
Vergaderjaar 2000–2001

27 924

Pachtbeleid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR-
BEHEER EN VISSERIJ EN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 september 2001

Met deze brief bieden wij u **het kabinetsstandpunt** aan **inzake het advies «Ruimte voor pacht» van de Commissie Pachtbeleid.**

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

KABINETSTANDPUNT INZAKE HET ADVIES «RUIMTE VOOR PACTH» VAN DE COMMISSIE PACTHBELEID

1. Inleiding

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 1 maart 1999 een extern adviescollege ingesteld om de Staatssecretaris te adviseren over het pachtbeleid: de Commissie Pachtbeleid. De instelling van deze adviescommissie vloeide voort uit een toezegging tijdens de parlementaire behandeling in 1994 van de wijziging van de Pachtwet en uit de afspraak in het huidige regeerakkoord om het pachtbeleid verder te liberaliseren. Ook de beleidstekorten die de Staatssecretaris constateerde bij het overleg met de Tweede Kamer over de wijziging van het Pacht-normenbesluit in 1998 noopten tot een onderzoek.

De opdracht voor de Commissie Pachtbeleid bestond uit twee delen:

1. Het opstellen van een evaluatie van de werking van de huidige Pachtwet, mede in het licht van het regeerakkoord.
2. Het ontwikkelen van een toekomstvisie voor de pacht, in het licht van het regeerakkoord.

De Commissie Pachtbeleid heeft haar advies, getiteld »Ruimte voor pacht«, op 26 januari 2000 aan de Staatssecretaris aangeboden. Het advies is op diezelfde datum door de Staatssecretaris toegezonden aan de Kamers der Staten-Generaal.

In dit kabinetsstandpunt zal in paragraaf 2 de door de Commissie Pachtbeleid (hierna aan te duiden als: Commissie) uitgevoerde evaluatie kort worden samengevat. In paragraaf 3 wordt de door de Commissie ontwikkelde toekomstvisie kort geduid. In paragraaf 4 komt het standpunt van het kabinet aan de orde, waarbij de contouren worden geschetst van een toekomstige pachtregelgeving.

2. Het advies van de Commissie Pachtbeleid: evaluatie

2.1 Evaluatie doelstellingen Pachtwet

De Pachtwet gaat uit van drie doelstellingen, te weten 1) beschermen van de pachter; 2) rekening houden met de belangen van de verpachter; 3) waarborgen van het algemeen landbouwbelang.

Ten aanzien van de doelstelling «beschermen van de pachter» constateert de Commissie dat door de wettelijke bescherming van de pachter en de pachtdruk (verschil in waarde van grond in onverpachte en in verpachte staat) die daarvan het gevolg is, grondeigenaren steeds minder bereid zijn hun grond in pacht uit te geven, waardoor de schaarste aan pachtgrond verder toeneemt.

De Commissie benadrukt verder dat voor de verpachter het rendement niet het enige belang is. De verpachter heeft er baat bij als de pachter de grond goed beheert. Ook vinden verpachters het belangrijk dat de pachtovereenkomst eindig is zodat ze weten wanneer de grond vrij komt en nieuwe keuzes gemaakt kunnen worden met betrekking tot de grond. De Commissie constateert ook dat de verhoudingen tussen pachters en verpachters zijn veranderd sinds de totstandkoming van de Pachtwet. Veel pachters zijn goed opgeleide en goed georganiseerde professionals die zich gesteund weten door deskundige adviseurs en belangenbehartigers. Verpachters tonen begrip voor de behoefte aan continuïteit bij de pachter en zijn in het algemeen bereid deze te bieden, maar niet zoals thans, uit kracht van wet, van generatie op generatie. Pachters hebben oog voor de

problemen van de verpachters. De Commissie constateert dat er sprake lijkt te zijn van een toenemend, zakelijk gefundeerd wederzijds begrip. Ten aanzien van de doelstelling »waarborgen van het algemeen landbouwbelang» stelt de Commissie dat deze bij toetsing van pachtovereenkomsten door de grondkamers in de praktijk niet van de grond is gekomen. Als gevolg van de afname van het pachtareaal is het belang van pacht in de landbouwsector aanzienlijk gedaald. De Commissie zet daarom vraagtekens bij het belang van deze doelstelling van de Pachtwet.

2.2 Evaluatie doelstellingen wijziging Pachtwet in 1995

De doelstellingen van de wijziging van de Pachtwet in 1995 waren: 1) stabiliseren van het pachtareaal zodat het instituut pacht als financieringsinstrument voor de landbouw behouden blijft; 2) vergroten van de mobiliteit en de flexibiliteit van het grondgebruik; 3) verhogen van het rendement voor de verpachter.

Ten aanzien van de doelstelling »stabiliseren van het pachtareaal» concludeert de Commissie dat de Pachtwet zelf door de hoge pachtdruk in belangrijke mate bijdraagt aan het verdwijnen van de reguliere pacht. Dat het totale pachtareaal de laatste jaren is gestabiliseerd en zelfs iets is toegenomen, is vooral te danken aan het succes van de eenmalige pacht. Gezien de beperkte looptijd van eenmalige pacht (twaalf jaar) is op de langere termijn echter een verdere teruggang van het totale pachtareaal te verwachten.

De doelstelling »grotere mobiliteit en flexibiliteit van het grondgebruik» is volgens de Commissie ten dele gehaald. De introductie van de eenmalige pacht heeft bijgedragen aan een grotere mobiliteit van het grondgebruik. Een geregistreerde vergroting van de flexibiliteit van het grondgebruik (via teeltpacht) is echter niet aantoonbaar.

Ten aanzien van de doelstelling »verhogen van het rendement voor de verpachter tot 2% van de vrije verkeerswaarde in 2001» concludeert de Commissie dat de stapsgewijze aanpassing van de pachtprizen van reguliere pacht heeft bijgedragen tot een toename van het rendement voor de verpachter, maar dat de norm van 2% als gevolg van de stijging van de grondprizen in de meeste regio's niet zal worden gehaald. De Commissie wijst er in dit kader op dat bij de pacht waarbij pachter en verpachter zelf de pachtprijs kunnen bepalen (bijv. eenmalige en grijze pacht), geen extreem hoge pachtprizen te zien zijn.

2.3 Eindconclusies evaluatie

De Commissie concludeert dat de doelstellingen van de Pachtwet, zoals deze nu zijn geformuleerd, niet meer actueel zijn. De doelstellingen van de wijziging van de Pachtwet in 1995 zijn maar ten dele gerealiseerd. Als de huidige Pachtwet blijft gelden, zal naar verwachting de reguliere pacht – en de daarmee gepaard gaande bescherming van de pachter – nog verder afnemen en marginaliseren. Er is volgens de Commissie nieuwe wetgeving nodig die de belangen van beide partijen bij de pachtovereenkomst tot hun recht laat komen.

3. Het advies van de Commissie Pachtbeleid: toekomstvisie

3.1 Algemeen

De Commissie constateert dat er in de praktijk blijvend behoefte zal zijn aan pacht als gebruiksvorm van landbouwgrond naast erfpacht en eigendom. Om pacht voor de toekomst te behouden, zal de afname van

het pachtareaal blijvend moeten worden gestopt. De taak van de overheid daarbij is om partijen te begeleiden in hun ontwikkeling naar een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Daartoe zal de pachtwetgeving op nieuwe leest moeten worden geschoeid. De Commissie wijst er in dit kader op dat blijkens de evaluatie de voorzichtige vorm van liberalisering die in 1995 is beproefd, onvoldoende resultaat heeft opgeleverd. Aan een ingrijpende koerswijziging voor de pachtwetgeving valt volgens de Commissie dan ook niet te ontkomen, wil pacht in de toekomst voor zowel agrariërs als grondeigenaren een reële optie blijven.

De Commissie formuleert op basis van haar bevindingen de volgende doelstelling voor de toekomstige pachtwetgeving. «Het op zodanige wijze vorm geven van pacht als bijzondere contractvorm dat het aldus en conform de wettelijke normen in gebruik geven van grond ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering een voor beide partijen aantrekkelijk en dus toekomstbestendig alternatief is naast het verwerven van grond in eigendom of uitgifte van grond in erfpacht.»

3.2 Hoofdlijnen voorstel nieuwe pachtregeling door Commissie Pachtbeleid

De voorstellen van de Commissie houden kort samengevat in dat de inhoud van de pachtovereenkomst zo veel mogelijk door partijen wordt bepaald. Naast perceel en prijs hoort hier in de voorstellen van de Commissie ook de duur van de overeenkomst bij. De voorstellen omvatten geen recht op indeplaatsstelling en geen continuatierecht. De Commissie stelt wel voor om voor te schrijven dat de pachtovereenkomst schriftelijk wordt aangegaan. Tevens zou verplicht in de overeenkomst moeten worden opgenomen welke afspraken zijn gemaakt over continuatie en bedrijfsopvolging, ook als is afgesproken dat er geen indeplaatsstelling of continuatie is. Als geen afspraken over de duur zijn gemaakt, geldt een duur van 25 jaar. Bovendien stelt de Commissie een verplichte onderhandeling tussen pachter en verpachter voor, waarin wordt gesproken over de gang van zaken na afloop van de overeenkomst. Genoemde voorstellen gelden alleen bij percelen van meer dan 3 ha. De Commissie stelt daarnaast een aantal van het Burgerlijk Wetboek afwijkende algemene bepalingen voor, zoals koop breekt geen pacht en overlijden van de pachter breekt geen pacht. Deze bepalingen gelden voor alle pachtovereenkomsten. De door de Commissie voorgestelde definitie van pacht heeft geen betrekking op bedrijfsgebouwen en woningen. Voor de pacht van gebouwen wordt aangesloten bij de huurwetgeving.

Voorts stelt de Commissie voor om geschillen voor te leggen aan de civiele rechter. Het hoger beroep wordt geconcentreerd bij het Gerechtshof in Arnhem. Bij een conflict over een mondelinge pachtovereenkomst geldt van rechtswege een aantal standaardvoorwaarden: de duur van de overeenkomst is 25 jaar; de pachtprijs bedraagt tussen de 2% en 3% van de «going concern»-waarde; de waterschapslasten worden doorberekend in de pachtprijs als de pachter niet voor het gebruikersdeel is aangeslagen; geen continuatierecht; geen recht op indeplaatsstelling; geen voorkeursrecht.

De Commissie stelt een overgangstermijn van 25 jaar voor. Op 1 januari van jaar 20 wordt de door de Commissie voorgestelde overlegverplichting van toepassing op de dan nog onder oud recht lopende overeenkomsten. Indeplaatsstelling is mogelijk gedurende de 25-jarige periode, met dien verstande dat de opvolger de onderhandelingspositie van de pachter inneemt bij het verplichte overleg in jaar 20. Op 1 januari van jaar 26 treedt het oude recht geheel buiten werking.

De Commissie is verder van mening dat het huidige stelsel voor de vaststelling van de hoogst toelaatbare pacht prijs voor los land niet gehandhaafd kan blijven voor bestaande overeenkomsten, gelet op de uitkomsten van de evaluatie. Zij adviseert de wetgever zich te bezinnen op een andere, rechtvaardiger grondslag.

De pachtovereenkomst kan, gelet op deze uitgangspunten en de door de Commissie voorgestelde inhoud van de nieuwe pachtregeling, als bijzondere overeenkomst in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen.

4. Kabinetsstandpunt

4.1 Inleiding

Het kabinet is van mening dat de Commissie een belangrijk rapport heeft uitgebracht, waarin de problematiek helder is geanalyseerd. In het rapport is een gedegen stelsel uitgewerkt dat voldoet aan de wens van het kabinet om te komen tot liberalisering van de pachtregelgeving, waarin op basis van deze analyse eenduidige voorstellen zijn uitgewerkt.

De Commissie verwacht dat bij handhaving van de huidige Pachtwet de reguliere pacht zal marginaliseren¹. Het kabinet deelt deze analyse. De mate van bescherming die de Pachtwet nu biedt, ontmoedigt potentiële verpachters om tot verpachting over te gaan. Zij kiezen thans eerder voor verkopen, eigen gebruik of uitwijken naar erfpacht. De bescherming voor de pachter werkt dan contraproductief. Pacht is echter voor de agrarische sector en voor de ontwikkeling van het landelijk gebied een belangrijk instrument. Pacht is een nuttig financieringsinstrument dat in de toekomst door de grotere financieringsbehoefte van agrarische bedrijven aan belang kan toenemen. Het is tevens een belangrijke manier om flexibel grondgebruik mogelijk te maken. Daarnaast kan pacht een belangrijke rol spelen bij het beheer van gronden waar speciale voorwaarden worden gesteld, zoals op het gebied van natuurbeheer².

In dit kabinetsstandpunt wordt daarom een voorstel gedaan om het instrument pacht voor de praktijk aantrekkelijker te maken.

In grote lijnen wordt aangesloten bij de voorstellen van de Commissie. De praktijk rondom grijze pacht en het succes van de in 1995 ingevoerde eenmalige pacht bewijzen de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk. Hoofddregel wordt dan ook dat de inhoud van de pachtovereenkomst wordt bepaald door pachter en verpachter. Verwacht mag worden dat deze maatregelen een positieve invloed hebben op het aanbod van pacht-areaal.

De Commissie onderkent dat bij het continueren van een aflopende pacht-overeenkomst in het systeem zoals de Commissie dat voorstelt, in een aantal gevallen geen sprake is van gelijkwaardige onderhandelingen. Dit geldt met name in situaties dat een pachter voor zijn bedrijfsvoering in belangrijke mate afhankelijk is van continuatie van de pacht. De verpachter zou bijvoorbeeld onevenredige prijzen kunnen bedingen, al dan niet bij het continueren van de pachtrelatie. De Commissie acht het niet mogelijk om vast te stellen wanneer sprake is van een dergelijke pachtafhankelijkheid.

De Commissie zoekt de oplossing van dergelijke problemen in het verplicht stellen van onderhandelingen over de voortzetting van de overeenkomst op het moment dat 4/5 van de looptijd is verstreken. Uit het verplichte overleg volgt niet een vooraf vaststaand resultaat. Naar de mening van het kabinet biedt de figuur van vrijblijvend verplicht overleg

¹ De Commissie illustreert dit onder meer met de terugloop van het areaal pacht vanaf 1995. Bij deze illustratie moet de kanttekening worden geplaatst dat deze terugloop voor een groot deel kan worden verklaard uit de verkoop van pachtgrond door Domeinen.

² Zie ook: A. J. Oskam en L. H. G. Slangen, Pacht in een nieuwe jas, Wageningen Universiteit, mei 2000.

geen waarborgen in geval van pachtafhankelijkheid. Het kabinet volgt de Commissie op dit punt dan ook niet.

Het kabinet heeft gemeend om te moeten zoeken naar een beperkte vorm van compensatie van deze afhankelijkheid in de vorm van wettelijke voorzieningen, zonder op hoofdlijnen afbreuk te willen doen aan de conclusies en voorstellen van de Commissie. Het kabinet meent met het navolgende voorstel de pachtafhankelijkheid voldoende te kunnen afbakenen, in de vorm van zo te noemen bedrijfspacht. Indien een pachtovereenkomst betrekking heeft op een of meer bedrijfsgebouwen (waaronder de woning) of betrekking heeft op 25% of meer van de bedrijfsoppervlakte, meent het kabinet dat een pachter in die situatie zodanig afhankelijk is van die overeenkomst, dat zelfs het tijdelijk wegvallen ervan een bedreiging zal vormen voor de continuïteit van het bedrijf. In die gevallen is naar de mening van het kabinet sprake van pachtafhankelijkheid¹. Weliswaar zal ook het wegvallen van een pachtovereenkomst met betrekking tot minder dan 25% van het bedrijf op den duur een bedreiging kunnen zijn voor de continuïteit van een bedrijf, maar de afhankelijkheid is veel minder, zodat verwacht mag worden dat een pachter voldoende tijd heeft een vervangende pachtovereenkomst te sluiten met een andere verpachter. Voor de gevallen waarin sprake is van pachtafhankelijkheid wordt voorgesteld een apart pachtregime te creëren, waarbij de gevolgen van pachtafhankelijkheid worden gecompenseerd. Dit regime wordt bedrijfspacht genoemd. In onderdeel 4.2.4 wordt op bedrijfspacht nader ingegaan.

De vraag kan worden gesteld of sprake is van pachtafhankelijkheid in geval een pachter naast het uitoefenen van een agrarisch bedrijf een ander bedrijf uitoefent of elders in loondienst is. Anderzijds kan niet worden gesteld dat een pachter die naast het uitoefenen van een agrarisch bedrijf een ander bedrijf uitoefent of elders in loondienst is, nooit pachtafhankelijk kan zijn. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zal worden gezien op welke wijze het regime van bedrijfspacht dient te worden beperkt, in geval een pachter wiens pachtovereenkomst overigens voldoet aan de definitie van bedrijfspacht naast het uitoefenen van een agrarisch bedrijf een ander bedrijf uitoefent of elders in loondienst is.

Naast deze voorgestelde bedrijfspacht bestaat de pacht van los land welke naar het oordeel van het kabinet volledig kan worden geliberaliseerd.

Het kabinet beoogt, gelet op het bovenstaande, met een nieuw pachtbeleid de volgende doelstellingen te realiseren:

- Het stimuleren van uitbreiding van het pachtareaal.
- Het bevorderen van flexibiliteit en maatwerk bij pachtovereenkomsten.
- Het beperken van ongewenste gevolgen van deregulering.
- Het bieden van een adequate overgangsrecht voor de huidige reguliere pachters.

4.2 Twee regimes van pacht

4.2.1 Inleiding

Om de in paragraaf 4.1 genoemde doelstellingen te realiseren, kiest het kabinet voor twee verschillende pachtregimes. Deze regimes zullen worden aangeduid als bedrijfspacht indien sprake is van pachtafhankelijkheid en losse pacht indien geen sprake is van pachtafhankelijkheid.

Voor alle pachtovereenkomsten gelden een aantal in de wet neergelegde regels. Voor bedrijfspacht geldt een dwingendrechtelijk regime dat in de wet beschreven wordt.

¹ De bescherming van de huidige Pachtwet beperkt zich tot wat wordt genoemd de reguliere pacht. Van de circa 42 000 agrarische ondernemers met een bedrijf groter dan 16 nge die hun bedrijf geheel of gedeeltelijk pachten, heeft circa 21 000 ondernemers een pachtovereenkomst die valt onder de criteria van reguliere pacht. Van de 21 000 reguliere pachters pachten ongeveer 1300 ondernemers het gehele bedrijf en nog eens 1000 slechts de gebouwen. De overigen hebben de gebouwen in eigendom en pachten een deel van het bedrijf. Daarvan pachten 2500 ondernemers het gehele bedrijf exclusief een erf van 2 ha of minder. Deze 4800 pachters voldoen aan de hier gegeven definitie van pachtafhankelijkheid. Ongeveer 4000 ondernemers pachten de helft of meer van hun bedrijf en nog eens 4000 ondernemers pachten 25 tot 50% van hun bedrijf. Van deze 8000 pachters voldoet het grootste deel eveneens aan de definitie van pachtafhankelijkheid. Een op een beperkte steekproef gebaseerde schatting wijst uit dat ongeveer 20% van de genoemde 8000 pachters niet als pachtafhankelijk kan worden aangemerkt, omdat geen enkele pachtovereenkomst betrekking heeft op 25% of meer van het bedrijf. Van de huidige 42 000 pachters zou met bovenstaande definitie van pachtafhankelijkheid een kwart worden aangemerkt als pachtafhankelijk (bron: opgave Landbouw Economisch Instituut, juni 2000).

4.2.2 Algemene regels

Op beide regimes (dus op alle pachtvereenkomsten) zijn enkele algemene regels van toepassing. In afwijking van de voorstellen van de Commissie Pachtbeleid kan de pachtvereenkomst betrekking hebben op de pacht van de bedrijfswoning of andere bedrijfsgebouwen. De Commissie stelde voor om op de bedrijfsgebouwen het huurrecht van toepassing te laten zijn. Het advies wordt in deze niet gevolgd, omdat doorgaans geen sprake is van zelfstandige woonruimte of bedrijfsgebouwen. De betreffende gebouwen behoren bij de gepachte grond en worden in samenhang daarmee geëxploiteerd en bewoond. De pachtvereenkomst dient op grond hiervan betrekking te hebben op deze gebouwen, zodat wordt vermeden dat geschillen over de grond door ander recht wordt beheerst dan geschillen over de gebouwen.

Voor deze algemene regels is aansluiting gezocht bij het advies van de Commissie:

1. Definitie pacht: rechtsvorm waarbij de grondeigenaar tegen een tegenprestatie een persoonlijk recht op het gebruik van grond of gebouwen aan een ander verschafft ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering.
2. Het algemeen overeenkomstenrecht uit het Burgerlijk Wetboek is van toepassing.
3. De overeenkomst moet schriftelijk worden vastgelegd.
4. Koop breekt geen pacht.
5. Op partijen rust een aantal algemene verplichtingen, bijvoorbeeld de verplichting van de verpachter om het verpachte in goede staat van onderhoud aan de pachter ter beschikking te stellen en de verplichting van de pachter om het gepachte als een goed pachter te gebruiken.
6. Overlijden van de pachter breekt geen pacht.
7. Onderverpachting is toegestaan als daar een schriftelijke overeenkomst aan ten grondslag ligt en toestemming door de verpachter is verleend.
8. Beheersverplichtingen moeten schriftelijk worden vastgelegd.
9. De verpachter moet bij het einde van de pacht aan de pachter een billijke vergoeding geven voor aangebrachte verbeteringen die de pachter aan het gepachte heeft aangebracht (melioratierecht).

4.2.3 Regime losse pacht

Onder losse pacht worden alle pachtvereenkomsten verstaan waarbij geen sprake is van een pachtafhankelijke situatie. Naast de bovenbeschreven algemene regels gelden geen specifieke regels. Partijen maken zelf afspraken over bijvoorbeeld duur, verlenging, pacht prijs of opvolging.

4.2.4 Regime bedrijfspacht

Een pachtvereenkomst is in beginsel een bedrijfspachtvereenkomst indien ten tijde van het aangaan daarvan (of na afloop van de wettelijke overgangstermijn) de betreffende pachter van één verpachter:

1. één of meer bedrijfsgebouwen (waarbij de woning als bedrijfsgebouw geldt) pacht, of
2. 25% of meer van de totale bedrijfsoppervlakte pacht, met een minimum van 3 hectare.

De onder 2 opgenomen ondergrens komt overeen met de grens die de Commissie hanteert bij het onderscheid tussen grote en kleine pachtobjecten, waarbij de kleine objecten van geringe betekenis worden geacht voor de bedrijfsvoering. Voor het regime van bedrijfspacht bestaat dan geen aanleiding. Op deze wijze wordt tevens een drempel opgeworpen

voor pachters die naast het uitoefenen van een landbouwbedrijf werkzaamheden van enige omvang buiten de landbouw verrichten. Deze zullen een bedrijf met een grotere omvang dan 3 ha in het algemeen immers niet volwaardig kunnen exploiteren.

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven, zal de toepassing van bedrijfspacht worden beperkt, indien pachtafhankelijkheid ontbreekt in geval een pachter naast het uitoefenen van een agrarisch bedrijf een ander bedrijf uitoefent of elders in loondienst is.

Als sprake is van een bedrijfspachtovereenkomst, geldt dwingend een aantal regels, die hieronder aan de orde zullen komen.

Regels bedrijfspachtregime

1. De pachtovereenkomst heeft een duur van twaalf jaar.
2. De overeenkomst wordt in beginsel telkens van rechtswege met zes jaar verlengd, met dien verstande dat de overeenkomst conform de huidige regeling door de verpachter kan worden opgezegd per de dag dat de pachter 65 jaar wordt.
3. De verpachter heeft beperkte mogelijkheden tot opzegging (zie paragraaf 4.2.5).
4. Als de verpachter het pachtobject wil verkopen, heeft de pachter het eerste recht tot koop (voorkeursrecht). De verpachter kan het verpachte niet aan een derde verkopen tegen een prijs die lager is dan de prijs waarvoor het verpachte aan de pachter is aangeboden.
5. De pacht van gebouwen en woningen valt – net als nu – onder de pachtregeling.
6. De pachter heeft geen recht op indeplaatsstelling. Wel kan indeplaatsstelling onderling worden overeengekomen.

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van bedrijfspacht zijn maatstaf alle door één verpachter aan één pachter verpachte grond of gebouwen. Bestaat er tussen een pachter en verpachter een overeenkomst betreffende losse pacht en partijen komen overeen een pachtovereenkomst te sluiten betreffende een nieuw perceel, dan worden beide pachtovereenkomsten aangemerkt als bedrijfspacht, indien beide percelen samen meer dan 25% van het bedrijf van de pachter vormen of indien de tweede overeenkomst betrekking heeft op bedrijfsgebouwen. Andere wijzigingen ten aanzien van de omvang van het bedrijf van de pachter, zoals een nieuwe pachtovereenkomst met een tweede verpachter of de aankoop van grond, brengen geen verandering in een bestaande pachtovereenkomst. Een pachtovereenkomst blijft een overeenkomst van bedrijfspacht indien op enig tijdstip lopende de overeenkomst de overeenkomst niet meer aan de definitie voldoet. Dit geldt ook als de pachtovereenkomst tussen dezelfde pachter en dezelfde verpachter wordt verlengd. Ook andersom wordt een overeenkomst van losse pacht geen bedrijfspacht wanneer de overeenkomst op enig moment na het sluiten aan de definitie van bedrijfspacht gaat voldoen, anders dan door het sluiten van een nieuwe pachtovereenkomst tussen dezelfde pachter en verpachter. Dit is noodzakelijk, omdat anders een pachter door het aangaan van een tweede pachtovereenkomst, de inhoud van de overeenkomst met de eerste verpachter kan wijzigen zonder dat de eerste verpachter daar invloed op kan uitoefenen. Het niet meer voldoen aan de definitie van bedrijfspacht is geen grond voor de verpachter om de pachtovereenkomst op te zeggen.

Als een pachter met meerdere verpachters overeenkomsten voor losse pacht heeft gesloten, welke per overeenkomst niet voldoen aan de criteria voor bedrijfspacht, is – zoals hierboven is uiteengezet – naar de mening van het kabinet geen sprake van zodanige pachtafhankelijkheid dat de regels van bedrijfspacht van toepassing zouden moeten zijn.

4.2.5 Continuïteit bij bedrijfspacht

Bij het vraagstuk van de continuïteit moet een oplossing gevonden worden voor het dilemma van de continuïteitswens van de pachter aan de ene kant en de beschikkingsmacht van de verpachter aan de andere kant. Het kabinet stelt voor dat de verpachter tegen het einde van de eerste periode van twaalf jaar en alle volgende perioden van zes jaar de bedrijfspachtovereenkomst kan opzeggen (opzegtermijn: bijvoorbeeld drie jaar) en, ingeval de pachter het met de opzegging oneens is, bij de rechter beëindiging van de overeenkomst kan vorderen tegen de dag dat de overeenkomst eindigt (de eerste keer na twaalf jaar, daarna iedere zes jaar). De rechter wijst de vordering van de verpachter alleen toe als:

1. de bedrijfsvoering van de pachter niet is geweest als een goed pachter betaamt of zijn optreden jegens de verpachter aanleiding heeft gegeven tot gegronde klachten;
2. de verpachter het pachtobject wil bestemmen voor niet-landbouwkundige doeleinden en die bestemming in overeenstemming is met het algemeen belang;
3. de verpachter (of echtgenoot, kind of pleegkind) het pachtobject persoonlijk voor een landbouwkundig doel in gebruik wil nemen;
4. de redelijkheid en billijkheid dit vergen.

Daarnaast kan de bedrijfspachtovereenkomst worden opgezegd als de pachter de leeftijd van 65 jaar bereikt.

In alle gevallen van opzeggen door de verpachter zal de pachtovereenkomst doorlopen tot de opzegging welke door de rechter is bekrachtigd.

Dit stelsel komt overeen met de huidige systematiek, die in de praktijk goed lijkt te voldoen: de verpachter kan de overeenkomst niet tussentijds beëindigen zonder tussenkomst van de rechter en de opzeggingsgronden voor de verpachter zijn beperkt. Verder vertoont dit systeem sterke overeenkomsten met het stelsel van opzegging in de (huidige en toekomstige) wetgeving voor de huur van middenstandsbedrijfsruimten. Ieder der partijen kan echter de rechter verzoeken om van het bedrijfspachtregime te mogen afwijken. De rechter wijst een dergelijk verzoek alleen toe als de pachter voldoende wordt beschermd of de pachter die bescherming om bijzondere redenen niet nodig heeft.

4.2.6 Overgangsregime

Voor de huidige reguliere pachtovereenkomsten wordt eveneens een onderscheid gemaakt tussen situaties waarin al dan niet sprake is van afhankelijkheid van pacht.

Daarbij blijft de huidige Pachtwet na inwerkingtreding van het nieuwe pachtregime twaalf jaar van toepassing op alle bestaande pachtovereenkomsten.

Een reguliere pachtovereenkomst die voldoet aan de definitie van bedrijfspachtovereenkomst, wordt met ingang van jaar 13 van rechtswege aangemerkt als bedrijfspachtovereenkomst. Deze reguliere overeenkomsten lopen na afloop van het overgangsrecht dus door, zij het dat de regels met betrekking tot bedrijfspacht dan van toepassing zijn.

De pachter van een bestaande reguliere pachtovereenkomst die valt onder de definitie van bedrijfspachtovereenkomst, heeft het recht om binnen de overgangperiode van twaalf jaar een kind of pleegkind als opvolger in zijn plaats te stellen. Voorwaarde is dat deze opvolger is geboren voor inwerkingtreding van de nieuwe pachtregelgeving en zich door opleiding of ervaring als agrariër heeft gekwalificeerd. Indien de beoogde opvolger bij het einde van de overgangstermijn van twaalf jaar nog niet als agrariër

is gekwalificeerd en de leeftijd van twintig jaar nog niet heeft bereikt, kan hij of zij nog tot zijn of haar twintigste verjaardag een aanvang maken met een opleiding die kwalificeert als agrarisch ondernemer.

Op de overeenkomst tussen de verpachter en de opvolger zijn van rechtswege de regels van bedrijfspacht van toepassing. Deze opvolger kan daardoor onder het bedrijfspachtregime in beginsel tot zijn of haar 65e jaar pachten. Het is daarbij niet verplicht deze opvolger meteen na het einde van de overgangperiode van twaalf jaar daadwerkelijk op te laten volgen. De opvolger kan eerst zijn of haar opleiding voltooien en nadien op een geschikt moment een nieuwe pachtovereenkomst sluiten. De verpachter kan de opvolger weigeren, indien de betrokken opvolger zich niet als agrarisch ondernemer kwalificeert. Geschillen over de opvolging worden aan de rechter voorgelegd. In geval de rechter bepaalt dat de beoogde opvolger niet is gekwalificeerd, zal de oorspronkelijke pachtovereenkomst doorlopen totdat deze wordt opgezegd, bijvoorbeeld omdat de pachter de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.

Op bestaande reguliere pachtovereenkomsten die niet onder de definitie van bedrijfspacht vallen – dat wil zeggen geen betrekking hebben op een pachtafhankelijke situatie – zullen na de overgangperiode van twaalf jaar van rechtswege de regels van losse pacht van toepassing worden. Pachter en verpachter kunnen aansluitend onder het losse pachtregime de pachtovereenkomst voortzetten en eventueel de looptijd nader bepalen. De verpachter is bevoegd de overeenkomst op te zeggen.

Het overgangsrecht zal naar zijn aard slechts van toepassing zijn op pachtovereenkomsten die zijn afgesloten vóór de inwerkingtreding van het nieuwe pachtrecht. De vraag zou kunnen worden gesteld of pachters niet op grote schaal zullen proberen om vóór de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel nog nieuwe pachtovereenkomsten onder de huidige Pachtwet af te sluiten. Overwogen is dat zij daarvoor dan de medewerking van de verpachter nodig hebben. Het tweezijdig karakter van de pachtovereenkomst brengt met zich dat anticiperend gedrag van de pachter tegen de wil van de verpachter uitgesloten is. Het kabinet komt dan ook tot de conclusie dat het voorgestelde overgangsrecht niet leidt tot anticiperend gedrag in de hierboven bedoelde zin.

Voor wat betreft de pacht prijs tijdens het overgangsregime wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2.

4.3 Uitwerking gevolgen van het nieuwe stelsel

4.3.1. Bedrijfsopvolging

De meest in het oog springende wijziging ten opzichte van het bestaande stelsel is het vervallen van het recht op indeplaatsstelling door de pachter van een door de pachter voorgedragen bedrijfsopvolger, in het algemeen een kind van de pachter.

Het moment van bedrijfsopvolging is in de praktijk afhankelijk van diverse factoren, zoals de leeftijd van de ondernemer en de opvolger, de vraag of de financiering van de bedrijfsovername is geregeld of de vraag of investeringen aan de orde zijn. Gevolg van de voorgestelde wijziging is dat een bedrijfsopvolger overeenstemming met de verpachter moet bereiken alvorens de bedrijfsopvolging kan worden gerealiseerd. Als deze overeenstemming eenmaal is bereikt, komt een nieuwe pachtovereenkomst tot stand, die in de plaats treedt van de oude pachtovereenkomst tussen de bedrijfsvoorganger en de verpachter. In die zin zal de voormalige pachter betrokken zijn bij het sluiten van de nieuwe overeenkomst: hij zal het opzeggen van de oude pachtovereenkomst immers afhankelijk stellen van de acceptatie van zijn opvolger door de verpachter.

Bij bedrijfsopvolging wordt een nieuwe overeenkomst tussen de verpachter en de nieuwe pachter gesloten. Alsdan zal aan de hand van de bedrijfsomvang op dat moment opnieuw worden vastgesteld of sprake is van bedrijfspacht of van losse pacht. De status van de overeenkomst tussen de verpachter en de voormalige pachter is voor deze vaststelling niet relevant. Onder het huidige recht wordt in de praktijk op de indeplaatsstelling voortgelopen door te vorderen dat de beoogde opvolger, met wie de pachter een maatschapsovereenkomst heeft gesloten, wordt aangemerkt als medepachter. In de toekomst zal ook voor een dergelijke constructie de instemming van de verpachter noodzakelijk zijn. De pachtovereenkomst tussen de verpachter en de maten zal worden beschouwd als een nieuwe overeenkomst, waarbij opnieuw zal worden vastgesteld of sprake is van bedrijfspacht of van losse pacht. Bij het uittreden van een der maten (in de meeste gevallen de oorspronkelijke pachter) wordt de overeenkomst voortgezet tussen de verpachter en de overblijvende medepachter.

4.3.2 Pachtprijs

Het kabinet is conform het oordeel van de Commissie van mening dat pachtprijsbeheersing bij losse pacht achterwege kan blijven. Bij vrije prijsvorming zal door vraag en aanbod een pachtprijs ontstaan die voor pachter en verpachter aantrekkelijk is. Uit de ervaring die met de prijsvorming bij éénmalige pacht is opgedaan, blijkt dat het marktmechanisme goed zal functioneren.

Wel acht het kabinet een voorziening nodig bij continuatie van een pachtovereenkomst, hetzij ingeval partijen bedrijfspacht zijn overeengekomen, hetzij indien sprake is van een nieuwe losse pachtovereenkomst in aansluiting op een eerdere overeenkomst waarvan de looptijd is verstreken. In dat geval kan een partij de pachtprijs na verlengen voorleggen aan de rechter. De rechter toetst de overeenkomst dan aan de pachtprijs die in de regio gebruikelijk is voor vergelijkbare percelen of bedrijven en is bevoegd de pachtprijs aan die gebruikelijke prijs aan te passen.

Ten behoeve van pachtovereenkomsten die onder de thans geldende Pachtwet zijn afgesloten, geldt dat gedurende de eerste twaalf jaar dat de nieuwe pachtregeling in werking is, een percentage zal worden vastgesteld waarmee de verpachter de pachtprijzen periodiek maximaal mag verhogen. Deze systematiek komt overeen met het thans geldende Pacht-normenbesluit. Bij de vaststelling van het Pacht-normenbesluit in 1995 was het streven om per 2001 te komen tot een pachtprijs van 2% van de vrije verkeerswaarde. Aangezien de vrije verkeerswaarde van grond zodanig is gestegen dat een pachtprijs van 2% niet langer als een reële prijs kan worden aangemerkt, wordt de doelstelling van 2% niet langer nagestreefd. Met inachtneming van de belangen van pachters en verpachters zullen de pachtprijzen toegroeien naar marktconforme pachtprijzen.

Het kabinet ziet af van de suggestie van de Commissie Pachtbeleid om gedurende de periode dat het overgangsrecht van kracht is, de pachtprijs te berekenen op basis van de going-concernwaarde van de grond. Aan dit uitgangspunt kleeft het nadeel dat de waarde van de grond wordt bepaald door de restwaarde van de agrarische bedrijfsuitoefening. Dat doet geen recht aan de waarde van het eigendom dat de verpachter ter beschikking stelt aan de pachter. Daarnaast is de term going-concernwaarde niet eenduidig, zodat gebruik van de term het risico meebrengt van conflicten tussen partijen.

4.3.4 Fiscale gevolgen

De fiscale gevolgen van het nieuwe pachtbeleid zijn mede van belang bij de beoordeling van de voorstellen. Onder het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2001 (Wet IB 2001) worden de opbrengsten en kosten van de particuliere verpachter forfaitair belast in box III. Het inkomen van de verpachter wordt verondersteld (forfaitair) te zijn 4% van de waarde van de grond in het economisch verkeer. Onder het oude belastingstelsel is de waarde in het economisch verkeer in het geval er sprake is van reguliere pacht ongeveer 40% van de vrije verkeerswaarde. Deze waarde wordt thans als gevolg van het indeplaatsstellingsrecht niet beïnvloed door de resterende looptijd van de pachtovereenkomst.

Na wijziging van de pachtwetgeving zullen er contracten met een korte looptijd en contracten met een lange looptijd zijn. De waarde in het economisch verkeer zal afhangen van de duur van de overeenkomst. Bij kortlopende overeenkomsten zal de waarde in het economisch verkeer de vrije verkeerswaarde naderen.

Bij langlopende overeenkomsten, waaronder bedrijfspachtovereenkomsten, is er sprake van grond in langdurig verpachte staat.

Een en ander heeft tot gevolg dat de grondslag voor belasting, de waarde in het economisch verkeer, lager is naarmate het tijdstip dat de verpachter weer de vrije beschikking krijgt over het verpachte verder in de toekomst ligt. Bij losse pacht ligt dat tijdstip aan het einde van de overeengekomen pachtperiode. Bij bedrijfspacht wordt dat tijdstip bereikt als de pachter 65 jaar wordt. De waarde in het economisch verkeer stijgt naarmate dit tijdstip dichterbij komt. Indien pachter en verpachter op vrijwillige basis een indeplaatsstelling overeenkomen, kan ervan worden uitgegaan dat de waarde in het economisch verkeer niet door tijdsverloop stijgt naar de vrije verkeerswaarde.

Voor niet-particuliere verpachters zullen pachtopbrengsten in het algemeen als winst worden belast, terwijl kosten ter zake in aftrek kunnen worden gebracht. Over de waarde van de grond wordt echter niet, zoals het geval is bij belastingheffing in box III, jaarlijks belasting geheven. Wel zal bijvoorbeeld bij verkoop belasting moeten worden betaald over een eventuele gerealiseerde verkoopwinst.

4.4 Rechterlijke organisatie

Thans bestaat een uitgebreid stelsel van toetsing van de pachtovereenkomst vooraf door de grondkamers, met beroep op de Centrale Grondkamer. Een geschil kan worden voorgelegd aan de pachtkamers bij de kantonrechter, met een hoger beroep op de pachtkamer bij het gerechtshof te Arnhem. Het rechtsmiddel van cassatie staat in pachtzaken niet open.

De keuze voor het stelsel van toetsing vooraf van de pachtovereenkomst door de grondkamers sluit aan op de destijds veronderstelde fundamentele ongelijkheid tussen de partijen. Met deze toetsing vooraf werd beoogd de pachter te beschermen tegen verpachters die misbruik maakten van hun positie. Gelet op de beoogde liberalisering van de pachtregelgeving, bestaat naar het oordeel van het kabinet aanleiding een dergelijke toetsing vooraf te laten vervallen. Dat betekent dat voor de grondkamers onder het nieuwe pachtrecht geen taak meer zal zijn weggelegd.

Geschillen over de pachtovereenkomst, taxaties en vorderingen tot beëindiging van de pachtovereenkomst kunnen op initiatief van (een der) partijen aan de rechter worden voorgelegd. Daarbij wordt in eerste aanleg gekozen voor de kantonrechter, naar analogie met het huurrecht. Tegen het vonnis van de kantonrechter staat hoger beroep open bij de pachtkamer bij het gerechtshof te Arnhem, welk hof op het terrein van de pacht bij uitstek deskundig is.

Op dit moment is geen inschatting te maken van de gevolgen van de wijziging van de Pachtwet voor de belasting van de rechterlijke macht. Een en ander zal afhankelijk zijn van de inrichting van de wet. De voorgestelde liberalisering zal extra geschillen met zich mee brengen. Ook verzoeken om van bedrijfspacht te mogen afwijken, zullen een extra belasting voor de rechter vormen.

Voorgesteld wordt bij het opstellen van het wetsvoorstel een berekening te maken van de werklastconsequenties voor de rechterlijke macht. Afhankelijk van de omvang hiervan, kunnen de hiermee gemoeide kosten gecompenseerd worden door het Ministerie van LNV of uit de algemene middelen.

4.5 Overige punten

4.5.1 Woning en bedrijfsgebouwen

In het systeem van de Commissie heeft de pachtovereenkomst slechts betrekking op grond. De Commissie stelt voor om ten aanzien van gebouwen het huurrecht van toepassing te laten zijn. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, acht het kabinet termen aanwezig om van bedrijfspacht te spreken als niet alleen grond, maar ook gebouwen in gebruik worden gegeven voor de uitoefening van de landbouw. In die gevallen zal het gebruik van de woning en andere gebouwen onderdeel van de pachtovereenkomst uitmaken. Gevolg is dat bij beëindigen van de pachtovereenkomst het recht op het gebruik van de gebouwen (inclusief de woning) zal komen te vervallen. Dit is gerechtvaardigd – ook in het geval van woningen – nu het gebruik van deze gebouwen sterk samenhangt met de uitoefening van de landbouw. Ter vergelijking moge het kabinet erop wijzen dat in geval van een echte dienstwoning het recht om de woning te bewonen eindigt met het einde van de arbeidsovereenkomst. Voorts moge als voorbeeld dienen de huur van een onzelfstandige woning in de zin van artikel 1624 van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek, waarvan het recht om de woning te bewonen eindigt met het einde van de huur van de bedrijfsruimte. Naar de mening van het kabinet hoeft er op dit punt niets ten opzichte van het huidige wettelijke stelsel gewijzigd te worden.

4.5.2 Productierechten

Bij de uitoefening van de landbouw is in een aantal gevallen een systeem van kracht waarbij sprake is van productierechten. Op grond van de wettelijke regels die de betreffende productierechten beheersen, wordt bepaald of deze rechten aan de pachter of aan de verpachter toekomen. Het kabinet is van oordeel dat het punt van deze productierechten zich niet leent voor een uniforme regeling in het pachtrecht. Met een zodanige uniformering zou een inbreuk worden gemaakt op de bestaande verdeling tussen verpachter en pachter binnen dergelijke stelsels. Hoewel kan worden toegegeven dat een eventuele uniformering bij kan dragen aan de doorzichtigheid van deze materie en daarmee aan de rechtszekerheid, wegen naar het oordeel van het kabinet de gevolgen van genoemde inbreuk zwaarder dan de winst van een uniformering. Derhalve wordt voorgesteld in de nieuwe regeling voor pacht geen regeling voor de verdeling van productierechten tussen pachter en verpachter op te nemen.

4.5.3 Natuurpacht

Het kabinet is van mening dat het instrument van de pacht mede een functie heeft bij het beheer van gronden met een bepaalde natuurwaarde of landschappelijke waarde. De eigenaar van dergelijke grond kan uit beheersoverwegingen een pachtovereenkomst sluiten, waarin over de

wijze van gebruik van de grond tussen partijen nadere afspraken worden gemaakt. De verpachter kan de pachtovereenkomst opzeggen, indien de pachter de pachtovereenkomst niet naleeft voor wat betreft de overeengekomen wijze van bedrijfsvoering. Het kabinet gaat er van uit dat in de pachtovereenkomst tot uitdrukking wordt gebracht welke prijs voor het gebruik van de grond is overeengekomen en welk deel als vergoeding in verband met de instandhouding of ontwikkeling van natuur en landschap. Ook in geval het saldo van deze vergoedingen resulteert in een vergoeding van de verpachter aan de pachter is sprake van een pachtovereenkomst, zolang maar sprake is van het in gebruik geven voor de uitoefening van landbouw. Een dergelijke vorm van pacht wordt – net als iedere pachtovereenkomst – aangemerkt als losse pacht of bedrijfspacht.

5. Slot

Het ligt in het voornemen van het kabinet om langs deze lijn een wetsvoorstel voor te bereiden, waarbij de regelgeving inzake de pacht wordt ondergebracht in het Burgerlijk Wetboek.