

Art. 7: 397 lid 4 BW, AMvB prijstoetsing voor geliberaliseerde pacht, een dode letter of staat de oplossing al in de wet?

ir. P.J. van der Eijk¹

Inleiding

De geliberaliseerde pacht is bij de inwerkingtreding van de Wet tot vaststelling en invoering van titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek op 1 september 2007² ingevoerd ter vervanging van de in 1995 ingevoerde eenmalige pacht. Met de introductie van de eenmalige pacht in 1995 is achteraf gezien een experiment met tweeslachtigheid gestart, de gewone pacht bleef bestaan maar voor losse grond kwam de mogelijkheid van eenmalige pacht zonder enige wezenlijke bescherming van de pachter naast die van gewone of nu te noemen reguliere pacht te staan³. Sindsdien zijn de pachtprizen van de geliberaliseerde vorm voor kortdurende pacht alleen maar gestegen en is de omvang van deze pachtvorm toegenomen. De reguliere pacht is in oppervlakte afgenomen enerzijds doordat pachters de door hen gepachte grond in eigendom hebben verworven anderzijds door de concurrerende werking van de geliberaliseerde pachtvorm. Verpachters kiezen bij ingebruikgeving van pachtvrije grond voor geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar of voor uitgifte in erfpacht voor minimaal 26 jaar om de regels van pachtprinsbeheersing te ontwijken. Deze tweeslachtigheid was aanleiding voor een oproep vanuit de Vereniging voor Agrarisch Recht in 2012 tot herijking van de pacht⁴. Inmiddels is het ruim tweeëneenhalf jaar geleden dat de evaluatie van de pachtregelgeving door prof. mr. D.W. Bruil is uitgebracht⁵. Met name de juristen Valk en Sniijders en de organisaties van de grondgebruikers BLHB, LTO en NAK hadden er flinke kritiek op. Vervolgens zijn op initiatief en onder leiding van beide juristen en mevr. mr. H. A. Verbakel- van Bommel gedurende bijna twee jaar vertegenwoordigers van pachters- en verpachtersorganisaties in het kader van het Spelderholtoverleg met elkaar in discussie geweest over aanpassing van de pachtregelgeving. Uiteindelijk hebben de initiatiefnemers op 20 april 2016 een eindvoorstel gepresenteerd waaraan het NAK en de BLHB hun goedkeuring onthouden hebben.^{6 7} Per brief van 15 juli 2016⁸ heeft de Staatssecretaris aangekondigd in het najaar een bemiddelaar aan te wijzen. Het valt op grond van het voorgaande niet uit te sluiten dat een wetswijziging -als het al zo ver komt- nog wel enkele jaren op

¹ Piet van der Eijk is landbouwer in de Dordtse Biesbosch (Hoeve de Biesbosch) te Dordrecht en voorzitter van de Bond van Landpachters en Eigen-Grondgebruikers in Nederland (BLHB)

² Stb. 2007, 165

³ W.L. Valk Waarom moet er wat gebeuren, Agr.r. 2012, pag. 210

⁴ G.M.F. Sniijders, "Vragen over pacht, Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht ", Agr.r. 2012, p. 57 e.v.

⁵ D.W. Bruil, Evaluatie pachtregelgeving, Wageningen, Instituut voor Agrarisch Recht, 2014

⁶ W.L. Valk, G.M.F. Sniijders en H.A. Verbakel-van Bommel, Het eindakkoord van Spelderholt, Agr. R. 2016, p.230 e.v.

⁷ J.G. Meijer, Het voorlopig einde van een pachtevaluatie, waarin weinig geëvalueerd en nog minder bereikt werd, Agr. R. 2016, p. 407 e.v.

⁸ Pachtbeleid, Kamerstukken 2015/16, 27924, nr. 67

zich zal laten wachten. Intussen zet de tweeslachtigheid zich voort met alle nadelen van dien voor duurzaam bodemgebruik en terugloop van het areaal reguliere pacht.

Oplossing via de weg van art. 7: 397 lid 4 BW

De ontwikkeling van de geliberaliseerde pachtprizen is inmiddels zo ver doorgeschoten dat er zelfs inschrijvingen gehouden worden ter verkrijging van deze (geliberaliseerde) pachtrechten. Dat staat op gespannen voet met duurzaam grondgebruik omdat kortdurende pacht tot verwaarlozing van de grond en vermindering van de bodemvruchtbaarheid leidt. Zowel D'66 (Fatma Koser Kaya en Wouter Koolmees)⁹ als eerder het CDA (Jaco Geurts)¹⁰ hebben hier Kamervragen over gesteld. De vraag rijst of niet op andere wijze de tweeslachtigheid in het pachtstelsel opgelost kan worden. De BLHB is voortdurend op zoek naar een eenvoudiger oplossing voor het probleem dat de korte pacht is geworden. In januari 2016 verkeerde het Spelderholtoverleg in een impasse en werd ik opmerkelijk gemaakt op art. 7: 397 lid 4 BW: "de oplossing staat toch al in de wet".

Art. 7: 397 lid 4 BW luidt: Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat op de pachtovereenkomsten als bedoeld in het eerste lid tevens de artikelen 319 lid 1 onder a, 327, 328, 332, 333, 399a en 399c lid 1 van toepassing zijn. De algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan beide kamers der Staten-Generaal.

Met andere woorden, bij AMVB kan prijstoetsing van geliberaliseerde pacht ingevoerd worden. De wetgever heeft al rekening gehouden met de mogelijkheid dat de liberalisering iets te ver reikt¹¹. Al tijdens de parlementaire behandeling van de wetwijziging waarbij de eenmalige pacht tot stand kwam, is meerdere malen gesproken over het gevaar dat de pachtprizen voor los land tot onredelijke hoogten zouden stijgen, zeker ingeval de eenmalige pacht de reguliere pacht voor los land min of meer zou gaan verdringen¹². In verband daarmee werd bij amendement het 10^e lid ingevoerd¹³. De achterliggende gedachte was dat zich een ongewenste prijsontwikkeling bij de geliberaliseerde pacht zou kunnen voordoen¹⁴. De ervaringen met de geliberaliseerde pacht zouden de Minister van LNV kunnen doen besluiten tot intrekking van bepaalde vrijheden ten aanzien van de pachtprijs. De Kroon kan sneller en met minder formaliteiten door middel van een AMvB bepalen dat de wettelijke bepalingen t.a.v. de pachtprijs ook op de geliberaliseerde pachtovereenkomst van toepassing zijn, zowel op die voor zes jaar of korter als die voor langer dan zes jaar is aangegaan. Art. 70f lid 10 PW werd in 2007 ongewijzigd in art. 397 lid 4 BW overgenomen.

⁹ Ah-tk-20152016-1270

¹⁰ Ah-tk-20152016-191

¹¹ D.L. Rodrigues Lopes, Pacht zesde druk, pag. 381-382

¹² Asser/Snijders 7-III 2013/[333]

¹³ Kamerstukken II 1994/1995, 22 705 nr. 22 Amendement Huys c.s.

¹⁴ A.H.T. Heisterkamp en W.L. Valk, Pachtrecht /Tekst & Commentaar 2011 tweede druk, pag. 130

Bij deze terugkeer van bepalingen ten aanzien van de pachtprijs dienen ingevolge art 7: 327 BW (de gelding van de pachtnormen) ten aanzien van de bepaling van de hoogst toelaatbare pachtprijs conform lid 2 naast een redelijke verhouding met de bedrijfsuitkomsten ook de redelijke belangen van de verpachter in acht te worden genomen.

De BLHB is dan ook van mening dat bij geliberaliseerde pacht voor het vereiste rendement van de verpachter uitgegaan dient te worden van de waarde van de grond in pachtvrije staat. De BLHB constateert dat in het huidige pachtnormenbesluit voor geliberaliseerde overeenkomsten langer dan zes jaar geen aparte categorie opgenomen is, waar de pachtnormen berekend zijn op basis van de waarde in pachtvrije staat. In de toekomstige AMvB kan in deze omissie voorzien worden door de pachtnormen voor geliberaliseerde pacht te berekenen met in achtneming van een vereist rendement voor de verpachter gebaseerd op de vrije waarde¹⁵. De grondbeloning¹⁶ blijft uiteraard hetzelfde. De correctie voor het vereiste rendement is gebaseerd op de verhouding tussen de grondbeloning en het vereiste directe rendement van de verpachter¹⁷. Dit leidt voor alle pachtregio's tot een correctie van + 10 à 20 % op het correctiepercentage van de grondbeloning voor regulier verpachte grond (resp. -10, -5 en 0 % afhankelijk van de regio)¹⁸. De aldus berekende pachtprijs van geliberaliseerde pacht is afhankelijk van de grondprijs in de betreffende regio 10 à 20% hoger dan de reguliere pachtprijs. De BLHB acht het een groot voordeel dat het hier een bestaande rekenmethode¹⁹ betreft die op eenvoudige wijze uitgebreid kan worden voor geliberaliseerde pacht. Bijkomend voordeel is dat de onevenwichtigheid tussen liberale en reguliere pacht wordt weggenomen. Gelijktijdig wordt hiermee een stimulans gegeven voor langdurige contracten die duurzaam grondgebruik kunnen bevorderen. Een ingrijpende herziening van de pachtregelgeving is dan niet nodig.

Het voorstel van de BLHB om toepassing te geven aan art. 7: 397 lid 4 B.W. is in overleg met LTO en NAJK als oplossingsrichting aan initiatiefnemers en betrokkenen bij het Spelderholtoverleg per e-mail aangeboden op 22 februari 2016. Daags daarna berichten de initiatiefnemers dat zij -om voor hen moverende redenen- voor zich geen rol zagen bij eventuele onderhandelingen over het plan van de BLHB. Eerst op 20 april 2016 is door hen (afwijzend) gereageerd op de inhoud van het plan. Van de overige deelnemers is door de BLHB formeel geen reactie op het voorstel ontvangen. De BLHB is evenwel van mening dat het wetsartikel - ook los van de Spelderholtdiscussie - op zijn merites beoordeeld dient te worden.

Wageningen Economic Research -rapportage

¹⁵ H.J. Silvis, R.W. van der Meer en M.J. Voskuilen, Pachtnormen 2015 Nota LEI 2015-021/ pag. 15-17

¹⁶ Idem, tabel 3, Pachtnormen 2015 Nota LEI-021

¹⁷ Idem, tabel 4, Pachtnormen 2015 Nota LEI-021)

¹⁸ Idem, tabel 6, Pachtnormen 2015 Nota LEI-021

¹⁹ Commissie Pachtnormen, Evenwicht in pachtnormen 2006

Het ministerie van EZ heeft mede naar aanleiding van schriftelijke vragen van Henk van Gerven (SP)²⁰ het LEI²¹ opdracht gegeven het voorstel van de BLHB door te laten rekenen. De eindversie verscheen in september²². Ik ontleen daaraan het volgende: In de notitie schetst Wageningen Economic Research eerst de ontwikkeling van de gebruikstitels van landbouwgrond in de afgelopen jaren. Vervolgens laat Wageningen Economic Research zien in welke mate de aangepaste pachtnormen zouden afwijken van de vastgestelde pachtnormen. Na een kwalitatieve verkenning van de gevolgen voor de geliberaliseerde pacht besluiten de auteurs de notitie met een korte reflectie over het verschil tussen reguliere en geliberaliseerde pacht.

1. Gebruikstitels

Tabel 1 is illustratief, terwijl het totale areaal landbouwgrond tussen 2010 en 2015 met 1% is afgenomen is het areaal eigendom met 2% gestegen tot 58,7 %. De geliberaliseerde pacht is in omvang verdubbeld, vooral de absolute toename van de kortdurende pacht (<6 jr) is opvallend. Het areaal reguliere pacht daalt van 16,7 % in 2010 naar 14,1 % van het totale areaal in 2015.

Tabel 1. Gebruikstitels van landbouwgrond, 2010-2015

	2010	2015	Procentuele verandering 2015/2010
<i>Eigendom</i>	1.055.340	1.078.136	2
<i>Erfpacht</i>	35.879	42.004	17
<i>Eenmalige pacht</i>	87.918	73.555	-16
<i>Reguliere pacht</i>	310.406	259.044	-17
<i>Teeltpacht</i>	14.509	13.714	-5
<i>Los land</i>	1.138	1.010	-11
<i>Natuurpacht</i>	7.865	6.424	-18
<i>Reguliere pacht kortlopend</i>	39.720	26.525	-33
<i>Geliberaliseerde pacht > 6 jr</i>	2.885	7.119	147
<i>Geliberaliseerde pacht < 6 jr</i>	42.165	89.498	112
<i>Tijdelijk gebruik</i>	5.938	2.002	-66
<i>Gebruik van terreinbeherende organisatie</i>	13.610	11.302	-17

²⁰ Ah-tk-2016Z05227

²¹ De naam LEI heeft inmiddels plaats gemaakt voor Wageningen Economic Research

²² H.J. Silvis en M.J. Voskuilen, Prijsstoetsing geliberaliseerde pacht-voorstel BLHB, Wageningen Economic Research 2016

Overig	244.677	226.204	-8
Totaal	1.862.049	1.836.538	-1

Bron: Landbouwtelling CBS.

2. Doorrekening voorstel BLHB

Wat betekent het BLHB-voorstel voor de pachtnormen? Voor de jaren 2011 tot en met 2015 zijn de aangepaste normen berekend door bij de rendementseis van de verpachter uit te gaan van de prijs van onverpachte grond. In tabel 2 is het resultaat voor heel Nederland opgenomen, inclusief de landelijke pachtnorm volgens de officiële berekening voor de reguliere pacht.

Tabel 2 Landelijke pachtnorm en pachtnorm volgens voorstel BLHB, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Pachtnorm (euro/ha)	645	654	622	627	715
Norm-BLHB (euro/ha)	645	719	726	767	873
Verschil (euro/ha)	0	65	104	140	158
Idem in %	0	10	17	22	22

Bron: Wageningen Economic Research notitie Prijstoetsing geliberaliseerde pacht- voorstel BLHB

Het voorstel van de BLHB houdt in dat de prijsnorm voor liberale pacht gelijk of hoger is dan de pachtnorm (voor reguliere pacht) met een maximaal mogelijk verschil van 22%. In de voorbeeldberekening wordt dat maximum landelijk bereikt in 2014 en 2015. In de jaren 2011-2013 is het verschil respectievelijk 0, 10 en 17%.

Het verschil tussen de normen is onder meer afhankelijk van de hoogte van de grondbeloning en de grondprijs. Verder speelt de rentevoet een belangrijke rol. In de jaren met een relatief hoog rentepercentage voor de rendementseis (2011 en 2012) is er geen of een beperkt verschil tussen beide normen. In de jaren met een relatief laag percentage (vanaf 2013) ligt het verschil tegen of op het maximum.

In tabel 3 is de pachtnorm voor reguliere pacht per pacht prijsgebied vergeleken met de norm voor geliberaliseerde pacht waarbij voor 2016 eveneens is uitgegaan van een verschil van 22%.

Tabel 3 Pachtnormen (euro/ha), 2015 en 2016 met normen voor geliberaliseerde pacht volgens voorstel BLHB

	Regulier 2015	Geliberaliseerd 2015	Regulier 2016	Geliberaliseerd 2016
Bouwhoek en Hogeland	714	833	836	1.020
Veenkoloniën en Oldambt	689	803	806	983
Noordelijk weidegebied	738	820	901	1.099
Oostelijk veehouderijgebied	634	734	815	994
Centraal veehouderijgebied	622	684	756	922
IJsselmeerpolders	1.174	1.434	1.118	1.364
Westelijk Holland	660	765	775	946
Waterland en Droogmakerijen	394	433	527	643
Hollands/Utrechts weidegebied	819	956	1.043	1.272
Rivierengebied	836	1.022	986	1.203
Zuidwestelijk akkerbouwgebied	708	779	667	814

Zuidwest-Brabant	734	807	816	996
Zuidelijk veehouderijgebied	751	870	901	1.099
Zuid-Limburg	935	1.143	977	1.192
Nederland	715	873	852	1.039

Bron: Wageningen Economic Research notitie Prijsstoetsing geliberaliseerde pacht- bewerking BLHB

Wageningen Economic Research merkt in haar slotbeschouwing op dat reguliere pacht en geliberaliseerde pacht te veel van elkaar zouden verschillen om met een zelfde prijsbepalingssysteem te werken. De grondbeloning die centraal staat in de berekening van de pachtnormen is gebaseerd op het (voortschrijdend) gemiddelde grondinkomen en niet op het marginale inkomen (verdiensten met extra hectares). Wageningen Economic Research verwacht dat het BLHB voorstel zal leiden tot meer grijze pacht dan tot langduriger contracten. In plaats daarvan bepleit Wageningen Economic Research zowel het doen vervallen van de zesjaarstermijn als het doen vervallen van de wettelijke prijsbeheersing om de belangstelling bij verpachters om de grond voor langere duur te verpachten te doen toenemen (zie LEI-rapport over flexibele pacht²³).

De BLHB wijst er op dat als niet ingegrepen wordt in de pacht prijs de verdiensten met extra hectares bij geliberaliseerde pacht nagenoeg volledig wegvloeien naar de verpachter. Voor specifieke teelten blijft teelpacht beschikbaar met een geheel vrije pacht prijs. De benadering in de slotbeschouwing van het Wageningen Economic Research is discutabel en heeft een beleidsmatig karakter. Het is aan de politiek en en het ministerie om een afweging te maken of het voorstel van de BLHB over prijsbeheersing van geliberaliseerde pacht acceptabel is.

De redelijke belangen van de verpachter

Het netto-rendement (gecorrigeerd voor eigenaarlasten) van verpacht bouwland in de perioden 1964-2000, 1970-2000, 1980-2000 bedraagt resp. 6,6 ; 7,3; 4,5 en 9,3% gemiddeld zo'n 6 à 7%.²⁴ De waardestijging van verpachte grond zet zich tot op heden met vergelijkbare percentages voort. Bij verkoop kan de verpachter zijn totale rendement inclusief waardestijging verzilveren. Bij voorzetting van de pacht blijft zijn directe rendement beperkt. De keuze om tot verkoop over te gaan of te blijven verpachten is afhankelijk van meerdere overwegingen, behalve beleggingsrendement zullen instandhouding van bezit en waardevastheid een rol spelen. Bij regulier verpachten is de verpachter gehouden aan het Pachtprizenbesluit dat gebaseerd is op het opbrengend vermogen van de grond met een correctie voor het vereiste directe rendement van de verpachter, in 2016 2,414% van de verpachte waarde²⁵ overeenkomend met 1,207 % van de vrije waarde, waarbij de prijs van regulier verpachte grond gelijk gesteld is met de helft van de prijs onverpachte grond. Het BLHB voorstel om de correctie op de grondbeloning op basis van het vereiste directe rendement te baseren op de waarde van onverpachte grond komt dus neer op 2,414% van de vrije waarde van de grond. Een en ander resulteert zoals hiervoor berekend in een 22% hogere pacht prijs voor geliberaliseerde pacht. Verpachters die voor een bepaalde duur hun grond willen verpachten ontvangen een redelijk

²³ H.J. Silvis en M.J. Voskuilen, Flexibele pacht en prijsstoetsing in economisch perspectief, LEI nota 2015-055

²⁴ Slangen, Polman en Oskam, Grondgebruik, pachtcontracten en pachtpriszettingsmechanismen 2003, pag. 45

²⁵ H.J. Silvis, R.W. van der Meer en M.J. Voskuilen, Pachtnormen 2016 Nota LEI 2016-053/ pag. 13

rendement. Door het opheffen van het onderscheid tussen contracten met een looptijd korter dan wel langer dan zes jaar staat voor particuliere verpachters ook de weg open om middels langduriger verpachting een lagere normwaarde²⁶ voor de vermogensrendementheffing te bereiken en daarmee het rendement ook na belastingheffing te verbeteren. Nu wordt deze hogere vermogensrendementheffing veelal middels hogere pachtprizen op de pachter afgewenteld. Niet onvermeld mag overigens blijven dat bij reguliere pacht de heffingsgrondslag voor de vermogensrendementheffing op 50% van de waarde van de grond in vrije staat wordt gesteld. Het zou overigens aanbeveling verdienen dat de wetgever de vermogensrendementheffing op niet meer baseert dan het werkelijk rendement, zeker als de pachtopbrengsten wettelijk begrensd zijn²⁷.

Conclusie: Staatssecretaris aan zet

Gelet op het verschil in marktmacht tussen de verpachter als aanbiedende partij van grond en de pachter als vragende partij alsmede de contractsafhankelijkheid van de pachter is en blijft pachtprizbescherminng noodzakelijk. Door de vaststelling van de pachtprizen van geliberaliseerde pacht op basis van de hiervoor geschetste aanpassing in de berekening van de pachtnormen - op een weliswaar hoger niveau - ontstaat een relatie met het opbrengend vermogen van de grond. De tweeslachtigheid die het huidige systeem kenmerkt is hiermee verdwenen. De redelijke belangen van de verpachter worden niet geschaad. Het is niet nodig om de verpachter meer ruimte te geven bij het verpachten van grond. Als deze zijn beleggingsrendement wil toucheren kan hij tot verkoop overgaan. Als de wens tot nagenoeg volledige contractsvrijheid prevaleert staat enerzijds de een- of tweejarige teelpachtovereenkomst ter beschikking en anderzijds de mogelijkheid tot het afsluiten van een erfpachtcontract met een minimale duur van 26 jaar. Hogere pachtprizen zijn alleen acceptabel als deze in verhouding staan met de opbrengst. Op langere termijn dreigt de reguliere pacht zelfs geheel uitgefaseerd te worden door de pachtprizen los te koppelen van het opbrengend vermogen. In plaats daarvan verdient het juist aanbeveling om ook bij geliberaliseerde overeenkomsten de pachtprizen een relatie te doen houden met het opbrengend vermogen. De BLHB heeft daarom voorgesteld om via een AMvB op basis van artikel 397 lid 4 BW prijstoetsing van toepassing te verklaren op geliberaliseerde pacht. Als de Staatssecretaris inderdaad langdurige relaties tussen verpachters en pachters wenst te stimuleren die bijdragen aan een duurzaam gebruik van de grond heeft hij met deze AMvB de oplossing zelf in de hand.

²⁶ Belastingdienst, Waardering van verpachte gronden in box 3 tabel 2. p 6

²⁷ R. M. van Opstal en R.M.M.J. van den Berg, Vermogensrendementheffing op particulier verpachte gronden en inbreuk op het eigendomsrecht van art. 1 van het Eerste Protocol EVRM, Agr.R. 2016, p. 313-318