherming van de pachter, noch de huidige geliberaliseerde pacht met nauwelijks bescherming voor de pachter en met bovendien nadelige gevolgen voor het grondgebruik *de* standaard kan zijn voor de toekomst (zie verder hoofdstuk 4, par. 2).

7. Hoofdpijn van het rapport

Het rapport beoogt in de eerste plaats de hoofdlijnen van een nieuwe pachtregeling te schetsen. Daarom zal dat nieuwe systeem voorop staan in de opzet. Na korte beschouwingen over ontwikkelingen in de landbouw (hoofdstuk 2) en rendementen / opbrengsten (hoofdstuk 3) bevat hoofdstuk 4 de contouren voor een nieuwe regeling. Mocht het om een of andere reden toch weer niet komen tot een fundamentele herziening van het pachtrecht, dan zijn er nog wel wat herstelwerkzaamheden uit te voeren aan de huidige regeling. Daarover Bijlage 1, dat ook de wijzigingen die in 2007 werden doorgevoerd aan een evaluatie onderwerpt. Dit deel van het rapport is met opzet achteraan geplaatst, aangezien ik toch wel sterk zou willen pleiten voor een geheel nieuwe pachtregeling, die daarom ook daarvoor wordt beschreven.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen in de landbouw

1. Algemeen

Het landbouwbeleid is gericht op versterken van oriëntatie op de markt, vergroten van concurrentiekracht en bevorderen van duurzame ontwikkeling en innovaties.¹¹ Deze beleidsdoelen hebben invloed op de productieomvang van bedrijven. In de sterk grondgebonden sectoren akkerbouw en melkveehouderij kan de productie verhoogd worden door intensivering van het grondgebruik en door uitbreiding van het bedrijfsareaal. De vraag naar grond ten behoeve van de landbouw is onder invloed van genoemde factoren stijgende. Het landbouwareaal neemt echter al jaren gestaag af. Toenemende vraag vanuit woningbouw, infrastructuur, industrie en natuur en recreatie onttrekken landbouwgrond aan de agrarische sector. Jaarlijks wordt tussen de 20.000 en 30.000 hectare grond verhandeld, dat is 1 a 1,5% van het totale landbouwareaal. De verwachting is dat de vraag naar grond nog zal toenemen als gevolg van de stijgende wereldbevolking en de daarmee gepaard gaande vraag naar voedsel. Overigens worden landbouwproducten ook voor andere doeleinden gebruikt, zoals biodiesel, vergistingsinstallaties en dergelijke. Ook de eisen vanuit het milieu (mestplaatsingsruimte) en het GLB (gewasdiversificatie en natuurdoeleinden) zullen de behoefte aan agrarische grond niet doen verminderen.

Daarnaast is er een toenemende behoefte aan flexibiliteit in het grondgebruik. Doordat veel akkerbouwers en tuinbouwers zich specialiseren op een bepaalde teelt, terwijl vruchtwisselingschema's wel gehanteerd moeten worden, is er een steeds grotere behoefte aan percelen die slechts tijdelijk worden gebruikt. De bloembollenteelt en de pootaardappelen lopen in deze trend voorop. Het gevolg is dat er op veel plaatsen per teeltseizoen grondruilen plaatsvinden teneinde het bouwplan te kunnen rondzetten. Wellicht is dit ook de verklaring voor het grote areaal aan zwarte / grijze pacht. Als boeren onderling grond ruilen wordt daar lang niet altijd een pachtovereenkomst voor opgesteld. Zo komt men de oude grondgebruikersverklaring in de praktijk nogal eens tegen, maar ook mondelinge afspraken over het grondgebruik zijn niet zeldzaam. Naast afspraken over de prijs – gebaseerd op de vrije markt van pachtgrond – worden afspraken gemaakt over mest en toeslagrechten, met andere woorden: wie geeft de grond op in de gecombineerde opgave?

2. Schaalvergroting

Het aantal agrarische bedrijven daalt voortdurend. Sinds 1980 is het aantal grondgebonden bedrijven gehalveerd.¹² In de grondgebonden sector is de bedrijfsomvang sedert 1980 met 75% gestegen. Met name in de melkveehouderij was deze stijging fors, n.l. bijna een verdrievoudiging sedert 1980, terwijl de stijging in de akkerbouw in die periode ca. 25% betrof. De intensiteit van het grondgebruik is in de jaren sedert 1980 niet toegenomen,

¹¹ Meulen, H.A.B. van der, de Bont, C.J.A.M., Agricola, H.J., van Horne, P.L.M., Hoste, R., van der Knijff, A., Leenstra, F.R., van der Meer, R.W., de Smet, A., Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; Effecten bij veehouderij en glastuinbouw, LEI WUR, 2010.

¹² Luijt, J en Voskuilen, M, Grond voor schaalvergroting, Achtergronddocument LEI WUR, November 2011.

hetgeen wijst op grenzen aan het gebruik. Met name milieueisen kunnen hier worden genoemd. Het LEI concludeert dan ook dat schaalvergroting in de grondgebonden landbouwsectoren groot is. In 1980 was het gemiddelde bedrijfsareaal 18 hectare, in 2010 32 hectare en naar verwachting in 2020 minimaal 37 hectare. Voorts constateert het LEI dat schaalvergroting in de grondgebonden landbouw trager verloopt dan in de niet grondgebonden landbouw.¹³

Voor schaalvergroting in de grondgebonden sectoren is grond nodig. Er zal dan grond in de nabijheid van het bedrijf grond beschikbaar moeten zijn. Bedrijven die willen uitbreiden kunnen dat doen door grond aan te kopen dan wel via erfpacht of pacht. Voor uitbreidende bedrijven is van belang dat aanbod van grond in de nabijheid van hun bedrijf plaatsvindt. Dit betekent dat naburige bedrijven moeten stoppen of hun bedrijfsareaal moeten verminderen. Het stoppen van agrarische bedrijven heeft er tot nu toe niet toe geleid dat grond blijft liggen. Deze grond wordt altijd door een ander bedrijf in gebruik genomen. Dat ligt anders voor agrarische bedrijfsgebouwen.

3. *Schaalvergroting en grondprijzen*

De waarde van landbouwgrond stijgt trendmatig. Volgens het LEI is er een verband met de schaalvergroting in de grondgebonden landbouw.¹⁴ “Schaalvergroting blijkt in deze sector bij benadering parallel te lopen met areaaluitbreiding. De areaalvergroting verloopt trendmatig en in verlengde daarvan de vrije waarde van landbouwgronden (...). Zonder schaalvergroting zou de prijs van onverpachte landbouwgrond mogelijk slechts de helft zijn van de huidige prijs. Dit omdat de opbrengstwaarde van extra grond voor bedrijven met groei aspiraties bij benadering tweemaal zo hoog is als de gemiddelde opbrengstwaarde van grond in de grondgebonden landbouw”. Uitbreidende bedrijven kunnen die hoge prijzen, volgens Jan Luijt, ook betalen omdat door de schaalvergroting ook de opbrengst van de percelen die zij al in gebruik hebben omhoog gaat.¹⁵

Studies van het LEI tonen aan dat uitbreiding van het landbouwareaal nodig is om een grotere productie duurzaam te realiseren.¹⁶ In Nederland zijn de grondprijzen hoog. Dit heeft te maken met algemene bijzondere kenmerken van grond. De hoeveelheid grond is een gegeven, vergroten van de hoeveelheid is niet mogelijk. Bovendien is grond niet verplaatsbaar. Daarnaast moet de agrarische vraag naar grond concurreren met vraag vanuit verstedelijking, niet-agrarische bedrijven en natuur. Uitbreiding van grondgebonden landbouw is door genoemde factoren flink achtergebleven bij de schaalvergroting in de niet grondgebonden landbouw. Een bedrijf kan pas uitbreiden als een ander bedrijf grond afstaat door beëindiging of inkrimping. Het tempo waarin bedrijven activiteiten staken of verminderen is mede bepalend voor de groeimogelijkheden.

¹³ Silvis, H.J., de Bont, C.J.A.M., Helming, J.F.M., van Leeuwen, M.G.A., Bunte, F. en van Meijl, J.C.F.M., De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden, LEI WUR, 2009.

¹⁴ Berkhout, P., Silvis, H., Terluin, I., (red) Landbouw Economisch Bericht (LEB), 2013.

¹⁵ Jan Luijt – Grondprijs en pachtprijs, september 2013; De Landeigenaar 58 (2012), blz. 5.

¹⁶ Daatselaar, C., Doornewaard, G.J., van Everdingen, W.H., van der Meulen, H.A.B., Netjes, A., Prins, H., Venema, G.S., Verkenning van grootschalige landbouwbedrijven in 2016, LEI WUR, 2007.

In Nederland is de grondprijs voor landbouwgrond hoger dan de agrarische waarde. Dit heeft tot gevolg dat bedrijven liquiditeits- en financieringsproblemen ondervinden bij uitbreiding van oppervlakte landbouwgrond. Agrarische bedrijven zouden in productiecapaciteit kunnen groeien zonder gronduitbreiding, doch dat stuit, zoals eerder geconstateerd, op grenzen uit het oogpunt van milieu.

Het proces van schaalvergroting zal zich naar verwachting de komende jaren voortzetten. Grotere bedrijven hebben gemiddeld een lagere solvabiliteit (aandeel van het eigen vermogen in het totale bedrijfsvermogen). Deze bedrijven hebben veelal in het recente verleden investeringen gedaan voor de uitbreiding van het bedrijf. Voor deze uitbreidingen zijn vaak leningen afgesloten. Tevens kennen grotere bedrijven in het algemeen een betere rentabiliteit. Door goede economische prestaties hebben ze op termijn meer perspectief.

Voor bedrijfsontwikkeling, innovatie, grondaankoop, verduurzaming e. d. is steeds meer kapitaal nodig. De kapitaalbehoefte van een gemiddeld grondgebonden melkveehouderij- en akkerbouwbedrijf ligt tussen 2,5 en 3 mln. euro.¹⁷ Grond vormt met ca. 50% het grootste deel van het bedrijfsvermogen. Het wordt steeds lastiger dergelijke bedragen gefinancierd te krijgen. Er zijn verschillende financieringsbronnen nodig. Om in grond te groeien is pacht aantrekkelijk. Particuliere en private financiers kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Naast eigen vermogen is aanboren van andere financieringsbronnen doorgaans nodig om een bedrijf te starten of uit te breiden. Sedert de bankencrisis zijn de banken steeds minder toeschietelijk om (agrarische) bedrijven te financieren. Een belangrijke oorzaak daarvan vormen de eisen die Basel III aan de banken stelt, waardoor grotere kapitaalbuffers moeten worden opgebouwd en aangehouden. Voorts is in enkele situaties alternatieve financiering door middel van familiefinanciering, groundbanken, vormen van samenwerking of (landschaps)fondsen een mogelijkheid.

De conclusie is dat er behoefte zal blijven aan een vorm van pacht. Deze behoefte kan zeer verschillen. Sommige bedrijven hebben behoefte aan kortdurende vormen, andere aan een meer duurzame vorm van pacht.

4. Het agrarisch bedrijf van de toekomst

Het is altijd een beetje gevaarlijk om te proberen in de toekomst te kijken, maar er zijn wel een paar trends die te signaleren zijn en die, als zij doorzetten, leiden tot agrarische bedrijven die er wat anders uitzien dan in het verleden. Ik noem er enkele:

- Verduurzaming. Er is zonder meer een trend naar een meer duurzame landbouw. Dat komt tot uitdrukking in het grondgebruik (behoud bodemvruchtbaarheid, tegengaan van vervuiling en overbemesting), in de wijze van het houden van vee (uitstoot van ammoniak en geur, dierenwelzijn, gezondheid) als ook in economische zin (specialisatie, vermarkting).
- Internationalisering. De markt voor agrarische producten ligt op wereldniveau. De Nederlandse landbouw concurreert met andere boeren wereldwijd. Zo zijn de Europese prijzen tegenwoordig gelijk aan de wereldmarktprijzen. Dat is wel anders

¹⁷ FGH, De kracht van pacht, FGH visie voor de toekomst, 2011

geweest. Een en ander heeft gevolgen voor de kostenbeheersing – hoewel daar wat Nederland betreft, gelet op de hoge grondprijzen en de relatief hoge lonen – een grens aan is, maar moet vooral tot uitdrukking komen in een verdergaande specialisatie op alle gebieden en de daarmee gepaard gaande innovatie. Een toenemende marktgerichtheid is noodzakelijk.

- Schaalvergroting. Deze trend is hiervoor al benoemd. Zij zal leiden tot grotere bedrijven. Nog steeds zijn veel agrarische bedrijven gezinsbedrijven, maar in toenemende mate zal die oervorm verdwijnen. Dat hoeft niet altijd door heel grote vennootschappen, maar dat kan ook – en dat zien wij nu al vaak – doordat meerdere personen of generaties in een bedrijf of meerdere bedrijven samenwerken.
- Gelijkgeschakeling. Landbouwbedrijven hebben altijd een speciale positie gehad, in beleid en in recht. Deze speciale positie is aan erosie onderhevig. Agrariërs worden steeds meer als gewone ondernemers gezien, die geen bevoorrechte positie hoeven te hebben. Een voorbeeld: het buitengebied was voorheen het domein van de landbouw. Andere functies dienden daar geen plaats te krijgen. Tegenwoordig zijn andere belangen (natuur, recreatie, verkeer, burgerbewoning, andere bedrijven etc.) prominent aanwezig buiten de bebouwde kommen en is de landbouw slechts een bij alle belangen af te wegen belang.

Wat is de betekenis van dit alles voor het grondgebruiksregime? Het valt te verwachten dat bedrijven verder zullen groeien. Sommigen verwachten dat een agrarisch bedrijf in de toekomst een kern van eigendom zal hebben: in ieder geval de gebouwen en een huisperceel. De grond daar omheen zal in toenemende mate op basis van flexibeler gebruiksvormen, zoals pacht, bij het bedrijf in gebruik zijn. Er is nog een andere reden dat het grondgebruik flexibel(er) zal zijn. Een toenemende specialisatie vergt wisseling van gronden. We zien dat nu al bijvoorbeeld pootaardappelen en bloembollen. Veel boeren ruilen nu al onderling grond met het oog op de gewenste vruchtwisseling. Zelfs veehouders met grasland doen mee aan dat ruilproces. Momenteel gebeurt dat lang niet altijd op basis van schriftelijke goedgekeurde pachtovereenkomsten. Dat de reguliere pachtovereenkomst door boeren onderling niet wordt gebruikt is een teken dat de huidige regeling niet voldoet aan de wensen. Deze flexibiliteit betekent niet dat agrarische bedrijven geen behoefte hebben aan continuïteit in het grondgebruik. Om investeringen terug te kunnen verdienen zal immers een bepaald areaal beschikbaar moeten zijn, ook al zijn dat dan misschien niet steeds dezelfde percelen. Ook valt te verwachten dat bij een vergroting van de schaal van bedrijven de flexibiliteit in het grondgebruik binnen het bedrijf zelf steeds gemakkelijker te vinden zal zijn.

Hoofdstuk 3 Rendementen / opbrengsten

1. Inleiding

Het dilemma van de pacht is dat hoe aantrekkelijker pacht voor de gebruiker is, hoe minder verpachters geneigd zijn tot verpachten van grond. Hoe sterker de pachterbescherming, hoe groter de zogenaamde pachtdruk: het verschil in waarde tussen verpachte en onverpachte grond. Aangezien de reguliere pacht de meeste bescherming aan de pachters biedt is de pachtdruk daar het grootst. Dat betekent dat verpachters niet graag regulier verpachten. Het betekent ook dat verpachters die hun grond of gebouwen regulier verpachten, daar van af willen. Het areaal regulier verpachte grond neemt dan ook nog steeds af en zal verder afnemen. De reguliere pacht heeft derhalve geen toekomst, maar dat betekent niet dat we deze pachtvorm zomaar kunnen afschaffen. Er zal in elk geval een overgangsregeling moeten komen. In dit hoofdstuk is een korte beschouwing opgenomen over het rendement van de verpachter en – daar tegenover – de opbrengst voor de pachter.

2. Rendement voor de verpachter

Volgens berekeningen van het LEI geldt voor pachtovereenkomsten met een prijsmaximum (reguliere pacht en geliberaliseerde pacht langer dan zes jaar) dat een direct rendement te behalen is van 1,5-1,7%. Hier treedt direct een verschil op tussen particuliere verpachters en verpachters die pacht als een belegging hanteren. Voor beleggers – in elk geval diegenen die met de langere termijn rekenen – is het directe rendement niet het enige. Door de waardestijging van de grond stijgt het belegd vermogen. Ook kan gerekend worden met gronden die een andere – meer lucratieve – bestemming krijgen. Zo rekent Domeinen er op dat 1% van de beheerde landbouwoppervlakte op enig moment een andere bestemming krijgt. Al met al is op deze manier een rendement van 4-6% te behalen. Aangenomen mag worden dat de grondbehoefte – vanwege maatschappelijke eisen, die worden vertaald in landbouwwetgeving, gevoegd bij de behoefte aan schaalvergroting – zeker niet zal dalen. Zoals Slangen heeft voorgerekend is zo'n rendement niet zo beroerd.¹⁸ Dit kan ook blijken uit de gegevens uit een LEI-rapport over Kampereiland.¹⁹

Voor de particuliere verpachter is het directe rendement meestal het belangrijkste. Zoals gesteld is dat niet erg hoog. Daar komen nog de fiscale aspecten bij. De Wet op de inkomstenbelasting 2001 kent drie boxen voor de verschillende soorten inkomsten. Grond die wordt verpacht kent een belasting in box 3. Verpachte grond die tot het privévermogen van de verpachter behoort wordt voor dat vermogen belast in box 3. Hier geldt een forfaitair rendement op 4% van het vermogen en een belastingtarief van 30%. De effectieve heffing bedraagt 1,2%. Als grondslag voor het rendement geldt de waarde in economisch verkeer

¹⁸ Pacht als vorm van grondgebruik BLHB-pachtvisie, BLHB 2013, blz. 25.

¹⁹ Kees de Bont, Cees van Bruchem, Jan Luijt, Martien Voskuilen - Herijking van het gemeentelijke pachtbeleid voor het Kampereiland e.o., LEI 2005, blz. 50. Men komt daar op een jaarlijks rendement van 10,5%. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een belangrijk deel van dat rendement bepaald is door de stadsuitbreiding (4%), wat niet overal van toepassing zal zijn. Bovendien is het een rapport van bijna 10 jaar geleden.

van de verpachte landbouwgrond, verminderd met eventuele schulden die op deze grond rusten. De fiscus hanteert in box 3 een waardering van 50 % van de waarde in het economisch verkeer bij langdurige pacht. Dit alles betekent dat indien men waardeveranderingen door bestemmingswijziging en waardeinstijgingen niet meerekent, reguliere pacht voor deze verpachters niet veel oplevert. Voor pachtovereenkomsten tussen boeren onderling maakt dat overigens niet veel uit; zij doen dat niet om er aan te verdienen, maar om hun teelten te kunnen uitvoeren.

Een eenvoudige rekensom:²⁰

• pachtopbrengst:	650
• af: waterschap	50
• resultaat	600
• afwaardering grond (30.000)	
• waarde in box 3 (50% van de vrije waarde)	
• af: vermogensrendementsheffing (1,2% x waarde box 3)	360
• resultaat	240

Dat is niet genoeg, vinden veel verpachters. Dergelijke rekensommen voor geliberaliseerd verpachten en erfpacht laten andere cijfers zien:

Geliberaliseerde pacht:

• pachtopbrengst	1.200
• af: waterschap	50
• resultaat	1.150
• afwaardering grond (zeer beperkt)	
• waarde in box 3 (97,50% van de vrije waarde)	
• af: vermogensrendementsheffing (1,2% x waarde box 3)	702
• resultaat na belasting	448

Erfpacht:

• Canon plus rente jaar 1	1.000
• Af: vermogensrendementsheffing (1,2% x waarde per onderdeel)	
○ bloot-eigendom	504
○ canon	12
○ opstap	150
• resultaat	334

Ik zie in dat deze sommetjes vatbaar zijn voor discussie. Er zijn ook andere voorbeelden te geven, maar een en ander kan in ieder geval verklaren dat grondeigenaren niet graag regulier verpachten. Zij maken nu eenmaal deze sommetjes ook.

²⁰ Gepresenteerd door Arno Huysmans op de studiedag Vier financieringsvormen schaalvergroting grondgebonden landbouw, Putten 12 december 2013.

3. *Opbrengst voor de pachter*

Het huidige pachtprijsstelsel is gebaseerd op de zgn. grondbeloning, dat wil zeggen: wat kunnen pachters verdienen op de grond? De factoren die voor de berekening van die grondbeloning in aanmerking worden genomen zijn opgenomen in het Pachtprizenbesluit (art. 4 e.v.). De feitelijke opbrengsten van bedrijven in een bepaalde regio vormen de basis voor de grondbeloning. Op de uitkomsten van de berekening kan een correctie worden toegepast ten behoeve van het directe rendement van de verpachter (art. 9 Pachtprizenbesluit). Een en ander lijkt een redelijke opbrengst voor de pachter te verzekeren, bij een behoorlijke bedrijfsvoering.

4. *Slotsom*

De conclusie moet zijn dat het huidige systeem bij de reguliere pacht voor verpachters - met name de particuliere verpachters - tot onbevredigende uitkomsten leidt. Dat wordt in de praktijk ook zo gevoeld. Ook pachters zijn ontevreden. Op de kritiek van die kant wordt natuurlijk hierna nog teruggekomen, vooral in het verhaal over de pachtprizen (zie bijlage 1).

Hoofdstuk 4 Naar een nieuwe regeling

1. Inleiding

De Commissie Leemhuis heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd voor een nieuwe pachtregeling, die ook nu nog actueel zijn:

1. Er is nog steeds behoefte aan pacht, zijnde een rechtsvorm waarbij de grondeigenaar tegen een tegenprestatie een persoonlijk recht op het gebruik van grond aan een ander verschaft ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering.
2. Een ruime omschrijving van het begrip pacht in de wet voorkomt dat buiten het bereik van de pachtwetgeving een relevant grijs gebied van verwante contractvormen ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering blijft voortbestaan.
3. Er dient sprake te zijn van genormeerde ruimte en verantwoordelijkheid van partijen voor wat betreft de manier waarop zij de overeenkomst inhoud geven. Het vertrouwen in en tussen partijen speelt een belangrijke rol.
4. Toekomstige pachtwetgeving moet niet uitgaan van een tegenstelling tussen de belangen van pachters en verpachters. Maar moet erop gericht zijn om partijen te stimuleren tot het onderkennen van gemeenschappelijke elementen in hun belangen. Pachters en verpachters hebben beiden belang bij het voortbestaan van de rechtsvorm pacht. Hiervoor is een voldoende aanbod van pachtgrond noodzakelijk. Dit is uiteindelijk de beste waarborg voor een duurzame, productieve verhouding en voor een verminderde afhankelijkheid van overheidsingrijpen.
5. Op pachtovereenkomsten zijn de algemene regels van het contractenrecht van toepassing.

Ik zou er nog enkele uitgangspunten aan toe willen voegen:

1. Er zouden geen verschillende pachtvormen behoeven te zijn als pachter en verpachter die vormen gezamenlijk kunnen bepalen.
2. Er dienen, met het oog op de continuïteit van landbouwbedrijven en duurzaamheid van het grondgebruik *incentives* te zijn voor een langdurige pachtverhouding.
3. Er moeten zo weinig mogelijk bepalingen van dwingend recht zijn.²¹ Pachters en verpachters moeten in staat worden geacht hun verhouding zelf te regelen en daartoe ook worden aangespoord. In het navolgende zal ik aangeven welke bepalingen wel van dwingend recht – dat wil zeggen dat men er niet bij overeenkomst van kan afwijken - moeten zijn.

De Commissie Leemhuis gaf de volgende definitie van pacht:

*Van pacht is sprake als een grondeigenaar tegen een tegenprestatie een persoonlijk recht op het gebruik van de grond verschaft ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering.*²²

²¹ Thans geregeld in artikel 7:399.

²² “Eigenaar” is geen correcte term. Ook anderen dan eigenaren kunnen verpachters zijn.

De huidige pachtregeling geeft in art. 7:311 een wat uitgebreidere, scherpere en daarom zeker zo goede omschrijving van pacht, waarin de elementen “overeenkomst”, “onroerende zaak”, “in gebruik verstrekken”, “ter uitoefening van de landbouw” en “tegenprestatie” bepalend zijn.

Het begrip “persoonlijk” verdient nog nadere overweging.²³ In het verleden is de pachtovereenkomst als een hoogstpersoonlijke overeenkomst opgevat. Dit komt tot uitdrukking op verschillende plaatsen in titel 7.5 BW en in de rechtspraak: de pachter moet het gepachte “persoonlijk”gebruiken (jurisprudentie art. 7:347 BW), persoonlijke betrokkenheid bij de exploitatie (art. 7:365 BW), het overlijden van de pachter. De pachtregelgeving gaat ervan uit dat de pachter een natuurlijk persoon is.²⁴ Dit leidt tot de nodige problemen als de pachter er voor kiest om het gebruik van het gepachte in te brengen in een personenvennootschap of een besloten vennootschap, al of niet bij wijze van indeplaatstelling. Als zo’n vennootschap al pachter is, is bijvoorbeeld van overlijden geen sprake en dient men de zeggenschap nauwkeurig in het oog te houden. De vraag is of deze fixatie op de persoon van de pachter nog wel van deze tijd is. Veel agrarische bedrijven zijn al of zullen worden gevormd door vennootschappen. In de toekomst zal dit nog toenemen. Daarvoor zijn aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk. Een en ander leidt ook tot keuzes voor een nieuwe regeling: de mogelijkheid van onderverpachting, geen persoonlijk gebruik noodzakelijk, geen speciaal pachterrecht (zie hierna).

2. Liberalisering

Uitgangspunt is, zoals gezegd, voorts dat noch de huidige reguliere pachtovereenkomst, noch de huidige geliberaliseerde vormen de basis voor een nieuwe regeling kunnen zijn.

In theorie is dat natuurlijk wel mogelijk. Als de reguliere pacht overeind moet blijven, met alle bijbehorende bescherming voor de pachter, dan dienen de uitwegen die de pachtregeling nu biedt te worden afgesloten. De geliberaliseerde pacht moet dan worden afgeschaft en de erfpacht zou bijvoorbeeld pas vanaf 50 jaar onder het pachtrecht uit moeten kunnen komen. Misschien kan zelfs de strafbaarstelling – ooit in de Pachtwet opgenomen – weer terugkeren, om handhaving te verzekeren. Dat gaat natuurlijk ver, maar in ieder geval is er dan een einde gemaakt aan de tweeslachtigheid en heeft een verpachter geen keuze meer. Toch denk ik niet dat veel mensen zo’n rigide systeem voorstaan. Het ligt ook niet erg voor de hand om deze weg in te slaan in een tijd waar allerwegen wordt geliberaliseerd.

Ook de andere weg is denkbaar: het afschaffen van de reguliere pacht en de geliberaliseerde pacht over de hele linie toepasbaar maken. Ook dat lijkt geen goede gedachte. Net als huurders zullen pachters tenminste bepaalde vormen van bescherming moeten hebben. In welke mate dat dient te gebeuren, valt nader te bezien.

²³ “Persoonlijk” wordt hier gebruikt als tegenstelling tot “zakelijk” recht. Daarover gaat de volgende passage niet.

²⁴ Zie G.M.F. Snijders – Vennootschappen en pacht (I), Agr.r. 2009, blz. 489 e.v..

In het navolgende heb ik dus als principiële uitgangspunt genomen de vrijheid voor pachter en verpachter om hun verhouding onderling te regelen. Daarbij heb ik telkens trachten na te gaan welke beschermende bepalingen van de huidige reguliere pacht in de nieuwe regeling zouden moeten worden opgenomen.

Daarbij zijn nog enkele overwegingen van belang.

Ten eerste: liberalisatie kan verdedigd worden door te constateren dat er minder dan vroeger sprake is van machtsongelijkheid. Agrariërs zijn niet alleen mondiger, beter opgeleid en daardoor meer onderhandelingsvaardig,²⁵ zij zijn ook mobieler geworden bij de keuze van grond waar zij hun productie kunnen uitvoeren onder de meest gunstige omstandigheden. Daardoor is een betere werking van de markt mogelijk. In bepaalde situaties kan nog wel sprake zijn van machtsongelijkheid, met name bij hoeves (*lock-in*). Daar zal dus wel speciale aandacht voor moeten zijn.

Ten tweede: wat het pachtobject betreft zou ik er derhalve een voorstander zijn om hoeves anders te behandelen dan los land of lossen gebouwen. Het begrip “hoeve” zou ik dan willen reserveren voor een complex van grond, bedrijfsgebouwen en woningen.²⁶ Dat zijn de objecten die de meeste bescherming behoeven. Hoevepacht komt niet zoveel meer voor, maar als dat zo is, is het vaak al generaties lang en voor de pachter hangt niet alleen zijn bedrijf maar ook zijn woning – zijn hele bestaan - af van de besteding van de pacht. In die zin maak ik dus, evenals het voorontwerp dat vooraf ging aan de wetswijziging van 2007, de mate van bescherming afhankelijk van de behoefte van de pachter.

Ten derde: door de beschermende bepalingen afzonderlijk te beschouwen, kan een gebrek aan samenhang ontstaan. Immers: deze bepalingen beïnvloeden elkaar onderling. Zou men bijvoorbeeld alleen de pacht prijzen volledig vrijlaten, dan komen de andere beschermingsregels, zoals indeplaatstelling, verlenging etc.) vanzelf onder druk te staan. Wat heeft een pachter aan een recht op verlenging als de verpachter een torenhoge pacht prijs kan verlangen? Dergelijke effecten kunnen alleen worden ondervangen door ook in het nieuwe systeem een onderlinge samenhang aan te brengen.

In de vierde plaats: in het navolgende zullen ook voorstellen worden gedaan voor een regeling van zaken, waar waarschijnlijk niemand op zit te wachten of om gevraagd heeft, zoals terzake van het erfrecht. Daarbij heeft vooral de wens voorop gestaan om de zaken waar mogelijk te vereenvoudigen.

Ten vijfde: wat doen we met domme verpachters?²⁷ Onder het huidige recht kan een verpachter die niet oplet zomaar in een reguliere pachtovereenkomst verzeild raken, terwijl dat helemaal niet de bedoeling was omdat hij daarvan niet op de hoogte was. Snijders vraagt zich af of dat ‘recht’ is? De vraag is misschien retorisch bedoeld, maar vraagt toch om

²⁵ In de woorden van de Commissie Pachtbeleid: er is sprake van een toenemend zakelijk gefundeerd wederzijds begrip, advies, blz. 44.

²⁶ In de huidige regeling is een woning niet een essentieel element voor de hoeve. Door dit wel te doen sluit men ook beter aan bij het spraakgebruik.

²⁷ G.M.F. Snijders – Het nieuwe pachtrecht is voor de dommen geschreven., Agr.r. 2008, blz. 451.

een antwoord. In elke regeling met regelend of dwingend recht kan het voorkomen dat men daarvan niet op de hoogte is, maar daaraan toch gebonden wordt door een overeenkomst aan te gaan. In het erfrecht is dat ook het geval: maakt men geen testament dan geldt het wettelijk erfrecht. Daar is dus niets aan te doen, maar dat is – mits de regeling waar men onder komt te vallen op zichzelf evenwichtig is – ook niet erg. In het huidige pachtstelsel is het wel zo dat men dan ook meteen de volledige reguliere pacht om de oren krijgt, hoewel de rechter tegenwoordig ook naar de bedoeling van partijen kijkt.²⁸ In het nieuwe stelsel zullen in elk geval de afspraken die gemaakt zijn, gerespecteerd moeten worden. De afspraken die niet zijn gemaakt, omdat men dat niet wist, worden dan in de wet geregeld. Deze regeling is bovendien op zichzelf minder “rigide” dan de huidige reguliere pacht.

3. *Elementen van een nieuwe regeling*

Uitgangspunt is dat het algemene overeenkomstenrecht van toepassing is op het pachtrecht, tenzij er expliciet van wordt afgeweken. Dat is in de huidige regeling niet anders.

Er zullen enkele algemene verplichtingen voor verpachters en pachter kunnen worden geformuleerd, die nu ook in titel 7.5 staan:

- Verpachter moet het pachtobject ter beschikking stellen aan pachter;
- Pachter moet het pachtobject als een goed pachter gebruiken;
- De pachter moet het gepachte bij het einde van de overeenkomst in goede staat opleveren.

Mijn uitgangspunt brengt mee dat zo min mogelijk beschermende bepalingen van dwingend recht zullen moeten zijn. Wel moeten pachter en verpachter “gedwongen” worden om bij het aangaan van de pachtovereenkomst afspraken te maken. Bij moderne erfpachtcontracten gebeurt dat tegenwoordig ook: er worden bij aanvang afspraken gemaakt over eventuele tussentijdse herziening van de voorwaarden, de aanpassing van de canon, meestal in de vorm van een indexering, wat er moet gebeuren bij het aflopen van de erfpacht, een terugkooprecht enz.

Dat betekent dat, indien pachter en verpachter geen afspraken maken, het regelend recht in de wet op de pachtovereenkomst van toepassing wordt.

In dit hoofdstuk wil ik ook nagaan welke beschermende bepalingen voor de pachter op dit moment van kracht zijn – in de reguliere pacht - en de vraag beantwoorden of die ook in een toekomstige regeling dienen te worden opgenomen en zo ja, in welke vorm. Met andere woorden: is er nog behoefte aan de beschermende bepalingen? Men dient daarbij te bedenken dat veel van deze beschermde bepalingen worden bediscussieerd onder de druk van het streven van verpachters om een einde te maken aan een reguliere pachtovereenkomst, teneinde daarna een geliberaliseerde pachtovereenkomst te gaan gebruiken. Bijvoorbeeld: zelfs als een verpachter helemaal niet zoveel moeite heeft met een voorgestelde bedrijfsopvolger bij indeplaatstelling, zal hij daar toch graag bezwaar tegen

²⁸ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 20 november 2012 en 19 februari 2013, Agr.r. 2013/5739: “Bij de beoordeling hiervan moet worden uitgegaan van hetgeen partijen bij totstandkoming van de overeenkomst voor ogen heeft gestaan, mede in aanmerking genomen de wijze waarop partijen aan de overeenkomst uitvoering hebben gegeven.”

maken om het gepachte pachtvrij te krijgen. Als wij die druk kunnen elimineren, zullen partijen des te sneller tot onderlinge afspraken kunnen komen. Een verpachter zal dan blij zijn met een goede bedrijfsopvolger. Als die opvolger niet aan de eisen voldoet ligt een ontbinding wegens wanprestatie voor de hand.

Ik houd bij de bespreking de volgorde in de huidige wet aan.

4. *Schriftelijke vastlegging*

In de huidige wet is geregeld dat de pachtovereenkomst schriftelijk moet worden aangegaan (art. 7:317). Schriftelijke vastlegging kan bij de rechter worden gevorderd. Dit betekent overigens niet dat een niet op schrift gestelde overeenkomst geen (pacht)overeenkomst is. Doel van deze bepaling is vooral het mogelijk maken van de toetsing van de overeenkomst door de grondkamer. Als de toetsing door de grondkamer vervalt (zie par. 5), kan ook het vereiste vervallen. Het is natuurlijk altijd wel verstandig om de overeenkomst op schrift te stellen. Voor een aantal bedingen kan in de wet worden bepaald dat zij alleen geldig zijn als zij schriftelijk zijn vastgelegd, bijvoorbeeld “bijzondere omstandigheden” (zie par. 7) of speciale bedingen (zie par. 8).

5. *Goedkeuring door de grondkamer*²⁹

De grondkamers waren met het voorontwerp van 2004 al bijna afgeschaft. Met Sniijders ben ik van mening dat het vereiste van een toetsing van pachtovereenkomsten vooraf in elk geval kan vervallen. Het valt niet in te zien dat arbeidsovereenkomsten en huurovereenkomsten voor woon- en bedrijfsruimte het zonder zo'n toetsing kunnen stellen en pachtovereenkomsten dat niet zouden kunnen. Die preventieve toetsing is werkelijk een anachronisme. Uit cijfers van de grondkamers blijkt ook dat de wijzigingen die de grondkamers in voorgelegde overeenkomsten aanbrengen beperkt in omvang zijn. Voor reguliere overeenkomsten gaat het om 12% van de ingediende verzoeken om goedkeuring. Deze wijzigingen betreffen vooral:

- Bedingen over eenzijdige tussentijdse beëindiging door de verpachter zonder inschakeling van de rechter. Ik merk op dat deze bedingen, als zij zouden blijven staan, zonder meer vernietigbaar zouden zijn wegens strijd met de wet. Uiteraard is het dan wel zo dat de rechter moet worden ingeschakeld om dit te bevestigen. Maar dat is op andere rechtsgebieden niet anders.
- Beperkingen die de pachter worden opgelegd waardoor hij te zeer wordt beperkt in zijn bedrijfsvoering, de zgn. onredelijk bezwarende bedingen.
- Boetebepalingen.

Bij geliberaliseerde overeenkomsten voor langer dan zes jaar speelt ook de prijstoetsing nog een rol in de beschikkingen van de grondkamers.

In Duitsland moeten pachtovereenkomsten ook worden ingezonden naar de overheid. Een goedkeuring is niet nodig, maar het bestuur kan een overeenkomst vernietigen als de pacht leidt tot een ongezonde verdeling van het landgebruik (vergelijkbaar met art. 7:319, eerste

²⁹ Art. 7:318 e.v. BW.

lid, onder c: ondoelmatige verkaveling), een ondoelmatige ligging (idem) of de pachtprijs niet in verhouding staat tot hetgeen er bij een goede exploitatie met de grond te verdienen valt. Dat lijkt heel wat, maar in de praktijk wordt van deze vernietigingsbevoegdheid geen gebruik gemaakt. In Frankrijk worden pachtovereenkomsten niet preventief getoetst. Hetzelfde geldt voor Engeland en Schotland.

In Frankrijk kent men de zgn. SAFERS. Dit zijn privaatrechtelijke organisaties met wettelijke bevoegdheden. Zij zijn actief op de (koop)grondmarkt en voeren agrarische structuurbeleid. Met de grondkamers zijn deze organisaties in geen enkel opzicht te vergelijken.

De preventief toetsende rol van de grondkamers kan dus vervallen.

In de huidige wet hebben de grondkamers nog meer bevoegdheden:

- machtiging tot aanbrengen van wijzigingen (art. 7:348, tweede lid). Snijders merkt terecht op dat de machtiging tot het doen van verbeteringen (7:350, derde lid BW) aan de pachtrechter gevraagd moet worden en stelt de vraag of dat dan ook niet bij de wijzigingen zou kunnen. Ik zou die vraag positief willen beantwoorden.
- Taxatie van de marktwaarde bij voorkeursrecht (art. 7:379 BW). Ook dit kan heel goed aan de rechterlijke macht worden opgedragen, die een deskundige kan inschakelen.

Al met al zie ik geen redenen om de grondkamers te handhaven. Dit levert ook nog eens een besparing op voor overheid en belanghebbenden, ongeveer € 3,5 mln. per jaar.³⁰ Er zullen wellicht meer geschillen ontstaan en dan zijn pachters en verpachters uiteraard duurder uit, maar dat staat zeker niet vast.

6. *Duur van de overeenkomst*

De wet kent thans wettelijke termijnen van zes jaar voor los land en van twaalf jaar voor een hoeve (art. 325 e.v.). In feite gaat het hier natuurlijk alleen maar over de eerste termijnen: de pacht is na ommekomst van die termijnen niet afgelopen, maar wordt telkens van rechtswege verlengd met zes jaar. Alle binnenlandse (huur) en buitenlandse (pacht) regelingen kennen bepalingen over de duur van de overeenkomst. Het ligt voor de hand om daar ook in de nieuwe regeling een voorziening voor te treffen. Het Duitse stelsel kent geen vaste termijnen, maar geeft wel verschillende regelingen voor de door partijen overeengekomen pachtduur. Wat zou dan de wettelijke termijn moeten zijn? Om te benadrukken dat lange termijn pacht wenselijk is, kan een termijn van 25 jaar worden genomen, regelend recht. Deze termijn ligt voor de hand, omdat deze thans in art. 7:399d figureert (op erfpachtovereenkomsten vanaf 25 jaar is de pachtregeling niet van toepassing). Partijen kunnen andere termijnen afspreken, korter maar ook langer. Het is denkbaar dat ook een dwingendrechtelijke minimumtermijn wordt geregeld. Dat lijkt misschien ongewenst, ook al omdat het mogelijk moet zijn om, in verband met de vruchtwisseling, een pachtovereenkomst aan te gaan voor de duur van een of twee jaar. Ook kunnen er andere "bijzondere omstandigheden" zijn. Nog weer een tussenvariant zou kunnen zijn: een

³⁰ Totale kosten grondkamers in 2013 (opgave Ministerie EZ).

minimumtermijn van bijvoorbeeld zes jaar voor verpachtingen waarbij niet twee agrariërs betrokken zijn. Ook is het mogelijk – om een langere pachtduur te bevorderen – om een eerste termijn van zes jaar aan een maximumprijs te binden, bijvoorbeeld 2% van de vrije waarde. Dat is ook om andere redenen praktisch, bijvoorbeeld ter bepaling van redelijke pachtprizen.

Zou men, met het oog op de gewenste continuïteit in het grondgebruik en ter bescherming van de pachter toch een dwingendrechtelijke wettelijke termijn nodig achten, dan zou men zelfs ook kunnen kiezen voor 25 jaar. Deze termijn lijkt lang, maar is voor grondeigenaren geen beletsel bij het aangaan van een erfpachtovereenkomst. Wel zou dan moeten worden bepaald dat de pachter na ommekomst van een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 7 jaar) de overeenkomst eenzijdig kan opzeggen. Voor hoeves zou een termijn van 25 jaar zeker het minimum moeten zijn.

Na afloop van de overeengekomen (of de wettelijke) pachttermijn eindigt de overeenkomst. Wel zal de verpachter (of de pachter) de overeenkomst tijdig, bijvoorbeeld een jaar van te voren, moeten aangeven dat de overeenkomst niet wordt verlengd. Doen zij dat niet dan loopt de overeenkomst door voor opnieuw 25 jaar. Naarmate de overeenkomst langer heeft geduurd zal de opzegtermijn ook langer moeten zijn.

Er zijn, al met al, vele varianten denkbaar. Alles overziend zou ik voor het volgende systeem kiezen:

- Voor hoeves (huis plus gebouwen plus land) geldt een wettelijke minimumtermijn van 25 jaar. Daar kan niet bij overeenkomst van worden afgeweken.
- Voor andere pachtobjecten geldt een wettelijke minimumtermijn van zes jaar. Daar kan niet bij overeenkomst van worden afgeweken, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden kunnen in de wet worden vastgelegd en hebben bijvoorbeeld betrekking op:
 - Vruchtwisseling (vgl. teeltpacht);
 - Andere bestemming (vgl. pacht door openbare lichamen, art. 7:385 BW)
 - Toekomstig eigen gebruik.

Deze bijzondere omstandigheden moeten in de overeenkomst worden vermeld. Doen zij zich na verloop van de afgesproken kortere termijn niet voor, dan gelden de wettelijke termijnen (zes jaar). Daarmee wordt dan ook voorkomen dat de bepaling misbruikt wordt en telkens opnieuw pachtovereenkomsten voor bijvoorbeeld een jaar worden afgesloten.

- Als partijen niets afspreken over de termijn geldt ook voor grond en gebouwen een termijn van 25 jaar.

7. Pachtprizen

Dan de vraag: kan de pachtprisenbeheersing (art. 327 e.v. BW) worden afgeschaft?

In de visie van de FPG³¹ zou de pachtprijs voor geliberaliseerde pacht voor langer dan zes jaar kunnen komen te vervallen. Jan Luijt heeft daarbij nog aangevoerd dat dit zowel in het

³¹ Federatie Particulier Grondbezit – De kracht van pacht (2011), blz. 12

belang van de verpachter als van de pachter kan zijn.³² Voor verpachter geldt dat deze een hogere pacht prijs kan ontvangen en verzekerd is van duurzamer grondgebruik. De pachter kan die ook betalen – omdat zijn opbrengst over al zijn hectares stijgt - en kan op een langere termijn over de grond beschikken.

Kan de pacht prijsbeheersing over de hele linie, dus voor alle pachtvormen, worden afgeschaft? Ik meen van wel. Het is zoals gezegd vreemd dat wij pacht prijsbeheersing hebben, maar geen grond prijsbeheersing, geen maximale prijzen voor erfpacht, en ook niet voor korte geliberaliseerde pacht. De reguliere pacht staat daarmee op een eiland. Zelfs de overheid zal, als de kans zich voordoet, naar hogere prijzen streven. Zo is bij de vernieuwing van de erfpachtcontracten in de polders een canon van 125% van de pacht prijs overeengekomen.³³ Dat is eigenaardig als men bedenkt dat diezelfde overheid via de pacht wet lagere normen oplegt aan anderen. Naar mijn mening zouden we het heel goed kunnen stellen zonder in wetgeving opgenomen maximale pacht prijzen. De markt kan zijn werk doen, zoals dat nu al gebeurt bij zwarte en grijze pacht, bij erfpacht en bij koop/verkoop van grond.

Het loslaten van maximale pacht prijzen heeft ongetwijfeld ook nadelen. Boeren zullen misschien de neiging hebben teveel te betalen om maar aan grond te komen. Nu kan men zeggen: dat moeten ze zelf weten. Maar vaak is er ook geen keuze. Nu al worden soms tamelijk hoge pacht prijzen betaald, waar geliberaliseerde pacht wordt aangeboden, bijvoorbeeld via een inschrijving. Domeinen (RVOB) doet dat, maar ook kerkgenootschappen gaan over op zo'n systeem van 'de hoogste bidder'. In mijn eigen gemeente is onlangs een perceel op inschrijving aangeboden (geliberaliseerde pacht, 3 jaar). Er waren maar liefst 4 biedingen van boven de € 1.500 per jaar, terwijl de regionorm 2013 ligt op € 573. Overigens geeft dit wel aan dat kennelijk vier partijen zonder meer bereid zijn om deze prijs te betalen.

Er mag dan worden aangenomen dat de agrariërs in deze tijd dergelijke bedragen in hun bedrijfsvoering goed kunnen verantwoorden. Daar komen nog wel bij de zgn. 'hold-up'-effecten.³⁴ Als men een pacht afhankelijk agrarisch bedrijf heeft³⁵ en de pacht zou aflopen dan is men niet alleen de grond kwijt maar gaat in veel gevallen ook het bedrijf ter ziele. De verpachter zou dan in theorie kunnen vragen wat hij wil.

Er zal dus een systeem moeten komen om onredelijke pacht prijzen te voorkomen. Zo'n systeem heeft een materiële en een formele component. Bij een geschil over de pacht prijs zal men een orgaan moeten hebben die dat kan beslechten en dat dan ook een "redelijke pacht prijs" zal moeten vaststellen.

³² Jan Luijt – Grond prijs en pacht prijs, september 2013; De Landeigenaar 58 (2012), blz. 5.

³³ Soms wordt dit verklaard doordat erfpacht een zakelijk recht is, en dus overdraagbaar, waardoor een hogere canon gerechtvaardigd zou zijn. In veel erfpachtcontracten is echter bepaald dat zonder toestemming van erfverpachter niet vervreemd mag worden.

³⁴ BLHB-pachtvisie, a.w., blz. 19/20.

³⁵ Volgens het LEI-rapport (bijlage 2) gaat het om 12% van de bedrijven die voor meer dan 50% afhankelijk zijn van reguliere pacht. Of dat nu veel of weinig is: deze bedrijven hebben in elk geval een probleem met liberalisatie van de pacht prijzen.

Hoe kan een redelijke pachtprijs worden bepaald? Het systeem van bedrijfsruimte houdt kort gezegd in dat men de rechter kan vragen een redelijke huurprijs vast te stellen. De rechter kijkt dan naar de gemiddelde huurprijs van vergelijkbare bedrijfsruimte te plaatse (art. 7:303 BW). Deze vordering staat pas open als de overeengekomen duur verstreken is, of als tenminste vijf jaar zijn verstreken nadat de huurprijs door partijen onderling is vastgesteld. Huurprijsvaststelling door de rechter is in het algemeen geen gemakkelijke opgave.³⁶ Vergelijkingsobjecten zijn vaak moeilijk te vinden en de vergelijking zelf is altijd vatbaar voor discussie. Voor landbouwgrond is de situatie eigenlijk een stuk eenvoudiger. Bij de vaststelling van de vrije waarde wordt nu door de grondkamer ook gewerkt met vergelijkingen van percelen of bedrijven. Dat is ook niet eenvoudig. Maar als we als uitgangspunt zouden nemen de hierna beschreven classificatie (zie bijlage 1, par. 8.3) dan wordt de zaak veel simpeler. Percelen zijn dan eenvoudig te vergelijken, ook al zijn ze niet gelijk en hebben ze niet hetzelfde opbrengend vermogen. Nodig is dan wel dat er informatie beschikbaar is over overeengekomen pachtprizen voor verschillende percelen. Via een vergelijking kan dan worden bepaald wat een redelijke pachtprijs is voor het perceel in geschil.

Hoe kan men aan die informatie over de pachtprizen komen? Men zou kunnen kiezen voor het Duitse systeem, waar pachtovereenkomsten naar de overheid moeten worden gezonden. In een gesprek met het Kadaster bleek, dat men ook daar bereid is pachtovereenkomsten te registreren. Natuurlijk kan ook het LEI via de gebruikelijke kanalen informatie verzamelen. Tenslotte zou er bij de landbouwtelling naar gevraagd kunnen worden. Ik ben wel een voorstander van dergelijke informatieverzamelingen. Het brengt weliswaar kosten met zich mee, maar voor een goede werking van de pachtmarkt is transparantie en informatie bevorderlijk.

Een redelijke pachtprijs voor gebouwen zal uitkomen op 10% van de gecorrigeerde vervangingswaarde (bij voortgezet agrarisch gebruik). Dit kan iets hoger of lager zijn, afhankelijk van de doelmatigheid van de gebouwen. Voor woningen biedt het gebruikelijke puntensysteem aanknopingspunten om een redelijke pachtprijs vast te stellen.

Bij welk orgaan zullen geschillen over pachtprizen moeten worden beslecht? De grondkamer ligt voor de hand, maar deze zal in de voorstellen niet terugkeren. De rechter, zoals bij huur bedrijfsruimte, is ook mogelijk. Ik zou wel een lans willen breken voor arbitrage. Dat kan relatief snel en deskundigen kunnen deel uitmaken van de arbitragecommissie, waardoor het ook niet al te duur hoeft te zijn. Een arbitragebeding kan onderdeel uitmaken van een pachtovereenkomst. Bij het aangaan van een pachtovereenkomst kunnen partijen daar afspraken over maken. Een wettelijke regeling kan vanzelfsprekend arbitrage niet verplicht stellen.

In de huidige wet staan ook nog bepalingen over de doorberekening van landinrichtingsrente en waterschapslasten (art. 7:329 en 7: 334 BW). Als de pachtprizen vrij zijn, zijn dergelijke bepalingen niet meer nodig, hoogstens als regelend recht. Bij de bepaling van een “redelijke” pachtprijs kan de helft van de lasten worden aangehouden.

³⁶ Zie: G.M. Kerpestein – Huur en verhuur van bedrijfsruimte, Amsterdam 2005, blz. 387 e.v.

8. *Rechten en verplichtingen van pachter en verpachter*

De in afdeling 6 van de huidige wet opgenomen verplichtingen van de verpachter zijn in 2007 aangepast aan het huurrecht. Deze zijn niet erg omstreden en kunnen in het nieuwe pachtrecht worden overgenomen. Thans is alleen art. 7:341 (verplichting tot schadevergoeding bij gebreken) van dwingend recht (art. 7:342). Ook dat kan zo blijven.

Van de in afdeling 7 opgenomen verplichtingen van de pachter verdienen enkele onderwerpen nadere bespreking. Daarbij hoort bijvoorbeeld niet dat de pachter verplicht is de tegenprestatie op de overeengekomen wijze en tijdstippen te voldoen (art. 7:346) en de pachter gehouden is zich als een goed pachter te gedragen (art. 7:347).

a. Wijziging, bestemming, inrichting en gedaante

Volgens art 7:348 BW is de pachter niet bevoegd de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte te veranderen, zonder toestemming van de verpachter. Bij weigering van verpachter om mee te werken aan zo'n wijziging kan een vervangende machtiging worden gevraagd aan de grondkamer. Naar mijn mening zou deze bepaling kunnen vervallen, zodat de pachter wel bevoegd is tot wijzigingen. Eventueel ware daar aan toe te voegen: "tenzij de pachter moet aannemen dat de verpachter daartegen redelijke bezwaren zal hebben".³⁷ Wil men niet dat hier bij overeenkomst van wordt afgeweken dan zal de bevoegdheid van de pachter dwingendrechtelijk in de wet kunnen worden vastgelegd. Het vervallen van de regeling kan er, evenals de hierna te behandelen "verbeteringen", voor zorgen dat pachters hun bedrijf kunnen blijven ontwikkelen en dat de bedrijfsvoering kan worden aangepast aan de omstandigheden (bijvoorbeeld de markt). Verpachters zullen hier ook nauwelijks redelijke bezwaren tegen kunnen hebben. Dat kan hoogstens anders liggen voor overeenkomsten die wegens bijzondere omstandigheden voor korte duur zijn afgesloten, zoals verpachting door openbare lichamen (zie art. 7:385, onder d). Daarvoor zou dan een uitzondering kunnen worden gemaakt.

b. Melioratierecht

Het melioratierecht (art. 7:350) speelt in de praktijk niet een heel grote rol. In het algemeen zullen pachters geen investeringen doen die zij niet op eigen kracht kunnen terugverdienen gedurende de (resterende) looptijd van de pacht. De vraag is of niet volstaan zou kunnen worden met een vordering op grond van art. 6:212 BW (ongerechtvaardigde verrijking). Het verschil is uiteraard dat in dat geval de verpachter geen toestemming vooraf hoeft te geven, wil een recht op vergoeding ontstaan (zoals bij het melioratierecht wel het geval is). Ik denk dat het geen groot verlies zou zijn om het vereiste van de toestemming (of een vervangende machtiging door de grondkamer) te laten vervallen. Dat laat natuurlijk onverlet dat partijen altijd onderlinge afspraken kunnen maken, zoals ook nu wel gebeurt, over de hoogte van de investering en de

³⁷ Vgl. art. 7:221.

vergoeding die daar eventueel bij het einde van de pacht voor betaald wordt. Ook nu zijn er pachtovereenkomsten waarin de verpachter een bepaald aandeel van de investering voor zijn rekening neemt (bijvoorbeeld de verpachter zorgt voor het materiaal en de pachter voor de arbeid) met de daarbij behorende consequenties voor de pachtprijs. Als toestemming niet langer nodig is en de pachter er wel op kan rekenen dat de aard van de verbetering bij het einde van de pacht vergoed wordt zal dit de investeringsbereidheid van de pachter bevorderen, hetgeen in het belang is van de landbouw in het algemeen. De verpachter zal wellicht ook in zijn voor een voldoende lange looptijd van de overeenkomst, aangezien verpachters niet graag aan het einde van de overeenkomst een vergoeding zullen willen betalen. Daarmee is de continuïteit van het pachtbedrijf dat investeert, verzekerd. Dat pachters tegen het einde van een pachtovereenkomst nog snel even een investering zullen doen om een verlenging van de pachtverhouding af te dwingen, valt nauwelijks te verwachten. Zo'n handelwijze zou overigens ook, bij een geschil, door de rechter afgestraft kunnen worden. Tenslotte moet worden bedacht dat ook verpachters belang hebben bij een pachter die zijn bedrijf verder ontwikkelt.

c. Onderverpachting

Onderverpachting is in het huidige recht niet toegestaan zonder toestemming van de verpachter (art. 7:355). Ook deze bepaling kan vervallen. Dat betekent dat onderverpachting is toegestaan, ook zonder toestemming van de verpachter. Als wij minder nadruk leggen op het persoonlijk gebruik, zie ik geen reden om daar in de wettelijke regeling op te blijven hameren. Dit beginsel is in het algemene huurrecht ook verankerd (art. 7:221)³⁸ en geldt alleen niet bij woonruimte (art. 7:244). In het huidige stelsel zal de verpachter vooral bezwaar hebben tegen onderverpachting (bij een reguliere pacht) omdat de pachter een pachtprijs betaalt die gemaximeerd is, terwijl hij aan zijn onderverpachter (veel) meer pacht kan vragen (bij geliberaliseerd onderverpachten).³⁹ Dit bezwaar vervalt als de prijsbeheersing verdwijnt en voor het overige hoeft een verpachter niet tekort te komen bij onderverpachting. Wil men de bevoegdheid tot onderverpachting veilig stellen, zodat deze niet bij overeenkomst kan worden uitgesloten, dan kan een en ander dwingendrechtelijk worden geregeld, eventueel met de restrictie (redelijke bezwaren) die al ter sprake kwam.

d. Speciale bedingen in de pachtovereenkomst

Op grond van art. 7:319 BW kan de grondkamer onder het huidige recht de zogenaamde "buitensporige verplichtingen" uit pachtovereenkomsten verwijderen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan (te hoge) boetebepalingen, maar ook aan verplichtingen die (te sterk) ingrijpen op de bedrijfsvoering van de pachter. In beginsel dienen dergelijke bedingen ook in het nieuwe pachtrecht voorkomen te worden. Er zijn twee opties:

- Vertrouwen op het algemene leerstuk van de beperkende werking van de redelijkheid en de billijkheid (art. 6:248, tweede lid, BW). Bezwaar daarvan is, dat

³⁸ Met als restrictie dat de huurder "moest aannemen dat verhuurder tegen het in gebruik geven aan die ander redelijke bezwaren zal hebben".

³⁹ Dat is ook de achtergrond van de regel in art. 7:396, vierde lid: bij teelpacht is wel onderverpachting mogelijk maar dan kan een deel van de meeropbrengst naar de hoofdverpachter gaan.

men van te voren niet weet of een beding onredelijk is en dat de rechterlijke toetsing terughoudend is.

- Een wettelijke opsomming van bedingen die als onredelijk bezwarend worden aangemerkt en die vervolgens nietig dan wel vernietigbaar zijn, naar analogie van de zwarte en grijze lijst bij algemene voorwaarden (art. 6:236 en 237 BW). Dat heeft als voordeel dat duidelijkheid wordt geschapen over in elk geval een aantal bedingen. Bedingen met het oog op doeleinden van natuur en landschap moeten wel mogelijk blijven (zie par. 15). In elk geval zou moeten worden bepaald dat bijzondere bedingen alleen gelden als zij schriftelijk zijn vastgelegd.

9. *Koop breekt geen pacht*

Deze regel, neergelegd in art. 7:361 BW, is onomstreden en behoeft daarom geen uitgebreide bespreking. De regel komt ook in Duitsland en Frankrijk voor.

10. *Pachtovergang*

De indeplaatsstelling en medepacht, geregeld in art. 7:363/364 BW, onder de Afdeling pachtovernemings, heeft in het algemeen tot doel het gepachte te doen overgaan op de bedrijfsopvolger, indirect dan wel direct. Zoals gezegd brengt deze regeling de nodige procedures, waarbij de inzet van de verpachter te verklaren valt door de wens een reguliere pachtvereenkomst te beëindigen. Immers, lukt dat niet dan zit de verpachter daar weer voor lange tijd aan vast. In het algemeen zal een verpachter geen enkel bezwaar hebben tegen een goede bedrijfsopvolger. Hierover zullen dan ook goede afspraken gemaakt kunnen worden. Een *recht* op indeplaatsstelling / medepacht - in de zin dat de pachter de rechter daarom kan verzoeken - kan naar mijn smaak worden gemist. Uitzondering kan gemaakt worden voor hoeves. Dat betekent: dwingendrechtelijk regelen dat de pachter van een hoeve indeplaatsstelling en medepacht kan vorderen, onder de condities die ook nu in de wet staan; voor het overige regelen recht. Dat betekent dat in de wet de mogelijkheid op indeplaatsstelling blijft opgenomen voor het geval partijen daar geen afspraken over maken, maar dat pachter en verpachter daar bij overeenkomst van kunnen afwijken. Men dient wel te beseffen dat indeplaatsstelling en medepacht niet langer duren dan de pachtvereenkomst zelf.

11. *Dood breekt geen pacht*

Thans is in de wet een uitvoerige regeling opgenomen over het zogenaamde pachterfrecht (art. 7:366 BW).⁴⁰ Men kan de vraag stellen waarom het met pachtvereenkomsten niet net zo zou kunnen gaan als met andere gewone overeenkomsten: de rechten en verplichtingen worden overgenomen door de erfgenamen (art. 4:182 BW en art. 6:249 BW). Het gewone erfrecht van Boek 4 is dan verder van toepassing. Alleen een voorziening waarbij de verpachter de overeenkomst op kan zeggen als een behoorlijke bedrijfsvoering niet gegarandeerd is, lijkt wenselijk. In Duitsland is dat op deze manier geregeld. Het pachterfrecht (zie ook bijlage 1) wordt daarmee een stuk eenvoudiger. Bij de verdeling van

⁴⁰ Zie voor een meer gedetailleerde beschouwing: bijlage 1, par. 7.

de nalatenschap door de erfgenamen kan dan een nieuwe pachter worden aangewezen die de rechten en verplichtingen van de erflater overneemt.

12. Opzegging van de overeenkomst

In de huidige wet loopt de pacht automatisch door als geen van de partijen in actie komt. De pachter kan de pacht opzeggen. De verpachter kan dat ook, op in de wet opgenomen gronden, en moet daarvoor altijd naar de rechter (art. 7:370 BW). In het nieuwe systeem kan de verlenging van rechtswege in de wet geregeld te blijven, voor het geval pachter en verpachter niets doen (regelend recht). Voor het overige eindigt de pachtovereenkomst op de afgesproken termijn. Wel kan in de wet (dwingendrechtelijk) worden bepaald dat pachter en verpachter er elkaar tijdig van op de hoogte stellen dat men niet van plan is een nieuwe overeenkomst aan te gaan, eventueel voorzien van een onderhandelingsplicht. Dit stelde de Commissie Leemhuis ook voor. Uiteraard kunnen partijen over de gang van zaken bij het einde van de pacht ook al bij het aangaan van de overeenkomst afspraken maken.

13. Ontbinding van de overeenkomst

In het huidige recht kan de pachtovereenkomst gedurende de looptijd worden ontbonden in geval van wanprestatie (art. 7:370) en bij bestemmingswijziging (art. 7:377). Wat het eerste betreft is de vraag of de aanvulling in artikel 7:370 op de algemene regeling in art. 6:265 BW noodzakelijk is. Ik meen van niet. Overigens is de invloed van art. 6:265 in de huidige pachtjurisprudentie voelbaar, nu de rechter soms tot het oordeel komt dat de tekortkoming de ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt.⁴¹ Ook ontbinding wegens bestemmingswijziging lijkt overbodig. Bij het aangaan van de pachtovereenkomst zal de verpachter zich rekenschap kunnen geven van de toekomstige bestemmingswijzigingen en daar eventueel de duur van de pachtovereenkomst op afstemmen (zie par. 6).

Moet ontbinding steeds door de rechter plaatsvinden, zoals art. 7:376 en 7:377 eisen? Deze bepaling dient ter bescherming van de pachter en komt ook voor bij huur bedrijfsruimte (art. 7:295). Het voorkomt in ieder geval de onzekerheid die kan ontstaan bij ontbinding door partijen (art. 7:265). Dat is een reden om deze bepaling te handhaven.

14. Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht voor de pachter is thans geregeld in art. 7:378 e.v.. Het voorkeursrecht is vooral bedoeld om de continuïteit van het landbouwbedrijf te verzekeren als het pachtobject wordt verkocht aan een derde die vervolgens tot opzegging zou willen overgaan wegens eigen gebruik. Het is dan ook logisch dat de 'veilige verpachter' is ingevoerd (art. 7:380, eerste lid, onder e). Dat gevaar bestaat dan immers niet. Het voorkeursrecht heeft niet de bedoeling om de pachter eigenaar te maken. De vraag is of de pachter überhaupt wel een voorkeursrecht moet toekomen, als de pachtovereenkomst gewoon kan worden voortgezet tot het einde van de looptijd. Ik zou denken van niet. Het is dan alleen maar nodig om te bepalen dat de koper in alle rechten en verplichtingen van de verkoper met

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: Hof Arnhem, 15 mei 2012, Agr.r. 2012/5703.

betrekking tot het gepachte treedt en dat de opzeggingsgrond “eigen gebruik” vervalt. In Duitsland kent men geen voorkeursrecht. In Frankrijk geldt een met Nederland vergelijkbaar voorkeursrecht. Het vervallen van het voorkeursrecht impliceert ook dat een landbouwer verpachte grond kan kopen teneinde dit bij het einde van de pacht bij zijn bedrijf te voegen, hetgeen thans niet mogelijk is of althans moeilijk denkbaar.

15. Bijzondere overeenkomsten

De huidige regeling bevat enkele bijzondere overeenkomsten. Naast de geliberaliseerde pacht (art. 7:397) – die in de nieuwe opzet per definitie vervalt – zijn dat:

- De verpachting door openbare lichamen (art. 7:385);
- De verpachting binnen reservaten (art. 7:388);
- Pacht van geringe oppervlakten (art. 7:395);
- Teelpacht (art. 7:396).

In beginsel zouden bijzondere overeenkomsten niet meer nodig moeten zijn als partijen voldoende vrijheid hebben om hun pachtovereenkomsten op deze bijzondere situaties toe te spitsen. Niettemin is een korte bespreking noodzakelijk.

In pachtovereenkomsten met openbare lichamen als verpachter kunnen volgens de geldende regeling extra bedingen worden opgenomen:

- De overeenkomst geldt voor de overeengekomen termijn (en niet voor de wettelijke);
- Er zal geen verlenging plaatsvinden;
- Bestemming, inrichting en gedaante van het gepachte mogen niet worden veranderd;
- Tussentijdse beëindiging van de overeenkomst is mogelijk, voor zover noodzakelijk in verband met de bestemming.

Aangezien pachtovereenkomsten in het nieuwe systeem in beginsel eindigen na de afgesproken termijn, en verpachters en pachters de mogelijkheid hebben om een korte termijn af te spreken wegens bijzondere omstandigheden (zie par. 6) is er op dat punt geen reden voor deze speciale overeenkomst. Ook aan tussentijdse beëindiging is dan geen behoefte. Dat bestemming, inrichting en gedaante niet mogen worden veranderd, kan voortvloeien uit de bijzondere omstandigheden, die ook ten grondslag kunnen liggen aan een kortere duur van de overeenkomst (zie par. 6 en par. 8). Ook daarvoor is dus geen bijzondere pachtvorm nodig.

Reservaatspacht heeft nooit een grote vlucht genomen, misschien ook al omdat buiten de pacht het begrip ‘reservaat’ niet meer gangbaar is.⁴² Wel zal er in de praktijk – en niet alleen bij overheden en aangewezen natuurbeschermingsinstanties – behoefte zijn aan het opnemen van bepalingen in pachtovereenkomsten met het oog op natuur en landschap. In feite worden dergelijke bedingen ook nu al opgenomen in (gewone) pachtovereenkomsten, uiteraard met bijbehorende verlaging van de pachtprijs. Dergelijke bedingen moeten ook mogelijk blijven. Wel verdient het aanbeveling, in navolging van de Commissie Leemhuis, te

⁴² Ooit werd de term geïntroduceerd in de Relatienota (1977) en geregeld in de Beschikking beheersovereenkomsten, die intussen al lang is vervallen.

eisen dat deze bedingen op schrift worden gesteld. Voor een bijzondere pachtvorm is verder geen aanleiding.

Op de pacht van geringe oppervlakten – minder dan 1 hectare - is een groot aantal artikelen van de huidige pachtregeling niet van toepassing. Voor de eenvoud is het misschien gemakkelijker om deze kleine stukken land geheel buiten de pachtregeling te plaatsen en onder huur te laten vallen. Een eenvoudige aanpassing van de definitie is daarvoor voldoende.

In het huidige recht heeft de teeltpacht nauwelijks betekenis naast de geliberaliseerde pacht. Ook in het nieuwe recht is geen behoefte aan een afzonderlijke regeling, indien het mogelijk is dat pachters en verpachters ten behoeve van de noodzakelijke vruchtwisseling een overeenkomst voor een kortere dan de wettelijke duur kunnen sluiten. En dat is het geval (zie par. 6).

16. Pachtkamers

Hoewel het bestaan van speciale pachtkamers bij rechtbanken en het hof in Arnhem niet speciaal ter bescherming van de pachter dient, past bespreking toch in dit hoofdstuk. Snijders is een voorstander van het handhaven van de pachtkamers, inclusief de daarin opgenomen deskundigen, juist vanwege die deskundigheid, zij het dat hij het aantal pachtkamers wil beperken. Dat laatste vanwege de afname van het aantal pachtzaken.⁴³ In het algemeen zijn er binnen de rechterlijke macht een aantal speciale kamers.⁴⁴ Voorbeelden: de militaire kantonrechter (Rechtbank Gelderland), de militaire ambtenarenrechter (Den Haag), militaire strafrechter (Gelderland), kwekersrechtzaken (Den Haag), douanekamers (Noord-Holland) op het niveau van de rechtbanken en een douanekamer (Amsterdam), een ondernemingskamer (Amsterdam), ondernemingsraadkamer (Den Haag), verkeerskamer (Leeuwarden) op het niveau van de hoven. Enkele van deze kamers herbergen ook deskundigen (niet-juristen). Men kan zich afvragen of het pachtrecht zodanig specialistisch is dat er aparte kamers voor moeten zijn – bij de meeste genoemde speciale kamers kan ik mij dat wel voorstellen – maar als de conclusie luidt dat dat het geval is, zou in elk geval tot concentratie gekomen moeten worden, bijvoorbeeld in eerste instantie in Assen, Utrecht en Den Bosch, met een hof in Arnhem. Anderzijds: voor huurrecht bestaan ook geen aparte kamers en zo speciaal is het pachtrecht nu ook weer niet.

17. Overgangsrecht

Het is van belang een uitspraak te doen over een in te stellen overgangsrecht. Voor geliberaliseerde pachtovereenkomsten is dat het eenvoudigst. Zij houden de oude wettelijke regeling totdat de looptijd is verstreken, daarna geldt de nieuwe regeling.

Voor bestaande reguliere pachtovereenkomsten zijn er in beginsel een aantal opties:

⁴³ G.M.F. Snijders – Vragen over pacht, preadvies VAR, Agrarisch Recht 2012, blz. 57 e.v.

⁴⁴ Zie Wet op de rechterlijke organisatie, afdeling 3, paragraaf 2.

- Onmiddellijke werking van de nieuwe regeling. Dit principe is ook gehanteerd bij de invoering van het Nieuwe BW en juridisch is dat het fraaist. Wij gaan er immers van uit dat de nieuwe regeling beter is dan de oude en een betere regeling zou eigenlijk direct moeten ingaan.
- Het andere uiterste is een onbeperkt overgangrecht, dat wil zeggen dat de pachtovereenkomst volgens de oude regeling blijft bestaan totdat hij – ooit – eindigt. Dat is voor de zittende pachters het meest geruststellend en ook verpachters kunnen daarmee leven, gelet op de pachtvisie van de FPG⁴⁵. Nieuw is dit ook niet, want het principe geldt ook bij de zgn. oude zakelijke rechten: deze blijven bestaan, maar kunnen niet opnieuw worden gevestigd.
- Overgangsrecht voor een bepaalde termijn. De Commissie Leemhuis stelde een overgangstermijn van 25 jaar voor; in het voorontwerp werd een termijn van 12 jaar opgenomen. Als de (nieuwe) wettelijke termijn voor een pachtovereenkomst gesteld wordt op 25 jaar vind ik een overgangstermijn van 25 jaar wel voor de hand liggen.
- Een persoonlijk overgangsrecht: de reguliere overeenkomst eindigt als de zittende pachter stopt of 65 jaar wordt. Geen indeplaatsstelling of medepacht.

De laatste optie acht ik het meest aanbevelenswaardig. Het maakt geen inbreuk op de rechten van de zittende pachter. Nadeel is dat de termijn al heel snel kan zijn (bij een oudere pachter), maar dat het ook nog lang kan duren voordat de reguliere pachtovereenkomst verdwijnt. Om de oudere pachter tegemoet te komen zou bepaald kunnen worden dat een pachter die bij ingaan van de regeling 50 jaar of ouder is, nog eenmaal indeplaatsstelling kan vragen. In Engeland is bij de liberalisering van het pachtrecht gekozen voor overgangsrecht waarbij nog tweemaal indeplaatsstelling kan worden verkregen. Dat betekent dat de oude regeling zich nog wel 100 jaar kan voortzetten. Een dergelijke regeling – tweemaal indeplaatsstelling - acht ik voor hoeves wel acceptabel.

Men kan ook nog voor de verschillende onderdelen van de pachtregeling of voor verschillende pachtobjecten (bijvoorbeeld hoeves) een verschillend overgangsregime hanteren. Wat betreft de pachtprijs zou ik in ieder geval niet de huidige regeling willen laten voortbestaan, maar aanpassen zoals bepleit in bijlage 1.

18. Nieuw systeem in schema

De hiervoor geformuleerde voorstellen kunnen als volgt in schema worden gebracht. De nuances in de teksten vallen daarbij natuurlijk weg.

⁴⁵ FPG – Hoe nu verder met de pachtprijs en de pachtprijsbepaling? (2011).

<i>Onderwerp</i>	<i>Regelend recht</i>	<i>Dwingend recht</i>	<i>Bijzonderheden</i>
schriftelijke vastlegging	nee	voor bijzondere bedingen – kortere dan de wettelijke duur	
goedkeuring door de grondkamer			vervalt
duur van de overeenkomst	25 jaar	voor hoeves: tenminste 25 jaar Voor overige tenminste 6 jaar, tenzij bijzondere omstandigheden	
pachtprijzen	geen	mogelijkheid vaststellen “redelijke pachtprijzen”	informatie over pachtprijzen moet beschikbaar zijn
wijziging bestemming, inrichting en gedaante		pachter mag wijzigen, tenzij bijzondere omstandigheden	
melioratierecht	pachter bevoegd tot verbetering		vergoeding bij einde pacht
onderpacht	is mogelijk		
bijzondere bedingen	mogelijk	indien schriftelijk vastgelegd	
koop breekt geen pacht		conform huidige regeling	
pachtovergang	voor los land en gebouwen	voor hoeves	conform huidige regeling
dood breekt geen pacht			gewoon erfrecht van toepassing
opzegging	verlenging van rechtswege 25 jaar	overleg over voortzetting	
ontbinding		niet mogelijk, tenzij art. 6:265	door de rechter
voorkeursrecht			vervalt
bijzondere overeenkomsten			vervallen
pachtkamers			vervallen
overgangsrecht			een ruim overgangsrecht is wenselijk

Bijlage 1 Sleutelen aan de huidige regeling

1. Inleiding

In dit deel komt een aantal onderwerpen aan de orde, die – als er geen fundamentele herziening tot stand komt – in elk geval zouden kunnen en/of moeten leiden tot aanpassingen. Het sleutelen aan de geldende regeling – derhalve met instandhouding van de tweeslachtigheid – heeft niet mijn voorkeur, dat moge duidelijk zijn. Dat is ook de reden dat er een bijlage van gemaakt is.

2. De wijzigingen van 2007

In 2007 is de pachtregeling opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Daarbij is een aantal wijzigingen aangebracht die thans moeten worden bekeken. Hebben de wijzigingen gewerkt zoals beoogd? Het betreft de volgende punten:

- Introductie van het begrip “veilige verpachter”;
- Pacht is alleen pacht bij “bedrijfsmatige” landbouw;
- Het vervallen van de 65-jarige leeftijd als beëindigingsgrond;
- Het vervangen van de eenmalige pacht door de geliberaliseerde pacht.

Bij genoemde wetswijziging is ook een aantal slordigheden in de wet terechtgekomen. Deze zullen ook in dit deel van het rapport aan de orde komen. Tenslotte zijn ook de pachtprizen gewijzigd. Deze zullen, afzonderlijk, eveneens worden behandeld.

3. Veilige verpachter

Het doel van deze wijziging was om de overdracht van gepachte grond te vergemakkelijken door het voorkeursrecht van de pachter uit te sluiten voor gevallen waarin deze daar geen nadeel van ondervindt. In artikel 7:380, eerste lid, onder e, is daartoe opgenomen dat, indien degene aan wie de grond wordt overgedragen verklaart niet te zullen opzeggen wegens eigen (landbouwkundig) gebruik, het voorkeursrecht niet geldt. Dat om andere redenen wel kan worden opgezegd – en dat daardoor de verpachter niet absoluut “veilig” is, is evident.⁴⁶ In die gevallen – opzegging wegens andere bestemming bijvoorbeeld – wordt de pachter trouwens schadeloos gesteld. Sommige pachters zijn van mening dat zij in deze gevallen ten onrechte niet in staat worden gesteld om de grond – tegen de waarde in verpachte staat – in eigendom te verwerven. Het doel van het voorkeursrecht is echter niet om de pachter op deze wijze een voordeel te verschaffen, maar om de bedrijfscontinuïteit te verzekeren. Die nu wordt door de regeling niet aangetast: de pachter blijft in dezelfde positie als voor de overdracht van het gepachte.

Conclusie: deze bepaling werkt goed en verdient blijvende steun.

⁴⁶ Andere gronden voor opzegging dan eigen gebruik blijven immers mogelijk. Zie Hof Arnhem 27 maart 2012, Agr.r. 2012/5688.

4. Bedrijfsmatige landbouw

In artikel 7:312 zijn de woorden “steeds voor zover bedrijfsmatig” ingevoegd. De bedoeling van deze bepaling was om hobbyboeren niet langer de bescherming van de pachtregeling te bieden. Dit criterium speelt een rol bij de kwalificatie van een overeenkomst (pacht of niet), maar ook bij de opzegging en ontbinding van de overeenkomst,⁴⁷ en tenslotte bij de pachtoverneming.

In de parlementaire geschiedenis zijn wel aanwijzingen te vinden over de factoren die daarbij aandacht verdienen, maar werd een harde grens niet vastgelegd, bijvoorbeeld qua omvang van het bedrijf. Dat werd aan de rechtspraak overgelaten. Onder het oude recht (van voor 2007) waren echte hobbyboeren overigens ook al niet beschermd. Bij landbouw moest het ook toen gaan om “vruchttrekking met economisch oogmerk van meer dan ondergeschikte betekenis”. Een harde grens werd wel voorgesteld in Ruimte voor Pacht: 3 hectare. In het Voorontwerp 2004 werd bepaald dat meer dan 25% van de bedrijfsoppervlakte in pacht de zgn. bedrijfspacht opleverde. In dat voorstel werd bedrijfspacht sterker beschermd dan de zg. losse pacht.

De vraag is nu of het nieuwe criterium “bedrijfsmatigheid” gebracht heeft wat ervan verwacht werd en ook of dit meer grondgebruikers buiten de pachtbescherming heeft gezet dan voorheen het geval was.

Er is relatief weinig jurisprudentie over het begrip “bedrijfsmatig”. De rechtspraak die er is wekt de indruk, dat de lat met het begrip “bedrijfsmatig” niet erg hoog is komen te liggen. Het moeder-arrest op dit punt is Van Boetzelaer/Weenink.⁴⁸ Een overzicht van de rechtspraak:

Niet bedrijfsmatig:

- 3,5 hectare, hoofdfunctie elders, geen winst (Van de Camp/Hofmans)⁴⁹
- Akkerbouw, 15 ha, hoofdfunctie elders, geen realistisch bedrijfsplan, geen financiële onderbouwing (Geertsema/Koeckhoven).⁵⁰

Wel bedrijfsmatig:

- Akkerbouwbedrijf 60 ha, boer werkt 24 uur in een andere functie (Boetzelaer/Weenink)
- 6 hectare, 149 vleeskalveren, functie in loondienst (Schiphorst/Bruggink)⁵¹
- Kleinschalige paardenfokkerij, 20 hectare grond (Schreuder-De Bie/Hoefnagel)⁵²
- 45 hectare bouwland omgezet naar beheerpakket grasland, enkele paarden, enige verkoop van hooi (Den Hamer/De Cloedt)⁵³

⁴⁷ Artikel 7:376, onder a, expliciet, art. 7:370, impliciet.

⁴⁸ Hof Arnhem 12 mei 2009, Agr.r. 2009/5535 met noot Snijders. In dit arrest worden de criteria voor een beoordeling genoemd.

⁴⁹ Hof Arnhem 15 februari 2011, Agr.r. 2011/5629.

⁵⁰ Hof Arnhem 4 september 2012, Agr.r. 2013/5715.

⁵¹ Hof Arnhem 7 januari 2009, Agr.r. 2009/5532.

⁵² Hof Arnhem 17 november 2009, Agr.r. 2009/5550.

⁵³ Hof Arnhem, 18 augustus 2009, Agr.r. 2009/5547.

- Fruitteelt, hoeve 10 ha, geen winst (Pinckaers/Dassen)⁵⁴
- Tuinbouw met winkel, 1,1 hectare, geen jaarstukken/meitelling (Van Steen/Van Steen)⁵⁵
- Kleinschalig, min of meer marginaal akkerbouwbedrijf, 14 ha (Goudszwaard/Van der Hoeven)⁵⁶
- Tuinbouw, 0,87 ha. omzet tussen € 30.000 – 60.000 (Greeve/Van der Vorm)⁵⁷

Dat er weinig rechtspraak is kan verschillende verklaringen hebben.

Ten eerste: alle pachters zijn bedrijfsmatig bezig. Ten tweede: voor de invoering van de nieuwe Pachtwet zijn er verschillende acties van (grotere) verpachters geweest om de overeenkomst met pachters die de 65-jarige leeftijd naderden nog onder het oude recht op te zeggen. Deze mogelijkheid dreigde te vervallen en dat was al bekend voor 1 september 2007.⁵⁸ Daarmee heeft enige opruiming plaatsgevonden.

Ten derde: het blijkt in de praktijk voor verpachters lastig om aan te tonen dat de pachter niet (langer) bedrijfsmatig bezig is. Verpachters klagen daar ook over. De bewijslast ligt immers bij de verpachter. Wel moet de pachter gegevens overleggen. In Bude/Schinnen wordt de pachter opgedragen meitellinggegevens en boekhoudrapporten over te leggen.⁵⁹ Uiteraard is de procedure dan al gestart. Het kan zijn dat verpachters afzien van het beginnen van een procedure met een lastige bewijslast en een onzekere uitkomst.

De vraag is vervolgens: als we van mening zijn dat de lat voor “bedrijfsmatige landbouw” hoger moet komen te liggen, welke criteria dienen dan gehanteerd te worden? Onderscheid kan worden gemaakt tussen harde, kwantitatieve criteria en criteria van meer kwalitatieve aard. In de huidige situatie is van dat laatste sprake. In Boetzelaer/Weenink wordt de volgende maatstaf gegeven:

- a. De omvang van het bedrijf en de onderlinge samenhang tussen de diverse bedrijfsactiviteiten;
- b. De vraag of de voor toekomstige winstkansen noodzakelijke investeringen plaatsvinden;
- c. Het redelijkerwijs te verwachten ondernemingsrendement;
- d. De vraag of de gebruiker een hoofdfunctie buiten de landbouw heeft, een en ander in onderlinge samenhang te beschouwen en met inachtneming van de overige omstandigheden van het geval.

Deze maatstaf, die aansluit bij hetgeen in de parlementaire geschiedenis naar voren is gebracht, is in verdere rechtspraak herhaald. Of men met deze zelfde maatstaf anders had kunnen oordelen in concrete gevallen – ik meen van wel – kan in het midden blijven. Het is nu eenmaal niet anders. Andere kwalitatieve criteria kan ik echter ook niet bedenken. Hoogstens zou men wellicht wat meer aan kunnen sluiten bij de rechtspraak rond art. 1 van de Wet milieubeheer rond het begrip “inrichting” – waarin bijvoorbeeld ook naar vergelijkbare professionele inrichtingen wordt gekeken, maar ik heb niet de indruk dat dat

⁵⁴ Hof Arnhem 20 oktober 2009, Agr.r. 2011/5630.

⁵⁵ Hof Arnhem, 12 april 2011, Agr.r. 2012/5658

⁵⁶ Hof Arnhem 20 december 2011, Agr.r. 2012/5689.

⁵⁷ Hof Arnhem, 5 februari 2013, Agr.r. 2013/5727.

⁵⁸ Zie voor een voorbeeld: Hof Arnhem 7 juli 2009, Agr.r. 2009/5543 (Kooijman/Kortleve).

⁵⁹ Hof Arnhem 29 maart 2011, Agr.r. 2011/5711.

veel zou opleveren. Tenslotte zou het misschien voer voor landbouwkundig onderzoek kunnen zijn, om op wetenschappelijke wijze te bepalen wat 'bedrijfsmatig' is. Daarbij zou een inkomensbegrip een rol kunnen spelen. De daaruit te destilleren standaard zou wel eens hoger kunnen liggen dan nu het geval is.

Een kwantitatief criterium, bijvoorbeeld ten aanzien van bedrijfsgrootte is eveneens denkbaar. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende vormen van landbouw. Voor akkerbouw: aantallen hectares, voor veehouderijen: aantallen gve's, enzovoorts. Het nadeel van kwantitatieve criteria is uiteraard dat de vast te leggen grens altijd enigszins willekeurig is.

Conclusie: de bepaling is nuttig, maar werkt in de praktijk niet effectief. Een goed alternatief is er echter ook niet.

5. 65-jarige leeftijd

Artikel 7:375 BW is via een amendement uit het wetvoorstel geschrapt. Toen iemand in de Kamer het woord 'leeftijdscriminatie' in de mond nam, was het met deze opzeggingsgrond gedaan. Was hier nu werkelijk sprake van leeftijdscriminatie? De Hoog beweerde in een artikel van wel.⁶⁰ De pachtrechter oordeelde echter anders.⁶¹ Op grond van de onderbouwing van de leeftijdsgrens in de parlementaire geschiedenis,⁶² komt het hof tot de conclusie dat het van oordeel is dat er een redelijke en objectieve grond voor het leeftijdscriterium aanwezig is. De motivering voor de leeftijdsgrens komt er op neer dat de ouderdomsvoorzieningen – anders dan in 1958 – van dien aard zijn dat de grondslag van het maatschappelijk bestaan van de pachter niet wordt aangetast als de pacht wordt beëindigd. Aan het belang van jonge boeren moet in deze gevallen prioriteit worden gegeven. Ik pleit dan ook voor herinvoering van de leeftijdsgrens. Niet alleen is de motivering voor de invoering ervan nog steeds valide, ook komt daarmee een beëindigingsgrond in beeld die voor verpachters in elk geval een horizon biedt en die ook geen bewijsproblemen oplevert.

Wij weten intussen dat 65 jaar ook geen einddatum voor werknemers meer is. Het ligt voor de hand om er dan de AOW-leeftijd van te maken. Overigens is het niet zo, dat het verboden is om na de deze leeftijd pachter te zijn. Pachter en verpachter zijn vrij om daarover afspraken te maken.

6. Eenmalige pacht wordt geliberaliseerde pacht

De eenmalige pacht, ingevoerd in 1995, kende wat de toepasbaarheid ervan betreft enkele beperkingen. Deze figuur kon slechts gedurende twaalf jaar door dezelfde verpachter worden gebruikt. Bovendien mocht er geen gat vallen binnen die twaalf jaar; de verpachting diende aaneengesloten te zijn. Omdat niet werd geëist dat het dan ook steeds om dezelfde pachter moest gaan, stond het verpachters vrij om grond van jaar tot jaar te verpachten met een eenmalige pachtovereenkomst. Aangezien de periode van twaalf jaar afliep in 2007 –

⁶⁰ P.A. de Hoog – Leeftijdscriminatie in het pachtrecht, Agr.r. 1999, blz. 580 e.v..

⁶¹ Hof Arnhem 29 augustus 2000 en 27 augustus 2001, Agr.r. 2003/5163.(Van Schaick/Ouder-Amstel).

⁶² Kamerstukken II, 1981-1982, nr. 3 (memorie van toelichting).

voor verpachters die er direct mee waren begonnen – en men deze liberale vorm toch wilde behouden – werd bij de wetwijziging van 2007 de ‘eenmaligheid’ uit de wet gehaald. Of daar nu een principiële keuze mee werd gemaakt kan in het midden blijven.⁶³ Feit is dat het gat in de bescherming van de pachter nog iets groter werd, door de ruimere toepasbaarheid van de geliberaliseerde pacht, ten koste van de reguliere pacht. Daarbij bleven overigens nog wel enkele beperkingen over: de geliberaliseerde pacht is niet toepasbaar op gebouwen en als de pachttermijn langer is dan zes jaar geldt de prijsbeheersing van de reguliere pacht. Zowel de eenmalige pacht als – later – de geliberaliseerde pacht was tamelijk populair, uiteraard vooral bij verpachters. Meer valt er in evaluerende zin eigenlijk ook niet over te zeggen, behalve misschien dat de pachtprizen voor deze geliberaliseerde pachtvorm hoger liggen dan bij de reguliere pacht.⁶⁴

7. Verbeteringen

In de loop van de tijd is op verschillende onderdelen van het nieuwe pachtrecht kritiek gekomen en zijn onvolkomenheden geconstateerd, laatstelijk in het preadvies van Nijman voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht⁶⁵ en eerder al in een preadvies van Harbers voor diezelfde vereniging. Ik geef hier een overzicht:

- a) Art. 7: 370, lid 1, sub b: dit is de opzeggingsgrond wegens voorgenomen eigen gebruik. Ten onrechte is daarin niet opgenomen “voor de landbouw”, zoals in art. 41 Pachtwet (oud). De tekst van de wet kan volgens Nijman als volgt worden opgesteld:
Art. 370
De rechter kan de vordering slechts toewijzen op de grond dat
 - a. (...)
 - b. De verpachter aannemelijk maakt dat hij, zijn echtgenoot, zijn geregistreerd partner, een bloed- of aanverwant in de eerste graad of een pleegkind het verpachte duurzaam in gebruik wil nemen voor de landbouw en hij het verpachte daartoe dringen nodig heeft.
Dit is juist.
- b) In de regeling voor beëindiging van de pachtovereenkomst wegens bestemmingswijziging (art. 7:370, eerste lid, onder e) ontbreekt een schadevergoedingsregeling (conform art. 48 Pachtwet oud). Dat is niet de bedoeling. Ook hier komt Nijman met een tekstvoorstel, waarbij ik mij graag aansluit:
Art. 370
3. Indien de pachtovereenkomst eindigt door opzegging of beëindiging op grond van de in het eerste lid, aanhef en onder e., bedoelde grond, terwijl de pachtovereenkomst voor de in artikel 325, eerste of tweede lid, bedoelde duur is aangegaan, dan wel voor een kortere duur is aangegaan en nadien met een periode van zes jaar is verlengd, veroordeelt de pachtkamer de verpachter aan de pachter een schadeloosstelling te betalen, voor de periode waarover de pachter het gepachte

⁶³ Zie: G.M.F. Snijders – Evaluatie van de pacht, Agrarisch Recht 2013, blz. 289.

⁶⁴ Uit de LEI-cijfers (bijlage 2) blijkt dat overigens niet.

⁶⁵ B. Nijman – Het pachtrecht met een schaarjtje geknipt, preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht, Agr.r. 2012, blz. 63; met literatuurvermeldingen.

nog had kunnen gebruiken, indien de omstandigheden waaronder de pachtovereenkomst op grond van artikel 377 kan worden ontbonden zich niet zouden voordoen. Het tweede tot en met achtste lid van artikel 377, alsmede artikel 373 zijn van overeenkomstige toepassing.

- c) Artikel 7:370, lid 1, sub b, is volgens Nijman te ruim geformuleerd. Deze opzeggingsgrond (redelijk aanbod) zou beperkt moeten worden tot het pachtobject, waarvoor dan een nieuwe pachtovereenkomst zou kunnen worden aangeboden. Met name wil Nijman deze opzeggingsgrond niet inzetten bij een herverkaveling door een eigenaar, bijvoorbeeld op een landgoed, waarbij een pachter een ander stuk grond wordt aangeboden. Omdat in het huurrecht, waaruit deze opzeggingsgrond afkomstig is, deze ook beperkt is tot hetzelfde huurobject, stelt Nijman voor om dit ook in art 7:370, sub b, op te nemen:

Art. 370

- e. De pachter niet toestemt in een redelijk aanbod tot het aangaan van een nieuwe pachtovereenkomst met betrekking tot het gepachte, voor zover dit aanbod niet wijziging van de pachtprijs inhoudt;

Om systematische redenen verdient dit voorstel overweging. De toepassing ervan zal echter zeer beperkt zijn, nu ook een aanbod tot het aangaan van een geliberaliseerde pachtovereenkomst (in plaats van een reguliere) in het algemeen niet als “redelijk” zal worden aangemerkt. De voorbeelden van die Snijder geeft: het opnemen van bepalingen over het gebruik van de grond of de bescherming van natuurwaarden. In het huurrecht is dat trouwens niet anders: het gaat ook daar om kruimelwerk.

- d) De bezichtiging door de pachtkamer (art. 7:376, derde lid). Het vervallen van de bevoegdheid van de pachtkamer om op verzoek van de verpachter een onderzoek in te stellen, voordat een ontbindingsprocedure is gestart (art. 55, derde lid, Pachtwet (oud)), wordt betreurd. Nijman formuleert een voorstel voor een regeling in het Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering. Hoewel de bepaling in het verleden veel werd gebruikt, en dus wel in een behoefte voorziet, zou ik er toch geen voorstander van zijn, aangezien een dergelijke bevoegdheid nergens anders te vinden is – een rechter die op verzoek, zonder een procedure, wanprestatie kan constateren – en ik het niet erg voor de hand vind liggen om zo’n bevoegdheid juist in het pachtrecht wel op te nemen. Trouwens ook de bevoegdheid van het huidige artikel 7:376, derde lid lijkt overbodig. De gewone bevoegdheid van art. 202 e.v. Rv. (voorlopige plaatsopneming en bezichtiging), alsmede een *terme de grace*⁶⁶ (conform art. 7:280, huur), zouden ook in het pachtrecht moeten volstaan.
- e) Het voorkeursrecht. Het onderwerp ‘veilige verpachter’ is hiervoor behandeld. Resteert de verhouding tussen art. 7:380, eerste lid, onder d – op grond waarvan de rechter een oordeel gevraagd kan worden over een “ernstige reden” om de pachter in zijn voorkeursrecht te passeren – en art. 7:380, tweede lid, op grond waarvan de grondkamer een oordeel over zo’n ernstige reden kan worden gevraagd, met de

⁶⁶ Een (korte) termijn om alsnog aan de eisen te voldoen.

toevoeging dat slecht landgebruik steeds een ernstige reden is. Schrijvers verschillen van mening over de keuze die gemaakt zou moeten worden. Zelf zou ik menen dat een toetsing vooraf heel goed achterwege kan blijven. Bij andere 'passeergronden' wordt ook niet in een toetsing vooraf voorzien, zodat het risico bij de vervreemdende verpachter ligt als een rechter achteraf tot het oordeel komt dat de pachter ten onrechte is gepasseerd. Trouwens als de pachter een slecht landgebruiker is, zal een verstandige verpachter altijd eerst de weg van de opzegging / ontbinding wegens wanprestatie beproeven, omdat hij bij succes daarin het object pachtvrij kan verkopen.

- f) Het overlijden van de pachter. Over het pachterrecht is uitvoerig geschreven door Kolkman.⁶⁷ Nijman vat een en ander in zijn preadvies samen. Voor wat betreft de bijzondere pachtvormen – teelpacht en geliberaliseerde pacht – is de bepaling dat de dood van de pachter de overeenkomst niet doet eindigen in beginsel al vreemd. Teelpacht geldt voor maximaal twee jaar en daar is vererving al helemaal niet nodig. Geliberaliseerde pacht kan langduriger zijn, maar het eigenaardige is dat de pachter op basis van deze pachtvorm verder geen enkele bescherming - zoals bij reguliere pacht – geniet en dat dan juist na zijn dood wel voorzien wordt in continuering van de pachtverhouding. Wat mij betreft kan artikel 7:398 vervallen. Er wordt dan teruggevallen op het algemene vermogensrecht. Dat bepaalt dat overeenkomst door de erfgenamen worden voortgezet (art. 4:182 BW). Op deze hoofdregel zijn nogal wat uitzonderingen,⁶⁸ wat de vraag oproept of ook hier een uitzondering op de hoofdregel moet worden gemaakt in die zin dat de pachtovereenkomst eindigt bij de dood van de pachter.⁶⁹ Mij spreekt de regeling van art. 7:763 BW (over de aannemingsovereenkomst) wel aan: ieder van de partijen kan de overeenkomst beëindigen voor zover zij aan het overlijden een redelijk belang bij beëindiging kunnen ontleen. Zo'n redelijk belang kan aan pachterszijde bestaan uit het niet beschikbaar zijn van een landbouwer onder de erfgenamen, voor de verpachter kan dat zijn het persoonlijk karakter van de overeenkomst of het ontbreken van een bekwame opvolger.

Bij reguliere pacht ligt het meer voor de hand om te voorzien in pachterrecht. Hoewel men ook hier kan betogen dat de pachtovereenkomst een persoonlijk karakter heeft, en dus zou moeten eindigen bij de dood van de pachter, is het belang van het agrarische bedrijf bij voortzetting van de pacht niet te ontkennen. Nijman vindt dat vooral verduidelijkt moet worden dat het niet de bedoeling is dat een willekeurige erfgenaam de pacht overneemt, maar dat dit beperkt blijft tot de familiekring (zoals ook in het oude pachtrecht). Dat was ook de bedoeling van de wetgever. Hij stelt de volgende bepaling voor:

Artikel 366

1. De dood van de pachter of de verpachter doet de pacht niet eindigen.

⁶⁷ W.D. Kolkman – Pacht en erfrecht (I); reguliere pacht, Agr.r. 2008, blz. 496 e.v.; Pacht en erfrecht (II): bijzondere pachtvormen, Agr.r. 2009, blz. 48 e.v.

⁶⁸ Zie Kolkman, T&C, art. 5:182, aant. 6.

⁶⁹ Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij de arbeidsovereenkomst (art. 7:674 BW).

2. Indien de erfgenamen van de pachter niet bevoegd zijn het gepachte aan een ander in gebruik te geven, kunnen zij, onderscheidenlijk zijn echtgenoot of geregistreerd partner in het geval zijn nalatenschap overeenkomstig artikel 13 van Boek 4 wordt verdeeld, gedurende zes maanden na het overlijden van hun erflater de overeenkomst op een termijn van ten minste zes maanden bij exploit of bij aangetekend schrijven opzeggen.

3. Indien een pachter twee of meer erfgenamen achter laat, is de verpachter verplicht zijn medewerking te verlenen aan de toedeling van de rechten en verplichtingen van de overleden pachter uit de pachtovereenkomst door de gezamenlijke erfgenamen aan een of meer van hen, tenzij de verpachter tegen een of meer aangewezenen redelijke bezwaren heeft. De eerste zin is niet van toepassing, indien de nalatenschap ingevolge artikel 13 van Boek 4 is verdeeld.

4. De toedeling van het derde lid, kan uitsluitend geldig geschieden, indien als gevolg daarvan de pachtovereenkomst in de plaats van de overleden pachter, wordt voortgezet door de echtgenoot of geregistreerd partner van de overleden pachter, een of meer zijner bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of één of meer van zijn pleegkinderen.

5. De verpachter is slechts gehouden zijn medewerking te verlenen aan de toedeling, bedoeld in het derde lid, indien degene die de pachtovereenkomst zal voortzetten voldoende waarborgen voor een behoorlijke bedrijfsvoering biedt.

6. Indien na het overlijden van de pachter diens nalatenschap overeenkomstig artikel 13 van Boek 4 is verdeeld, kan de verpachter tot een jaar na het overlijden van de pachter vorderen dat degene die de pacht heeft voortgezet uit de pacht wordt ontslagen met gelijktijdige aanstelling van een of meer van de in lid 4 genoemde personen als pachter, dan wel met gelijktijdige ontbinding van de pachtovereenkomst..

Daar kan mee worden ingestemd. Zelf meen ik overigens dat een speciaal pachterserfrecht niet nodig is (zie hoofdstuk 4, par. 11, Hoofdrapport).

- g) De bepaling over de verlenging van de overeenkomst na goedkeuring van de kortere (dan de wettelijke) duur van de overeenkomst (art. 7:325 BW) is onduidelijk en weinig flexibel. Omdat de wetgever ten opzichte van de oude regeling ook geen wijziging heeft beoogd, stelt Nijman de volgende bepaling voor:

Artikel 325

6. Heeft de grondkamer een kortere termijn goedgekeurd, dan vindt geen verlenging van rechtswege plaats. Verlenging kan worden gevorderd binnen een daartoe door de grondkamer in haar beschikking vastgestelde termijn. De pachtkamer wijst de vordering af, indien de bijzondere omstandigheid, met het oog waarop de korte duur van de pachtovereenkomst is goedgekeurd, zich heeft voorgedaan of aannemelijk is, dat deze zich voor of korte tijd na het einde van de lopende pachtovereenkomst zal voordoen. Indien er geen grond is om de vordering tot verlenging af te wijzen, beslist de pachtkamer naar billijkheid, met inachtneming van de omstandigheden die op grond van artikel 370 tot toewijzing van een vordering tot beëindiging van een

pachtovereenkomst kunnen leiden, voor zover op die omstandigheden door de verpachter een beroep is gedaan.

Ook daarmee kan worden ingestemd.

- h) Herziening pachtprijs. Nijman heeft uitvoerig betoogd dat de praktijk, waarbij de grondkamers bij een verzoek om herziening van de pachtprijs op grond van art. 7:333 BW / art. 21 Pachtprijzenbesluit, deze prijs vaststellen op de hoogst toelaatbare, niet juist is. Valk heeft dit systeem verdedigd.⁷⁰ Ik ben het met Nijman eens, voornamelijk vanwege zijn principiële argument: het zijn de partijen die onderling de pachtprijs vaststellen. De wetgever bepaalt slechts de hoogst toelaatbare pachtprijs en niet de tussen partijen geldende pachtprijs. In het Pachtprijzenbesluit is trouwens ook een regeling te vinden die een ander uitgangspunt heeft. Volgens art. 2b beweegt de pachtprijs die op een lager niveau dan de maximale is overeengekomen (van nieuwe overeenkomsten) naar verhouding mee met de wijzigingen in de pachtprijs volgens de regeling. De argumenten van Valk overtuigen mij niet. Hij verwijst o.a. naar de wijziging van de huurprijs bij bedrijfsruimte, waar een herzieningsverzoek wordt getoetst aan de in de omgeving geldende prijzen voor vergelijkbare bedrijfsruimte, en waarmee dan ook afgeweken zou worden van de overeengekomen huurprijs. Zoals Valk zelf ook toegeeft is het systeem voor bedrijfsruimte heel anders (geen maximumprijs bijvoorbeeld). Misschien is bij bedrijfsruimte wel geregeld wat bij pacht zou kunnen worden verstaan onder een herziening van de prijs “indien de redelijkheid en de billijkheid dit verlangen of gewijzigde omstandigheden dit rechtvaardigen”. Deze laatste passage wenst Valk echter uitsluitend te zien als een ontvankelijkheidsgrond voor het verzoek. Natuurlijk hoeven partijen niet tot in de eeuwigheid vast te zitten aan een ooit overeengekomen pachtprijs. Dat zou onredelijk zijn. Maar dat bij een herziening onmiddellijk tot de hoogst toelaatbare pachtprijs zou moeten worden gekomen – met voorbijgaan of zelfs correctie van de overeengekomen prijs – is eveneens onredelijk. Mijn voorstel is dus om art. 21 Pachtprijzenbesluit te schrappen en artikel 7:333 BW in materiële zin te interpreteren. Als daarvoor een wetstekst nodig is, zou het volgende kunnen dienen:

Artikel 333

2. De grondkamer herziet de pachtprijs indien en voor zover redelijkheid en billijkheid dit verlangen of gewijzigde omstandigheden dit rechtvaardigen.

In het algemeen zou ik een voorstander zijn van het verwijderen van de termijnen voor verzoeken uit art. 7:333. Deze termijnen hebben misschien zin gehad in de tijd dat pachtprijzen met grote tussenpozen werden herzien, maar zijn niet meer van belang bij een jaarlijkse wijziging van de hoogst toelaatbare pachtprijzen. Dit, gevoegd bij de constatering dat het niet voor de hand ligt om met een herzieningsverzoek te komen in de eerste termijn van de pacht,⁷¹ hoeft geen ongelukken op te leveren en kan de regeling zelf vereenvoudigen.

⁷⁰W. L. Valk – Waarom moet er wat gebeuren?, Agr.r. 2012, blz. 212.

⁷¹Centrale grondkamer 13 september 2012, Agr.r. 2013/5712.

8. Pachtprizen

8.1 Uitgangspunten van het huidige systeem

De uitgangspunten van het pachtprijsensysteem zijn:

- onderscheid tussen oude en nieuwe pachtovereenkomsten
- pachtprizen gebaseerd op 'grondbeloning', dat wil zeggen op basis van inkomen van de boer, gecorrigeerd voor rendementseisen van verpachters;
- indeling in 14 pachtregio's;
- jaarlijkse wijziging van de pachtprizen.

8.2 Kritiek

Het onderscheid tussen oude en nieuwe pachtovereenkomsten mocht bij de invoering van het nieuwe stelsel gewenst zijn, nu, zes jaar na dato, valt nog moeilijk te verklaren, waarom de nieuwe overeenkomsten mee bewegen met de regionormen terwijl de pachtprizen van de oude overeenkomsten, via de veranderpercentages worden aangepast. Wel is er in de loop van de tijd een kliksysteem voor ingevoerd, zodat de pachtprizen van oude overeenkomsten zich op den duur tussen de 110% en 90% van de regionormen zullen bevinden. Daarmee is de absurditeit dat oude overeenkomsten tot pachtprizen geraken die soms tot ver boven de regionorm uitkomen, terwijl anderzijds pachtovereenkomsten daar ver onder bleven, uit de wereld. Ik weet wel dat in de oude pachtprizen een verhouding werd weerspiegeld, die bij het aangaan van die overeenkomsten werd afgesproken, maar deze verhouding zou toch worden doorbroken doordat bij een pachtprijsherziening door de grondkamer steeds de hoogst toelaatbare pachtprijs wordt vastgesteld. Op dit punt kom ik later nog terug. Intussen is het vaststellen van de hoogst toelaatbare pachtprijs geen sinecure, aangezien daarvoor op basis van de situatie in 1992 een berekening moet worden gemaakt met de indertijd doorgevoerde verhogingen, idealiter ook op elk moment nog getoetst aan de toen geldende vrije verkeerswaarde.⁷² Dat kan niet worden volgehouden tot in lengte van jaren.

Het onderscheid tussen oude en nieuwe overeenkomsten zou wat mij betreft moeten worden afgeschaft. Ofwel: geen onderscheid tussen aanpassing van de regionorm voor nieuwe overeenkomsten en een veranderpercentage voor oude overeenkomsten, maar een berekening voor alle overeenkomsten. Daarmee vervalt ook de basis voor de pachtnormen in 1992: het opbrengend vermogen van de grond. Aangezien de wetgever er van uit is gegaan dat dit criterium ook in de vrije grondprizen wordt weerspiegeld, kan het nog steeds via de 2%-regeling tot uitdrukking komen.⁷³

⁷² Zie daarover: W.L. Valk - Complexe pachtprizen, Agrarisch Recht 2012, blz. 55e.v

⁷³ Men kan overigens twijfelen aan deze weerspiegeling. Ook heel andere factoren spelen bij grondprizen een rol. Zie: H. Rogaar –Taxatie van de pachtwaarde en de vrije verkeerswaarde van verpachte grond, Agrarisch Recht 2013, blz. 384 e.v.

De jaarlijkse herziening ondervindt ook de nodige kritiek. De verpachters moeten de herzieningen elk jaar berekenen en doorvoeren. Dat brengt beheerskosten met zich mee. Bovendien maakt dit het lastig om prognoses voor de langere termijn te maken en het geeft onrust in de verhouding met de pachters. Een verpachter zei: ik laat de aankondiging dat de pachtprijs volgend jaar wordt verlaagd vergezeld gaan van het advies om maar weer vast te gaan sparen voor het jaar erop. Door het systeem loopt de pachtprijs ook altijd achter bij de inkomens van de pachters. Er wordt immers berekend over de achterliggende vijf jaar. Wellicht kan dit nog verfijnd worden door ook prognoses voor het lopende jaar in de berekeningen mee te nemen – het LEI heeft gemeld daar wel mogelijkheden voor te zien – maar dan nog blijft het een onrustig verhaal. Een bijbehorend nadeel is, dat indien bij een geschil over de pachtprijs de grondkamer wordt ingeschakeld, de uitspraak daarover veelal al weer na de volgende herziening komt, zodat meteen weer een nieuw geschil kan zijn ontstaan.

De jaarlijkse herziening zou moeten worden afgeschaft en vervangen door de oude termijn van een wijziging per drie jaar.

Ook de sterke fluctuaties in de pachtprijs worden gegispst, vooral ook omdat de wijzigingen vaak voor de pachters en verpachters niet te verklaren zijn. Nu moet worden gezegd dat de veranderingen in de pachtprijs niet zo sterk zijn als de veranderingen in de inkomens van de boeren, maar niettemin zijn de veranderpercentages soms erg groot. Onzekerheid over de hoogte van de pacht lijkt intussen een groter probleem dan de pachtprijs zelf. Ik wil het systeem zoals dat in het Pachtprizenbesluit is neergelegd en door het LEI wordt uitgevoerd niet aan een nadere analyse onderwerpen. Een en ander is door een deskundige commissie opgezet en wordt door een deskundig instituut uitgevoerd. Het zou wellicht wenselijk zijn om nog wat dempingsmechanismes toe te voegen. In de eerste fase van het nieuwe systeem was zo'n dempingsstelsel dat de pachtprijs met niet meer dan 25% mocht veranderen. Nou is 25% ook al aardig veel, dus ik zou dan een percentage van 10% willen voorstellen. Met zo'n demping volgt de pachtprijs op de lange termijn wel de trend van de inkomens, maar zijn de schokken veel minder groot. Voor de uiteindelijke gemiddelde hoogte van de pachtprizen maakt dit geen verschil.

Een vierde punt van kritiek is de ongedifferentieerdheid van de regio-indelingen. In een hele regio zijn de pachtprizen gelijk, terwijl er onderling grote verschillen in land kunnen zijn. Op het bedrijf van Frans en Truus Avezaat in Amerongen wordt zo voor een dijktaalud, waarmee niets te beginnen valt, een hogere pachtprijs betaald dan in de IJsselmeerpolders. Bekend is ook dat de beheerders van Kampereiland vinden dat zij in de verkeerde regio zitten. Ook dit zou nog verder verfijnd kunnen worden door de regio's verder op te splitsen. De Belastingdienst bijvoorbeeld werkt met 66 regio's.⁷⁴ Probleem is dat er door het LEI moeilijk representatieve bedrijven gevonden kunnen worden, waarop een berekening van de regionormen te baseren valt. De oplossing zou dan moeten zijn dat alle bedrijven worden meegenomen in de berekening. Dat lijkt echter praktisch niet haalbaar.

⁷⁴ Belastingdienst: Waardering van verpachte gronden in Box 3, Belastingjaar 2012

Sinds 1995 is niet alleen het inkomen van de boer de basis voor de pachtbepaling, maar moet ook het rendement voor de verpachter erbij betrokken worden. Dit komt tot uiting in het maximum van 2% van de vrije verkeerswaarde.⁷⁵ De vrije verkeerswaarde van landbouwgrond wordt echter voor mede bepaald door de zgn. verwachtingswaarde.⁷⁶ Bovendien – zo heeft Jan Luijt betoogd – wordt de koopprijs van agrarische grond omhooggestuwd doordat boeren die grond aankopen een hogere prijs kunnen betalen aangezien zij vaak al grond in eigendom hebben die goedkoop is verkregen en de gemiddelde opbrengst over alle grond een hogere koopprijs voor de extra grond kan rechtvaardigen.⁷⁷ Dat betekent dat het maximum van 2% in de praktijk – voor zover in ieder geval uit de rechtspraak blijkt – nauwelijks als maximum werkt. Er zijn maar weinig gevallen waarin dit zorgt voor verlaging van de pachtbepaling. De correctiefactor die het LEI toepast op de regionorm – artikel 9 Pachtbepalingenbesluit – is gemaximeerd op 10% (plus of min) en zet evenmin veel zoden aan de dijk.

8.3 Verfijning van de huidige systematiek

In de vorige paragraaf heb ik al enkele mogelijke verbeteringen genoemd:

- afschaffing onderscheid oud-nieuw;
- driejaarlijkse herziening;
- afdempingspercentage;
- berekening met inbegrip van prognoses voor het lopende jaar;
- verdere regio-indeling.

Nog een stap verder zijn bedrijfsspecifieke of zelfs perceelsspecifieke normen. In beginsel is de berekening die het LEI maakt op basis van de steekproefbedrijven, natuurlijk ook op een enkel bedrijf toe te passen. Daar zou dan een bedrijfsspecifieke grondbeloning uit berekend kunnen worden, met een bijbehorende pachtbepaling. Toen ik dit eens voorstelde in een bijeenkomst, waren de reacties niet positief. Pachtbepaling stelden dat zij, als zij door goed te boeren meer geld verdienen, dit in de zakken van de verpachters zou terecht komen. Verpachters wilden niet gestraft worden met een pachter die er niets van bakte. Uit deze opmerkingen valt al direct af te leiden dat het management van de boer voor een belangrijk deel de bedrijfsuitkomsten bepaalt (en zeker niet alleen de kwaliteit van de grond). Als dat op bedrijfsniveau geldt, geldt dat misschien ook wel op regioniveau. Eigenlijk komt dan het hele systeem van pachtbepaling op basis van grondbeloning in de lucht te hangen. Aan pachters zou ik willen voorhouden: veel betalen is ook veel verdienen, weinig verdienen is ook weinig betalen. Dat is voor de pachter niet ongunstig. Trouwens: als er in de landbouw veel wordt verdiend gaan ook de vrije grondprijzen omhoog en in het verleden bijvoorbeeld ook de prijs van het melkquotum.⁷⁸ Aan verpachters zou ik willen voorhouden: als je een slechte pachter hebt (die niets verdient) kun je misschien proberen de pacht te beëindigen wegens “geen goed pachterschap”. Natuurlijk zal dat dan ook door de rechter gewaardeerd moeten worden. Voor het algemeen landbouwbelang kan nog gelden dat de goede pachters in trek zullen raken bij de verpachters, waardoor goede boeren gemakkelijk aan grond

⁷⁵ Art. 3 Pachtbepalingenbesluit.

⁷⁶ De waarde die de grond zal hebben bij een andere, lucratieve, bestemming.

⁷⁷ Jan Luijt – Grondprijzen en pachtbepaling (september 2013).

⁷⁸ Jan Luijt – Grondprijzen en pachtbepaling (september 2013).

kunnen komen voor schaalvergroting. Goede pachters hoeven ook minder te vrezen voor pachtbeëindiging, waarmee de bedrijfscontinuïteit gediend is.

Men kan zelfs nog verder gaan door perceelsspecifiek te kijken. Door pachters wordt vaak bepleit een pachtprijs op basis van “voortbrengend vermogen”. Dat is per perceel in beeld te brengen. Aan Aequator⁷⁹ heb ik de volgende vragen voorgelegd:

- Is het mogelijk om de Nederlandse landbouwgrond te classificeren naar opbrengend vermogen en daardoor percelen onderling vergelijkbaar te maken, qua waarde?
- Wat is daarvoor nodig (onderscheid tussen integraal en van geval tot geval).

Het antwoord luidde als volgt:

Ja, dit is mogelijk. Op lokaal (gebieds)niveau doen wij dit al jaren voor diverse opdrachtgevers. Basis is de bestaande (1964-1995) bodemkaart schaal 1:50.000 welke binnen ruilverkavelingen vaak wordt geactualiseerd en gedetailleerd. Daarnaast is grondwatertrappenkaart van het gebied nodig, eveneens in digitale vorm. De informatie van deze twee kaarten tezamen levert een bepaling van de bodemgeschiktheid voor akkerbouw, grasland en tuinbouw. Dit wordt in termen van goed, redelijk, matig uitgedrukt en er wordt aangegeven wat de beperkingen zijn (matige draagkracht, droogtegevoelig, slechte bewerkbaarheid, etc.. Hiermee kan een het voortbrengend vermogen van de grond worden bepaald. Deze bepaling kan Aequator uitvoeren aan de hand van een bestaande wetenschappelijke methodiek, gebaseerd op de het Werksysteem Informatie Bodemkaarten (WIB-C, Van Soesbergen et al., 1986). De kenmerken en eigenschappen van de verschillende bodemtypes (bodemopbouw, zwaarte, grondwatersituatie, etc.) die op de bodemkaart voorkomen worden vertaald naar beoordelingsfactoren voor de akkerbouw (ontwateringstoestand, vochtleverend vermogen, stevigheid van de bovengrond en stuifgevoeligheid) en de weidebouw (ontwateringstoestand, vochtleverend vermogen en stevigheid van de bovengrond). De landbouwkundige geschiktheid wordt dus voor 3 verschillende gebruikstypen (akkerbouw, tuinbouw en grasland) uitgedrukt. Dit wordt vervolgens vertaald naar 1 landbouwkundige geschiktheidskaart. Hieraan kan het landbouwkundig voortbrengend vermogen worden gekoppeld en dus een basis worden gelegd voor de pachtprijs. Het voordeel van deze aanpak is dat de verscheidenheid aan gronden die tussen én binnen pachteenheden voorkomt zich vertaalt in de correctiefactor welke op berekening van de pachtprijs kan worden toegepast. In onze praktijk zien we deze noodzaak veelvuldig in het geval van matige gronden in een landbouwkundig hoogproductieve regio.⁸⁰

Op basis van een dergelijke classificatie zou, gekoppeld aan bijvoorbeeld KWIN-cijfers, een rendementsberekening per perceel kunnen worden gemaakt. Op basis daarvan zou dan weer een pachtprijs kunnen worden berekend. Cruciale vraag is dan: welk deel van de opbrengst dient naar de verpachter te gaan? Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Niemand die ik de vraag gesteld heb, doet dat ook. Iemand zei voorzichtig: een-tiende? Maar hoe zou men dat dan moeten onderbouwen? Toch is een percentage van

⁷⁹ Zie: <http://www.aequator.nl/>.

⁸⁰ Email Peter Sloot van Aequator.

10% niet zo vreemd: ook bij gebouwen neemt men dat percentage (van de gecorrigeerde vervangingswaarde).⁸¹

Zo'n classificatie is wel zinvol als het gaat om het vergelijken van percelen. In herverkavelingen wordt dat al sinds mensenheugenis gedaan, waar het vroeger ging om ruilen op basis van de waarde van de grond (zonder dat daarvoor een echte waardevaststelling nodig was) en tegenwoordig omdat alleen gronden binnen bepaalde waardeklassen worden geruild. Zo zouden in beginsel alle agrarische gronden in Nederland met elkaar vergelijkbaar worden gemaakt. Het is niet eens nodig om zo'n systeem voor alle gronden in Nederland beschikbaar te hebben – hoewel dat dus wel kan – maar de vergelijking alleen te hanteren bij geschillen over de pachtprijs. Bij waardebevestigingen door de grondkamers – het gaat dan om de grens van 2% van de vrije verkeerswaarde – zoekt men in toenemende mate naar vergelijkbare transacties, waarbij ook telkens discussie ontstaat over de vergelijkbaarheid. Door een classificatiesysteem worden alle percelen vergelijkbaar, in elk geval op het punt van 'voortbrengend vermogen' en dus op het punt van de pachtprijs. Maar ik geef toe: het is wel ingewikkeld.

8.4 Pachtprijs van gebouwen

Ook de pachtprijs van gebouwen is een ingewikkelde affaire geworden. Met name het systeem waarbij de prijs als het ware verdeeld wordt over de hectares is problematisch. Bij een eenvoudige situatie – een aardappelschuur is geschikt voor de opslag van een bepaalde hoeveelheid aardappels die op een bepaald aantal hectare geteeld kunnen worden – is dat nog wel te doen, maar bij niet-grondgebonden bedrijven en bij andere gebouwen zoals een karloods zijn er nogal wat onzekerheden. De toelichting bij de recentste wijziging van het Pachtprizenbesluit laat het over aan overleg tussen partijen. Ook de doelmatigheidsindeling is voor discussie vatbaar. Sommige gebouwen zijn oud maar nog zeer doelmatig, terwijl niet zo oude gebouwen al tamelijk ondoelmatig kunnen zijn. De basis voor de pachtprizen is de gecorrigeerde vervangingswaarde. Deze grondslag is door de Commissie Van Hall II voorgesteld, dus ik neem aan dat deze kan worden onderschreven. De pachtprijs wordt dan (in het algemeen) bepaald op 10% van die vervangingswaarde.

8.5 Woningen

Het systeem voor woningen ondervindt, voor zover bekend, vanuit de praktijk weinig kritiek. Het puntensysteem werkt kennelijk bevredigend.

⁸¹ Zie: Jan Luijt, Martien Voskuilen – Hoogst toelaatbare pachtprijs van agrarische bedrijfsgebouwen, LEI 2010.

Bijlage 2

Gesprekspartners

Met de volgende personen en organisaties is bij de voorbereiding van dit rapport gesproken:

- LTO-Nederland – Dries van Rozen, Arnold Michielse
- Nederlandse Vereniging van Rentmeesters – Andreas Dijkhuis, Jan Willemink
- Centrale Grondkamer – Lodewijk Valk, Jan Bongers
- Aequator – Peter Sloot
- BLHB - Piet van der Eijk, Hans Beijer
- LEI –Jan Luijt
- RVOB – Menno Postma, Charlotte Stein
- NMV – A. Miedema, L. van Dijk, H. Zonderland
- Rabobank – Wim Thus
- Kadaster – Peter de Wolf, Marco van Beek
- Grondkamers – Joost van Ham, Clemens Lubbers, Hans van Daalen
- NAJK – Erik Pelleboer
- Flynth – Christiaan van Harten, Jan Breembroek
- Ministerie van Financiën - Elvira Tomic

Klankbordgroep

- Rianne Verbakel
- Els Harbers
- Jack Peerlings
- Benno Nijman

Bijlage 3
Rapportage LEI

Evaluatie pachtrecht

Gegevens over arealen en prijzen

M.J. Voskuilen

Augustus 2013
KvB-AGRO 088 Pachtsysteem
LEI Wageningen UR

Inhoud

1. Inleiding	60
2. Actualisatie gegevens rapport 261 'Pacht; fossiel of functioneel?'	61
2.1 Ontwikkeling pachtareaal	61
2.2 Pachtareaal naar type verpachter	63
2.3 Afhankelijkheid van reguliere pacht	64
3. Pachtprizen	65
3.1 Landelijk	65
3.2 Landbouwgebieden	65

1. Inleiding

In het kader van de evaluatie van het pachtsysteem door professor Bruil is LEI Wageningen UR gevraagd data te leveren over pacht in Nederland. Het gaat daarbij om een actualisatie van de gegevens uit de aanvullende analyse⁸² op het rapport van de Commissie Pachtbeleid⁸³. Met de heer Bruil zijn nadere afspraken gemaakt over de gewenste gegevens, waaronder pacht prijzen en cijfers over 'grijze/zwarte' pacht.

In hoofdstuk 2 is de actualisatie van de tabellen uit de aanvullende analyse (rapport 261) opgenomen en in hoofdstuk 3 zijn de pacht prijzen weergegeven.

⁸² Kloet, Kees en Theo Janssen (2000). *Pacht; fossiel of functioneel? Een aanvullende analyse op het rapport "Ruimte voor pacht"*. Rapport 261, Expertisecentrum LNV, Ede

⁸³ Commissie Pachtbeleid (2000). *Ruimte voor pacht: Evaluatie en toekomstvisie pachtbeleid*.

2. Actualisatie gegevens rapport 261 'Pacht; fossiel of functioneel?'

2.1 Ontwikkeling pachtareaal

De categorie 'overig' in tabel 2.1 bestaat uit de volgende gebruikstitels met tussen haakjes het areaal in 2012:

- in gebruik van een terreinbeherende organisatie (13.624 ha);
- tijdelijk gebruik in het kader van de landinrichting (5.069 ha);
- overige exploitatievormen (235.152 ha).

De laatste rubriek (overige exploitatievormen) wordt ook wel aangeduid met grijze of zwarte pacht.

Tabel 2.1 Areaal (ha) eigendom en pacht, 2003-2012

	Eigendom	Erfpacht	Pacht	Overig	Totaal	% eigendom	% pacht
2003	1.133.548	44.782	510.457	223.996	1.912.783	59,3	26,7
2005	1.132.855	35.685	502.973	250.946	1.922.460	58,9	26,2
2006	1.098.048	32.744	467.705	292.042	1.890.538	58,1	24,7
2007	1.093.480	33.921	459.114	304.339	1.890.854	57,8	24,3
2008	1.103.728	35.440	513.767	276.281	1.929.216	57,2	26,6
2009	1.083.537	36.000	514.171	273.448	1.907.156	56,8	27,0
2010	1.064.936	35.961	507.011	264.448	1.872.357	56,9	27,1
2011	1.058.291	36.872	502.609	260.621	1.858.393	56,9	27,0
2012	1.055.322	37.166	495.365	253.846	1.841.699	57,3	26,9

Tabel 1 rapport 261.

Bron: CBS-Landbouwteiling, bewerking LEI.

Tabel 2.2 Areaal (ha) pacht naar pachtvorm, 2003-2012

	Reguliere pacht	Teelt-pacht	Eenmalige pacht	Pacht van geringe oppervlakten	Verpachting binnen reservaten (natuurpacht)	Geliberaliseerde pacht langer dan 6 jaar	Geliberaliseerde pacht 6 jaar of korter	Totaal
2003	402.456	31.009	74.782	2.210	-	-	-	510.457
2005	393.589	34.753	73.464	1.167	-	-	-	502.973
2006	385.824	4.814	72.396	1.120	3.551	-	-	467.705
2007	373.303	4.921	75.327	1.313	4.251	-	-	459.114
2008	379.202	12.442	92.069	1.293	7.493	2.273	18.970	513.767
2009	366.105	14.238	90.504	1.218	7.562	2.247	32.297	514.171
2010	350.409	14.531	87.967	1.146	7.865	2.889	42.203	507.011
2011	341.050	15.180	85.715	1.063	8.145	3.327	48.130	502.609
2012	330.221	14.892	82.002	1.087	8.186	3.675	55.302	495.365

Tabel 4 rapport 261.

Bron: CBS-Landbouwteiling, bewerking LEI.

2.2 Pachtareaal naar type verpachter

De gegevens van tabel 2.3 zijn afkomstig uit de landbouwtelling. Deze vraag is echter voor het laatst in de landbouwtelling van 2005 opgenomen. Voor de meer recente jaren is met behulp van het LEI-Bedrijveninformatienet een raming gemaakt van het areaal pacht naar type verpachter (tabel 2.4). In dit informatienet - gebaseerd op een steekproef uit de land- en tuinbouwbedrijven - is de categorie 'Verpachter woont in buitenland' niet vertegenwoordigd.

Tabel 2.3 Pachtareaal (ha) naar type verpachter, 2003 en 2005

	Verpachter woont in Nederland				Verpachter woont in buitenland	Totaal
	particulier		rechtspersoon			
	agrariër	overig	overheid	overig		
2003	72.206	169.057	133.639	118.972	17.485	511.359
2005	74.339	161.820	132.304	117.249	17.164	502.876

Tabel 2 rapport 261.

Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI.

Tabel 2.4 Pachtareaal (ha) naar type verpachter, 2008 en 2012

	Particulier		Rechtspersoon		Onbekend	Totaal
	agrariër	overig	overheid	overig		
2008	40.344	139.563	116.924	152.141	64.771	513.743
2012	47.967	118.458	114.287	137.456	77.198	495.366

Bron: CBS-Landbouwtelling en LEI-Bedrijveninformatienet.

2.3 Afhankelijkheid van reguliere pacht

Het kenmerk 'hoofdberoepsbedrijf' in tabel 6 van rapport 261 is niet opgenomen in tabel 2.5, omdat de vraag hierover in de landbouwteiling is vervallen.

Tabel 2.5 Kenmerken bedrijven naar aandeel reguliere pachtgrond in cultuurgrond, 2012

	Alle bedrijven	Aandeel (%) reguliere pachtgrond			
		0 - 50	50 - 75	75 - 95	>= 95
Aantal bedrijven	68.810	60.241	3.714	2.179	2.676
Cultuurgrond (ha)	1.841.699	1.590.904	123.611	70.526	56.658
Cultuurgrond (ha)/bedrijf	26,8	26,4	33,3	32,4	21,2
Bedrijfstype (%)					
akkerbouw	17	16	23	26	37
glastuinbouw	6	7	1	1	0
opengrondstuinbouw	10	10	9	9	12
melkvee	25	25	28	26	13
overige graasdieren	27	27	28	27	30
intensieve veehouderij	10	11	6	5	4
gecombineerde bedrijven	5	5	6	5	4
totaal	100	100	100	100	100
Leeftijd bedrijfshoofd (%)					
tot 40 jaar	8	8	9	10	11
40 - 50	28	28	30	31	26
50 - 60	30	30	32	32	31
60 - 70	22	22	23	21	23
70 jaar en ouder	11	12	7	7	9
totaal	100	100	100	100	100

Tabel 6 rapport 261.

Bron: CBS-Landbouwteiling, bewerking LEI.

3. Pachtprizen

3.1 Landelijk

In tabel 3.1 zijn de gemiddelde landelijke pachtprizen voor de verschillende pachtvormen opgenomen. Ze zijn ontleend aan het LEI-Bedrijveninformatienet dat gebaseerd is op een steekproef uit de land- en tuinbouwbedrijven. De uitkomsten hebben betrekking op bedrijven met minimaal 5 ha cultuurgrond en minimaal 1 ha pacht en geen glasareaal.

Tabel 3.1 Pachtprijs (euro/ha) naar pachtvorm, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Reguliere pacht	390	462	471	518	541
Teelpacht	1.334	1.659	1.482	1.686	1.655
Eenmalige pacht	388	338	430	453	686
Geliberaliseerde pacht langer dan 6 jaar	437	465	497	436	540
Geliberaliseerde pacht 6 jaar en korter	422	494	453	464	470
Overige pacht (grijze/zwarte pacht)	571	614	560	586	619
Erfpacht	471	515	562	529	576

Bron: LEI-Bedrijveninformatienet.

3.2 Landbouwgebieden

In tabel 3.2 en 3.3 zijn pachtprizen opgenomen naar de veertien groepen van landbouwgebieden. Ze zijn ontleend aan het LEI-Bedrijveninformatienet. Onderscheid is gemaakt naar prijzen voor pachtovereenkomsten die onder het Pachtprizenbesluit vallen ('met prijsregulering', tabel 3.2) en de overige pachtvormen ('zonder prijsregulering', tabel 3.3).

De pachtvormen met prijsregulering bestaan uit reguliere pacht en geliberaliseerde pacht langer dan 6 jaar. Pacht zonder prijsregulering bevat teelpacht, eenmalige pacht, geliberaliseerde pacht 6 jaar of korter en overige pacht zonder wettelijke titel (grijze/zwarte pacht). Natuurpacht en pacht van geringe oppervlakten zijn niet meegenomen bij het bepalen van de prijzen.

Daarnaast zijn de volgende selecties toegepast:

- oppervlakte pacht minimaal 1 ha;
- pachtprijs minimaal 50 euro per ha;
- tuinbouwbedrijven zijn niet meegenomen.

Tabel 3.2 Pacht prijs (euro/ha) met prijsregulering naar groepen van landbouwgebieden, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Bouwhoek en Hogeland	453	481	543	516	547
Veenkolonien en Oldambt	307	318	342	353	368
Noordelijk weidegebied	368	422	435	485	508
Oostelijk veehouderijgebied	428	452	450	497	542
Centraal veehouderijgebied	411	435	434	458	519
IJsselmeerpolders	584	687	718	782	755
Westelijk Holland	410	395	393	363	412
Waterland en Droogmakerijen	328	348	372	388	419
Hollands/Utrechts weidegebied	458	469	479	469	477
Rivierengebied	416	428	448	565	582
Zuidwestelijk akkerbouwgebied	435	495	527	543	541
Zuidwest-Brabant	449	494	436	540	562
Zuidelijk veehouderijgebied	506	478	485	532	576
Zuid-Limburg	453	486	494	499	500

Bron: LEI-Bedrijveninformatienet.

Tabel 3.3 Pacht prijs (euro/ha) zonder prijsregulering naar groepen van landbouwgebieden, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Bouwhoek en Hogeland	1.282	1.299	1.317	1.190	1.335
Veenkolonien en Oldambt	498	492	490	505	471
Noordelijk weidegebied	466	436	436	481	466
Oostelijk veehouderijgebied	456	491	506	541	574
Centraal veehouderijgebied	285	347	347	448	510
IJsselmeerpolders	1.514	1.585	1.483	1.481	1.686
Westelijk Holland	407	374	414	434	425
Waterland en Droogmakerijen	795	898	864	854	912
Hollands/Utrechts weidegebied	382	333	372	536	500
Rivierengebied	505	510	505	501	528
Zuidwestelijk akkerbouwgebied	780	824	884	863	901
Zuidwest-Brabant	392	433	607	526	543
Zuidelijk veehouderijgebied	642	708	717	725	741
Zuid-Limburg	405	445	447	456	455

Bron: LEI-Bedrijveninformatienet.