

Mr. dr. J.W.A. Rheinfeld¹

Mr Dr Jeroen Rheinfeld is docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit



Tien jaar Nederlands pachtrecht: feeststemming?

1. Inleiding

Het begin van een nieuw jaar is doorgaans een geschikt moment om terug te blikken op het voorafgaande jaar. Het jaar 2017 was te kenschetsen als een kroonjaar voor de pachtregelgeving in

Nederland. Op 1 september 2017 was het namelijk exact 10 jaar geleden dat de pachtregeling vanuit de Pachtwet 1958 is geïncorporeerd in (titel 7.5 van) het Burgerlijk Wetboek.² Pacht is een belangrijk financieringsinstrument voor de landbouw gebleken. Door middel van pacht kunnen agrarische ondernemers hun bedrijf exploiteren waarbij zij de bedrijfsmiddelen zoals grond en gebouwen niet in eigendom hoeven te verwerven. De pachtregelgeving beschermt in sterke mate de positie van de pachter, hetgeen te vergelijken is met de bescherming van de huurder in het huurrecht. Om deze bescherming inhoud te kunnen geven heeft titel 7.5 BW een sterk dwingendrechtelijk karakter gekregen. Dat betekent dat de pachtregelgeving in hoofdzaak bepalingen bevat waarvan partijen niet kunnen afwijken. Zo is er een dwingendrechtelijk stelsel van prijsstoetsing,

¹ Partner bij FBN Juristen te Amsterdam en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

² Zie E.H.M. Harbers, Een nieuwe regeling voor de pacht, Het voorontwerp titel 7.5 Burgerlijk Wetboek, Agr.r. 2004, p. 748 e.v., E.H.M. Harbers, Op herhaling: een nieuwe regeling voor de pacht, Het aangepaste wetsvoorstel titel 7.5 Burgerlijk Wetboek, Agr.r. 2006, p. 224 e.v., alsmede E.H.M. Harbers, Stand van zaken aanpassing pachtwetgeving, Agr.r. 2006, p. 666 e.v. en tenslotte E.H.M. Harbers, Tien jaar titel 7.5 in het Burgerlijk Wetboek, Agr.r. 2017, p. 497 e.v.



PACHTRECHT/ONDERZOEK

verlenging, indeplaatsstelling en voorkeursrecht van de pachter bij koop waarvan, bij de meest gebruikte pachtvorm 'reguliere pacht', niet ten nadele van de pachter kan worden afgeweken.³

De vraag is of er in 2017, in het kroonjaar, voor het Nederlandse pachtrecht gesproken kon worden van een feestelijk jubileum. Om deze vraag te kunnen beantwoorden geef ik in deze bijdrage de historie van het pachtrecht beknopt weer, gevolgd door een (korte) beschrijving van de huidige situatie. De beschouwing wordt afgesloten met een schets van de toekomst van het pachtrecht en een conclusie.

2. Korte historie van het pachtrecht

Titel 7.5 BW verving op 1 september 2007 de Pachtwet 1958. Deze Pachtwet 1958 was niet de eerste pachtrechtelijke regelgeving in Nederland.

De eerste, voorzichtige, pachtrechtelijke schreden werden gezet in het Burgerlijk Wetboek van 1838, waarin een regeling 'bijzonder betrekkelijk tot huur van landerijen' was opgenomen. De inhoud daarvan was echter summier. Op 1 november 1938 trad de eerste formele wet in werking waarin een integrale, deels dwingendrechtelijke, regeling van de pachtovereenkomst was opgenomen: de Pachtwet 1937. In 1941 werd, als gevolg van de Tweede Wereldoorlog en de bezetting van Nederland, het Pachtbesluit van kracht. De Pachtwet 1937 werd daarmee buiten werking gesteld. Op 1 mei 1958 trad vervolgens de Pachtwet 1958 in werking.⁴

In de wettelijke regeling van de pachtovereenkomst heeft de wetgever twee, met elkaar verband houdende, doelstellingen willen verenigen. In de eerste plaats beoogt de pacht, zoals hiervoor reeds vermeld, een

³ Zie art. 7:399 BW.

⁴ Zie nader P. de Haan, Pachtrecht, commentaar op wet en jurisprudentie, Zwolle: Tjeenk Willink 1969, p. 4-53, alsmede G.M.F. Snijders & W.L. Valk, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel III. Pacht, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 1-6. Hierna: Asser/Snijders & Valk 7-III 2016.

financieringsinstrument te zijn voor de landbouw. Bovendien beoogt de regeling de pachter, als zwakkere partij bij de pachtvereenkomst, door het stellen van dwingendrechtelijke voorschriften in bescherming te nemen.

Het spreekt voor zich dat bij het realiseren van de beide doelstellingen het gevaar ontstaat dat de belangen van de verpachter in het gedrang komen. Alleen al het feit dat het voor eigenaren van gronden en gebouwen minder aantrekkelijk wordt tot verpachting over te gaan naarmate de bescherming van pachters toeneemt, dwingt de wetgever ertoe om een evenwicht tussen de belangen van beide partijen na te streven. Deze belangentegenstelling wordt in de pachtrechtelijke literatuur⁵ aangeduid als 'het dilemma van de pacht'; er kan aanleiding zijn om de wettelijke bescherming van pachters in te perken, zodat zij ook in de toekomst kunnen blijven pachten.⁶ Anders gezegd: de bescherming van de pachters 'bijt zichzelf in de staart'.⁷ Het onopgelost laten van het dilemma van de pacht leidt tot een (verdere) teruggang van het beschikbare pachtareaal, hetgeen een probleem vormt voor (huidige en toekomstige) pachters.

Gedurende het bijna 50-jarige bestaan van de Pachtwet 1958 is meerdere malen onderzocht hoe en op welke wijze de wet zou moeten worden aangepast, teneinde de gestage teruggang van het Nederlandse pachtareaal af te remmen.

In 1995 is hiertoe een eerste aanzet gegeven door een aantal bijzondere, van de reguliere pacht afwijkende, pachtvormen⁸ mogelijk te maken, waarop een aantal belangrijke bepalingen van de Pachtwet niet van toepassing is (zoals de prijstoetsing en de verlenging).

Een in 1999 door de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw ingestelde commissie⁹ heeft op 26 januari 2000 in haar advies 'Ruimte voor pacht'¹⁰ geconcludeerd

dat de pacht als financieringsinstrument uitsluitend behouden kan blijven indien het pachtrecht drastisch wordt geliberaliseerd. Volgens de commissie zijn pachters onder de huidige Pachtwet zo vergaand beschermd dat het voor potentiële verpachters niet of nauwelijks aantrekkelijk is om hun gronden in pacht uit te geven. Door de hoge pachtdruk, waarmee bedoeld wordt het verschil van de waarde van grond in verpachte en onverpachte staat marginaliseert het instituut 'pacht' op termijn. Zonder ingreep in de bescherming die de huidige Pachtwet aan pachters biedt, zal deze tendens niet te keren zijn. Voorts heeft de commissie erop gewezen dat een heroverweging van de (verregaande) mate van bescherming ook mogelijk is. De hedendaagse pachters zijn namelijk goed opgeleide, professionele ondernemers, die ten opzichte van de verpachters een volledig andere positie innemen dan ten tijde van de introductie van de Pachtwet het geval was.

In het advies uit 2000 is tevens gewezen op het bestaan en de onwenselijkheid van zogeheten grijze en zwarte pacht. Daarbij staat de aanduiding 'zwart' voor de pachtvereenkomst die opzettelijk niet op schrift wordt gesteld om toetsing door de Grondkamer¹¹ te ontlopen en 'grijs' voor de overeenkomst die weliswaar door partijen op schrift wordt gesteld, maar met daarbij het uitdrukkelijk beding dat inzending naar de Grondkamer niet zal plaatsvinden.¹²

In 2001 is een kabinetsstandpunt verschenen waarin de adviezen van de commissie op hoofdlijnen zijn gevolgd.¹³ In juni 2004 is een tekst van een voorontwerp voor een nieuwe pachtregeling bekendgemaakt.¹⁴ Het voorontwerp stelde een ingrijpende wijziging van de Pachtwet voor, onder meer door invoering van een stelsel van bedrijfspacht. Dit voorstel stuitte op zeer veel weerstand. Zowel pachters- als verpachtersorganisaties konden zich niet in dit voorstel vinden. Een zevental pachters-

⁵ Zie o.m. Asser/Snijders & Valk 7-III 2016, nr. 5.

⁶ Zie A.H.T. Heisterkamp, Het dilemma van de pacht, Arnhem: Gouda Quint BV, 1988.

⁷ Zie G.M.F. Snijders, De paradox van de pacht: kanttekeningen bij het rapport Ruimte voor Pacht, Agr.r. 2000, p. 431 e.v.

⁸ Teelpacht en eenmalige pacht, zie art. 70f Pw.

⁹ Stcr. 19 maart 1999, nr. 55.

¹⁰ Kenmerk TRC/JZ/2000/906.

¹¹ Art. 7:319 BW.

¹² Asser/Snijders & Valk 7-III 2016, nr. 4.

¹³ Kamerstukken II 2000/2001, 27924, nr. 1.

¹⁴ Kamerstukken II 2001/2002, 27924, nr. 9. Zie nader G.M.F. Snijders, Het voorontwerp Pacht; een nieuwe titel in het BW, WPNR 2004, 6589.

en verpachtersorganisaties hebben vervolgens de handen ineengeslagen en hebben een gezamenlijk voorstel gedaan aan de Ministers van Justitie en LNV tot aanpassing van een aantal onderdelen van de Pachtwet, in plaats van invoering van een nieuwe regeling als neergelegd in het voorontwerp. Dat voorstel is overgenomen door de ministers en heeft geleid tot een nieuw wetsvoorstel, op 3 februari 2006 als titel 7.5 BW bekendgemaakt.¹⁵ Na een vlotte parlementaire behandeling is deze nieuwe titel in het Burgerlijk Wetboek, zoals reeds gezegd, per 1 september 2007 in werking getreden.

De pachtregeling (zoals neergelegd in titel 7.5 BW) is, door het gebrek aan draagvlak onder de pachters- en verpachtersorganisaties, geen ingrijpende wijziging ten opzichte van de Pachtwet geworden. De inhoud van de Pachtwet is op hoofdlijnen gehandhaafd. Zittende pachters blijven grotendeels de bescherming houden op basis van de Pachtwet 1958. De wet bevat een aantal technische aanpassingen en enkele nieuwe onderdelen. Nieuw is een stelsel van geliberaliseerde pachtvereenkomsten voor los land waarvoor nauwelijks bescherming geldt.¹⁶

Voorts is nieuw dat de pachter geen aanspraak kan maken op het voorkeursrecht als de grondeigenaar voornemens is de grond te verkopen aan een zogenoemde 'veilige verpachter'. Dat is een verpachter die verklaart geen beroep te zullen doen op een bepaling dat hij de grond zelf in gebruik wil gaan nemen.¹⁷ Tot slot is de 65-jarige leeftijd van de pachter als opzeggingsgrond afgeschaft.

3. Huidige stand van zaken/praktische problemen

Sinds 1 september 2007 heeft de pachtpraktijk zich, ondanks het feit dat het nieuwe pachtrecht geen fundamentele herziening behelst (en daarmee ook geen oplossing voor het dilemma van de pacht) en de reguliere pacht (met de volledige bescherming voor de pachter) nog steeds het uitgangspunt van de wet is, (verder) in een andere richting bewogen. De geliberaliseerde pacht, de in titel 7.5 BW geïntroduceerde pachtvorm waarbij

er nauwelijks sprake is van enige bescherming voor de pachter, is in feite de hoofdregel voor nieuw afgesloten pachtvereenkomsten geworden. De reguliere pacht dreigt daarmee af te glijden tot een reservaat van oude gevallen: het aantal reguliere pachtvereenkomsten neemt, zoals reeds gezegd, gestaag af doordat er wel reguliere pachtvereenkomsten tot een einde komen, maar geen nieuwe worden afgesloten.¹⁸

Daarmee is een grote onevenwichtigheid binnen de pachtregelgeving ontstaan. De diverse pachtvormen zijn niet met elkaar 'in lijn'. Reguliere pacht heeft voor een verpachter alleen maar nadelen, terwijl geliberaliseerde pacht voor zes jaar of korter voor hem alleen maar voordelen heeft. Gezien de schaarste van grond en het daarmee verband houdende economisch overwicht van grondeigenaren ten opzichte van pachters, komt reguliere pacht bij de huidige stand van de wetgeving geheel niet in beeld, ook niet in die gevallen waarin de pachter veel belang bij reguliere pacht heeft en voor het afsluiten van een reguliere pachtvereenkomst ook graag een hogere pachtprijs over zou hebben.¹⁹

Het huidige Nederlandse pachtrecht, dat de facto voor het overgrote gedeelte een voortzetting van de Pachtwet 1958 behelst, kan thans met recht als problematisch worden gekenschetst: het dilemma van de pacht is nog steeds in volle omvang aanwezig. Daarnaast is er een scheefgroei ontstaan tussen de reguliere en de geliberaliseerde pacht. Om uit dit 'pachtmoeras' te geraken is herziening van de regelgeving noodzakelijk.

"Het huidige Nederlandse pachtrecht, dat de facto voor het overgrote gedeelte een voortzetting van de Pachtwet 1958 behelst, kan thans met recht als problematisch worden gekenschetst: het dilemma van de pacht is nog steeds in volle omvang aanwezig"

¹⁵ Kamerstukken II 2005/2006, 30448, nr. 1.

¹⁶ Art. 7:397 BW.

¹⁷ Art. 7:380 lid 1 sub e jo art. 7:370 lid 1 sub b BW.

¹⁸ Zie W.L. Valk – Waarom moet er wat gebeuren?, Agr.r. 2012, p. 210 e.v., alsmede W.L. Valk, Het reservaat van de pacht, Ars Aequi december 2012.

¹⁹ Asser/Snijders & Valk 7-III 2016, nr. 24.

4. De toekomst van het pachtrecht

In opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken heeft prof. mr. D.W. Bruil in 2014 het nieuwe pachtrecht geëvalueerd.²⁰ Die evaluatie laat diverse knelpunten zien en legt onder meer de nadruk op het belang van duurzaam grondgebruik. Bovendien doet Bruil voorstellen voor een vernieuwing van het pachtrecht. Door de belangenorganisaties en in de literatuur is de evaluatie kritisch ontvangen.²¹ Mede naar aanleiding van de kritiek (waarbij het verleden heeft uitgewezen dat draagvlak onder pachters- en verpachtersorganisaties een voorwaarde is voor het welslagen van een herziene pachtwetgeving)²² is in de zomer van 2014 onder leiding van mr. W.L. Valk, mr. dr. G.M.F. Snijders en mr. H.A. Verbakel-van Bommel tussen vertegenwoordigers van belangenorganisaties van pachters en verpachters een deelakkoord bereikt over een vernieuwing van het pachtrecht. Dit zogeheten 'Akkoord van Spelderholt'²³ houdt onder meer de afschaffing van de prijsregulering voor nieuw af te sluiten reguliere pachtvereenkomsten in en de vervanging van geliberaliseerde pacht door flexibele pacht, een pachtvorm waarvan de prijs juist wel kan worden getoetst. Na een aanvankelijk gunstige ontvangst, brokkelde de steun voor het akkoord, door interne verdeeldheid bij de diverse verpachters- en pachtersorganisaties, vervolgens af. In april 2016 is tussen de meeste belangenorganisaties alsnog een volledig akkoord bereikt: het zogenaamde 'Eindakkoord van Spelderholt'.²⁴ Twee pachtersorganisaties hebben zich uiteindelijk tegen het eindakkoord uitgesproken. Van een door alle pachters- en verpachtersorganisaties gesteund akkoord is derhalve geen sprake. Het niet door alle betrokken partijen onderschreven eindakkoord is vervolgens, op 20 april 2016, aangeboden aan

de Staatssecretaris van Economische Zaken. De initiatiefnemers geven in de brief aan dat de eindtekst van het akkoord 'een wezenlijke bijdrage kan leveren aan een noodzakelijke hervorming van het pachtrecht in het belang van duurzame pachtverhoudingen en duurzaam bodemgebruik, waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van verpachters én pachters (van zittende pachters, maar ook van startende en aankomende agrarische ondernemers)'.²⁵

Om uit de ontstane impasse te geraken is er, geheel volgens het beroemde Nederlandse poldermodel, op 9 december 2016 door de (thans demissionaire) staatssecretaris van Economische Zaken een bemiddelaar benoemd.²⁶ Het advies van de bemiddelaar, de heer S. Heldoorn, oud-gedeputeerde landbouw van de provincie Friesland, heeft op 7 juli 2017 het levenslicht gezien.²⁷ Heldoorn concludeert dat er overeenstemming is over de noodzaak van een stelselwijziging, die er mede toe leidt dat langjarige pacht weer meer dan nu zal kunnen worden benut. Het belang van de beëindiging van de grijze en zwarte pacht wordt ook breed onderschreven. Alleen over de manier waarop bestaat geen volledige overeenstemming. De betrokken partijen hebben mede door de evaluatie intensief gediscussieerd over de stelselwijziging en hun standpunten kenbaar gemaakt. De overeenkomsten en verschillen zijn duidelijk gemaakt. Het nieuwe kabinet kan hier, aldus Heldoorn, in de toekomst voortvarend mee aan de slag om een stelselwijziging voor de pacht voor te bereiden.

De bemiddelaar heeft de betrokken partijen de volgende suggestie gedaan: steek uw energie in het goed formuleren en beargumenteren van uw standpunt en niet in kritiek op elkaar, gevolgde werkwijze en

²⁰ D.W. Bruil, Evaluatie pachtregelgeving, maart 2014, *Kamerstukken I 2013/2014*, 30448, G. Aanvankelijk zou de evaluatie van het nieuwe pachtrecht plaatshebben in of omstreeks het jaar 2011, maar in een later stadium is deze verder naar de toekomst verschoven. Zie hierover *Kamerstukken II 2011/2012*, 27924, nr. 56.

²¹ Zie o.m. G.M.F. Snijders, Sleutelen aan de pacht; een gemiste kans, *Agr.r.* 2014, p. 169-170.

²² Zo is een voorontwerp voor de pachtregelgeving in februari 2006 gesneuveld door een door zeven pachters- en verpachtersorganisaties aan de Minister van LNV verzonden brief van november 2004, waarin het voorontwerp unaniem, maar om uitleenlopende redenen, werd afgewezen.

²³ W.L. Valk, G.M.F. Snijders, H.A. Verbakel- van Bommel, Het Akkoord van Spelderholt, *Agr.r.* 2014, p. 307 e.v.

²⁴ W.L. Valk, G.M.F. Snijders, H.A. Verbakel- van Bommel, Het Eindakkoord van Spelderholt, *Agr.r.* 2016, p. 230 e.v.

²⁵ Brief d.d. 20 april 2016, te raadplegen in *Agr.r.* 2016, p. 237-238.

²⁶ *Kamerstukken II 2016/2017*, 27924, nr. 68.

²⁷ *Kamerstukken II 2016/2017*, 27924, nr. 70.

procedures. Vijandbeelden en wensdenken staan strategisch denken vaak in de weg. Zij leiden niet tot zakelijk gewenste resultaten.²⁸

De pachtrechtelijke bal ligt daarmee thans bij de politiek. Nederlandse verpachters en pachters zijn, door het gebrek aan consensus over het akkoord en de gestrande poging tot bemiddeling, in zekere zin overgeleverd aan politieke keuzes in het pacht dossier. De verwachting is echter dat de betrokken politici zich, bij een beslissing over een gewijzigd pachtstelsel, vooraf zullen vergewissen van voldoende draagvlak binnen de pachtpraktijk. Het (recente en minder recente) verleden heeft immers geleerd dat een nieuw pachtrecht zonder voldoende draagvlak onder zowel pachters als verpachters, bij voorbaat nagenoeg kansloos is.

5. Conclusie

Het moge duidelijk zijn: het Nederlandse pachtrecht is geen rustig bezit. Van een feestelijke stemming in zowel pachters- als verpachtersland is, (ruim) tien jaar na invoering van titel 7.5 BW, in het geheel geen sprake. Sterker nog: het dilemma van de pacht heeft het Nederlandse pachtrecht (onbedoeld) opgezadeld met een schier onoplosbare onevenwichtigheid. Pogingen van wetenschappers om, tezamen met belangenorganisaties van pachters en verpachters tot een vernieuwd, evenwichtig en toekomstbestendig pachtstelsel te komen, lijken definitief te zijn

gestrand. Ook bemiddeling is niet mogelijk gebleken. De voorgaande ontwikkelingen overziend kan worden geconcludeerd dat het immer beladen pacht dossier de gemoederen, zowel in de praktijk als in de politiek en de wetenschap, voorlopig bezig zal blijven houden. Pachters, verpachters, politici en, *last but not least*, juristen gespecialiseerd in het pachtrecht, zullen de komende jaren nog dikwijls in beslag genomen worden door het pachtrecht. En dat is, ondanks de huidige situatie van het Nederlandse pachtrecht, vanuit juridisch oogpunt gezien vaak een feestje, zeker voor de (kleine) groep pachtrechtjuristen in ons land.

"De voorgaande ontwikkelingen overziend kan worden geconcludeerd dat het immer beladen pacht dossier de gemoederen, zowel in de praktijk als in de politiek en de wetenschap, voorlopig bezig zal blijven houden"

²⁸ De integrale tekst van het advies van de bemiddelaar is te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/07/03/advies-over-herziening-pachtstelsel>, datum inzage 21 december 2017.