



Economie van de pacht

Huib Silvis en Martien Voskuilen



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Economie van de pacht

Huib Silvis en Martien Voskuilen

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoek, thema 'Agro-economie, markt en handel' (projectnummer BO-43-014.01-011)

Wageningen Economic Research
Wageningen, oktober 2018

NOTA
2018-082

Deze notitie beschouwt het Nederlandse pachtstelsel in termen van marktwerking en overheidsingrijpen. Het huidige pachtstelsel is gemengd. Aan de ene kant is er de reguliere pacht die voorziet in een sterke bescherming van de pachter en in hoogst toelaatbare pachtprizen. Aan de andere kant is er voor los land de geliberaliseerde pacht, waarvoor nauwelijks wettelijke bepalingen gelden en waarbij de pachtprijs vrij is. Sinds de jaren zestig is de koopmarkt van agrarische grond geheel vrij. Vooral vanwege de doorgaande bedrijfsvergroting is de betaalde grondprijs geen afspiegeling van de gemiddelde verdien capaciteit van de grond. Dit levert een spanning op met de gereguleerde pachtprijs, die daar wel op gebaseerd is. Het pachtstelsel kan bijdragen aan drie functies: grondfinanciering voor landbouw, evenwichtige resultaatverdeling tussen pachter en verpachter, en doelmatig en flexibel grondgebruik. De huidige middelen van de pachtregelgeving zijn echter beperkt: pachtovereenkomsten worden vrijwillig aangegaan; op de afspraken tussen partijen is geen bestuurs- of strafrechtelijke controle door de overheid.

Trefwoorden: pacht, grondgebonden landbouw, marktwerking, overheidsingrijpen

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/460704> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2018 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Wageningen Economic Research hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2018
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Nota 2018-082 | Projectcode 2282200396

Foto omslag: Frans Lemmens/Hollandse Hoogte

Inhoud

	Woord vooraf	5
1	Een economische kijk	6
2	Schets van de agrarische grondmarkt	7
3	Kenmerken van pacht	9
4	Marktpartijen: pachters en verpachters	10
	4.1 Pachters	10
	4.2 Verpachters	11
5	Gebreken in marktwerking	13
6	Ingrijpen door overheid	15
7	Dilemma's	18
	Literatuur en websites	20
	Bijlage 1 Chronologie van pachtregelgeving in Nederland	22
	Bijlage 2 Pachtprizenbesluit	24
	Bijlage 3 Groepen landbouwgebieden (14) en grondsoorten	27
	Bijlage 4 Overheidsregels bij huur van bedrijfsruimten	28
	Bijlage 5 Huidige pachtvormen en erfpacht	29
	Bijlage 6 Pachtprizen en pachtbeleid in EU-landen	31
	Bijlage 7 Standpunten voor nieuwe pachtregelgeving	34

Woord vooraf

Deze notitie biedt een gestructureerd overzicht van de economische aspecten van het Nederlandse pachtstelsel. Het project is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met het oog op de voorgenomen hervorming van het stelsel.

Conceptversies van de notitie zijn voorgelegd aan drie landbouweconomen: Roel Jongeneel, Jan Luijt en Jack Peerlings. De auteurs hebben dankbaar gebruikgemaakt van hun commentaren.

Dank is ook verschuldigd voor de constructieve samenwerking met de begeleidingscommissie namens het ministerie van LNV. Naast contactpersoon Liesbeth Kap bestond deze commissie uit Carla Boonstra, Gerrie Haenen, Casper Holl, Dirk Jan Jans en Bjørn Volkerink.



Prof.dr.ir. J.G.A.J. (Jack) van der Vorst
Algemeen Directeur Social Sciences Group (SSG)
Wageningen University & Research

1 Een economische kijk

Over de hervorming van het Nederlandse pachtstelsel is al enkele jaren een discussie gaande. Na de presentatie in 2014 van de evaluatie van prof. Bruil zijn verschillende pogingen gedaan om hierover tussen de organisaties van pachters en verpachters een akkoord te bereiken. Maar deze pogingen strandden. Ten behoeve van het beleidsstandpunt van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de herziening van het pachtstelsel, belicht deze notitie de economische aspecten van de pacht.

In de economie gaat het om het streven naar welvaart, waarbij de verdeling van schaarse goederen en productiemiddelen een centrale rol speelt. Met arbeid en kapitaal behoort landbouwgrond tot de productiefactoren. De gecombineerde inzet van productiefactoren leidt tot goederen en diensten. Verondersteld wordt dat de overheid naar welvaartsverhoging streeft, en daarbij het brede welvaartsbegrip uit de economische theorie hanteert. Dit begrip omvat niet alleen de vorming en verdeling van inkomen, maar ook duurzaamheidsaspecten zoals milieu (bodem, water en lucht), klimaat, natuur en landschap.

Landbouwgrond is in onze maatschappij een privaat goed, maar nauw verbonden met publieke belangen. De land- en tuinbouw is van bijzondere maatschappelijke betekenis, onder meer door de bijdrage aan de voedselvoorziening. De primaire sector is georganiseerd in relatief kleine, veelal persoonlijke bedrijven, die te klein zijn om de prijsvorming van de eindproducten te kunnen bepalen. Met het oog op de voedselvoorziening van de consumenten en de inkomensvorming van de producenten houdt de overheid zich bezig met de voorwaarden en inrichting van de productie en handel van landbouwproducten. Door de (internationale) verhandelbaarheid van de producten, en de belangen die met de handel gemoeid zijn, is de landbouwpolitiek een internationale aangelegenheid. Zo is het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU ingebed in regels van de Wereldhandelsorganisatie.

Landbouwgrond beslaat een groot deel van de fysieke omgeving. De grondgebonden delen van de agrarische sector (akkerbouw, melkveehouderij) hebben een belangrijke invloed op het landschap en de waterhuishouding. Bodem, water en lucht worden door het agrarisch productieproces beïnvloed. Bedrijfseconomische doelstellingen kunnen gemakkelijk conflicteren met maatschappelijke doelstellingen op het gebied van milieu, natuur en landschap. Dit heeft geleid tot een breed pakket van maatregelen van lokaal niveau tot wereldniveau.

Als grondgebruikstitel staat pacht naast eigendom. In de Nederlandse landbouw overheerst grondgebruik in eigendom: 58% van het landbouwareaal in 2017. Daarom begint de notitie met een schets van de agrarische grondmarkt (hoofdstuk 2). Daarna komen de algemene kenmerken van de pacht (hoofdstuk 3) en de verschillende marktpartijen (pachters en verpachters) aan bod (hoofdstuk 4). Aansluitend worden de gebreken in de marktwerking (marktfalen) beschouwd (hoofdstuk 5) en het ingrijpen door de overheid, inclusief de onbedoelde neveneffecten (overheidsfalen) (hoofdstuk 6). De notitie besluit met een overzicht van dilemma's voor de hervorming van het pachtstelsel (hoofdstuk 7). Aanvullende informatie is ondergebracht in de bijlagen.

2 Schets van de agrarische grondmarkt

Algemeen

Landbouwgrond is voor agrarische bedrijven een cruciale productiefactor. Grond heeft als productiemiddel een permanent karakter. Anders dan kapitaal slijt grond bij goed gebruik niet. Slecht gebruik leidt wel tot kwaliteitsafname. Grond is een heterogeen productiemiddel. Er is een grote verscheidenheid, zowel wat betreft ligging als bodemkwaliteit. Grond is plaatsgebonden en dus ruimtelijk immobiel. Grond kan niet zoals arbeid en de meeste kapitaalgoederen verplaatst worden. De plaats van de landbouwgrond is belangrijk: dichtbij gelegen grond is voor een agrarisch bedrijf meer waard dan verderop gelegen grond.

Koploper in de Europese Unie

Met een gemiddelde agrarische grondprijs van bijna 60.000 euro per hectare is Nederland koploper in de Europese Unie (EU).¹ De gemiddelde prijzen in de EU lopen sterk uiteen, zowel tussen als binnen de lidstaten. In verschillende Oost-Europese landen liggen de grondprijzen in 2016 onder de 5.000 euro per hectare. Naar het westen toe stijgen de prijzen tot boven de 20.000 euro in Denemarken, Engeland en Duitsland en 35.000 euro in Italië. De Nederlandse positie wordt mede verklaard door de hoge productiviteit van de Nederlandse grondgebonden landbouw, vooral de melkveehouderij. Deze realiseert een hoge opbrengst per hectare en heeft een groot aandeel binnen de grondgebonden landbouw: meer dan de helft van het areaal en twee derde van de standaardopbrengst (SO).² Voor de gehele EU is het aandeel van de melkveesector 13% van het landbouwareaal en 30% van de SO.

Schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging

De agrarische grondprijs is een indicator voor de schaarste van grond. Die schaarste staat niet los van de vraag naar grond voor infrastructuur, stadsuitbreiding, natuur en recreatie. Binnen het landbouwsegment worden vraag en aanbod bepaald door ondernemers die grond willen hebben voor schaalvergroting en ondernemers die grond afstoten bij het verkleinen of beëindigen van het bedrijf. Op de lange termijn daalt het aantal agrarische bedrijven in Nederland met 2 à 3% per jaar. Dat komt vooral door de bedrijfsbeëindiging bij de generatiewisseling. Redenen om te stoppen zijn bijvoorbeeld het ontbreken van een bedrijfsopvolger en het minder gunstige inkomensperspectief. De mogelijkheden om grond te verwerven, hangen onder meer af van de inkomensvorming en inkomensverwachtingen in combinatie met de financieringsmogelijkheden. De grotere bedrijven behalen over het algemeen betere economische resultaten, zoals een gunstiger verhouding tussen opbrengsten en kosten en een hoger inkomen uit bedrijf per eenheid onbetaalde arbeid. Hierdoor blijft de drang van schaalvergroting bestaan. De agrarische grondprijs wordt voor een belangrijk deel bepaald door het grondinkomen dat door de uitbreidende bedrijven wordt verdiend met extra hectaren, het zogenaamde marginale grondinkomen.

Koppeling tussen eigendom en gebruik wordt losser

Over de afgelopen decennia is een duidelijk verband te zien tussen de agrarische grondprijs, die voortdurend is gestegen, en de rentevoet, die hard is gedaald. Hierdoor is de betaalbaarheid van de grond ondanks de prijsstijging maar beperkt verslechterd. Door de gedaalde rente konden investerende boeren immers ook verder in de toekomst liggende opbrengsten in de biedprijs meewegen (disconteren).

Als gevolg van de liberalisering van het landbouwmarkt- en prijsbeleid fluctueert de rentabiliteit in de grondgebonden landbouw sterker dan vroeger. Hierdoor zijn meer financiële buffers nodig, die ten koste gaan van de ruimte voor grondfinanciering. Doordat een bancaire financiering wordt ingerekend op een maximale looptijd van 30 jaar, waarbij moet worden afgelost, is het lastiger om grond op deze wijze te financieren.

¹ Silvis en Voskuilen (2018a); zie ook bijlage 6.

² De SO is een maatstaf voor de bedrijfsomvang van land- en tuinbouwbedrijven. Het staat voor een gestandaardiseerde opbrengst op jaarbasis in euro per bedrijf.

De koppeling tussen eigendom en gebruik wordt hierdoor losser. De wat jongere ondernemers hechten er volgens de Rabobank (2016) minder aan om uitbreiding van grond via aankoop te realiseren. Ze staan open voor andere mogelijkheden, zoals pacht en erfpacht. Onderlinge samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders bij het grondgebruik wordt belangrijker. Ook speelt mee dat de oudere ondernemers langer boer blijven en de grond vasthouden: alternatieve beleggingen brengen nu weinig op (lage rente) en bij verkoop wordt het vermogen in box 3 belast.

3 Kenmerken van pacht

Krediet in natura

Pacht is huur van landbouwgrond (en eventueel bijbehorende gebouwen) door een pachter (grondgebruiker) van een verpachter. De verpachter financiert de grond (en mogelijk ook gebouwen) en wil die financiering rendabel maken. De pachter richt zich op de exploitatie van de grond tegen een vergoeding. Een redelijke pachtprijs gecombineerd met een langdurige beschikking over grond maakt van pacht een aantrekkelijk krediet in natura. Voor de verpachter is het rendement op zijn vermogen van belang. Dat rendement wordt zowel bepaald door de pachtinkomsten op korte termijn (direct rendement), als door de waardeontwikkeling van de grond op lange termijn (indirect rendement).

Op de meeste pachtbedrijven zijn erf en gebouwen (en de rest van de materiële en biologische activa) in eigendom van de pachter. Dit hangt samen met het lage rendement van verpachting van deze activa. Gebouwen moeten worden afgeschreven en bieden minder indirect rendement dan grond. Hierbij komt dat pachtbedrijven voor bedrijfsuitbreiding (vaak) ook grond in eigendom hebben verworven en/of pachten van meerdere verpachters. De benodigde capaciteit van de bedrijfsgebouwen staat dan niet in verhouding tot het gepachte areaal. Het gaat ook vaak om specifieke investeringen (bijvoorbeeld aardappelopslag) die samenhangen met het bouwplan en gewenste specificaties van de pachter (in economenjargon: *asset specificity*). Daarbij worden de onderhoudskosten mede bepaald door het gebruik door de pachter. Dat maakt het aantrekkelijker om de investeringsbeslissing aan de pachter over te laten in plaats van gedetailleerd overleg te voeren met de verpachter.

Continuïteit en flexibiliteit

Voor de continuïteit van het bedrijf is van belang dat de beschikbaarheid van grond zeker wordt gesteld, in relatie tot investeringen in overige productiemiddelen (gebouwen en dergelijke) en in de afzet van producten. Zowel pachter als verpachter heeft er belang bij dat de investeringen kunnen worden terugverdiend. Het bedrijf kan over grond beschikken via pacht, maar ook grond in eigendom hebben, al of niet gedeeltelijk met vreemd vermogen gefinancierd. Kortlopende pacht biedt flexibiliteit in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in verband met vruchtwisselingseisen. Afhankelijkheid van pacht heeft echter ook nadelen: minder zekerheid over de continuïteit van het grondgebruik, minder zekerheden voor het afsluiten van leningen en hoge pachtprizen bij schaarste aan grond. Dit probleem speelt vooral bij kortlopende en informele pacht (zie bijlage 5). Eigendom van grond en met eigen vermogen gefinancierd kan als onderpand een belangrijke rol spelen in de financiering van investeringen in vee, machines, gebouwen en bedrijfsvergroting. In dit opzicht verschilt de landbouw niet van andere sectoren: zonder eigendom of equivalent (zoals langlopende pacht, of zicht op verlenging contract) als zekerheid, is het verkrijgen van vreemd vermogen problematisch. Overigens zijn zekerheden geen voldoende voorwaarde hiervoor, maar worden ook de kwaliteit van de ondernemer en het ondernemingsplan beoordeeld.

Bedrijfsovername en -vergroting

Ook bij bedrijfsovername en bedrijfsvergroting kan pacht (en erfpacht) een financieringsinstrument zijn voor de landbouw, zoals het huren van winkelruimte dat voor de detailhandel is. Met de overname van een eigendomsbedrijf is veel vermogen gemoeid. Ten opzichte van het midden- en kleinbedrijf vergt de landbouw veel kapitaal per eenheid arbeid, onder meer voor machines, stallen en veestapel, maar vooral voor grond. Terwijl de gemiddelde werkgelegenheid 3 arbeidsjaareenheden per bedrijf bedraagt, is de gemiddelde (actuele) waarde van de grond voor de totale land- en tuinbouw in 2016 opgelopen tot ruim 1,5 miljoen euro per bedrijf (55% van het balanstotaal); in 2001 was de gemiddelde grondwaarde per bedrijf nog ongeveer 1 miljoen euro lager. Voor melkveebedrijven is de actuele waarde gemiddeld een kleine 2 miljoen euro (62%) en voor akkerbouwbedrijven zelfs ruim 2,8 miljoen euro (71%). Tegenover de oplopende vermogensbehoefte staat dat de kapitaalrente de afgelopen decennia fors is gedaald. Zonder die rentedaling zou de grondwaarde hoogstwaarschijnlijk niet zo ver zijn gestegen (zie vorige hoofdstuk).

4 Marktpartijen: pachters en verpachters

4.1 Pachters

Pachters zijn agrarische ondernemers die grond pachten als onderdeel van hun bedrijfsvoering om daarmee een inkomen te verwerven, op korte en lange termijn. Voor de grondgebonden bedrijven is de bedrijfsoppervlakte sterk bepalend voor de omvang van de productie en daarmee van de bedrijfsopbrengsten (en veelal ook voor het inkomen). Mede door de technologische ontwikkeling is er een sterke trend naar minder maar grotere bedrijven.

Pachters vormen een breed spectrum van grondgebruikers (tabel 1). Aan de ene kant zijn er hoeveepachters die voor het gebruik van grond en gebouwen volledig afhankelijk zijn van de verpachter. Deze pachters hebben veel belang bij de bescherming van hun positie en bij een redelijke pachtprijs. Aan de andere kant zijn er grondgebruikers/-eigenaren, die via pacht een aanvulling op hun bedrijfsareaal regelen en voor bepaalde teelten een hoge pachtprijs kunnen dragen en bereid zijn deze te betalen. Zo zijn er bedrijven ontstaan, onder andere voor groenten en aardappelen, die in een wijde omgeving wel land weten te pachten. Deze bedrijven kunnen een relatief hoge pachtprijs betalen op basis van vakkennis, beschikbare opslagruimte en machines.

Tabel 1 Verdeling agrarische bedrijven en areaal cultuurgrond naar % grond in pacht a), 2015

Aandeel (%) grond in pacht	Bedrijven		Cultuurgrond		Gemiddeld areaal	Cumulatief pachtareaal
	Aantal	%	Ha	%	Ha/bedrijf	%
< 0,5	18.171	30	240.689	13	13,2	0
0,5-25	11.434	19	477.006	26	41,7	8
25-50	10.694	18	438.224	24	41,0	30
50-75	7.588	13	304.657	17	40,1	54
75-100	6.154	10	235.647	13	38,3	81
100	5.850	10	140.315	8	24,0	100
Totaal	59.891	100	1.836.538	100	31,2	

a) Alle gebruikstitels met uitzondering van eigendom.

Bron: RVO.nl/CBS, bewerking Wageningen Economic Research.

Van het totaal aantal bedrijven met cultuurgrond had 30% alle grond in eigendom in 2015 (minder dan 0,5% pacht; tabel 1). Deze bedrijven met een ruime vertegenwoordiging van de intensievere sectoren (tuinbouw en intensieve veehouderij) en overige graasdierbedrijven hadden bijna 241.000 ha (13%) van de grond in gebruik. Het gemiddeld areaal grond op de bedrijven met alle grond in eigendom bedraagt 13,2 ha. Aan de andere kant van het spectrum staan de bedrijven die alle grond pachten. In totaal had 10% van de bedrijven alleen grond in pacht. Ze hadden ruim 140.000 ha (8%) van het totaal areaal cultuurgrond in gebruik, en waren gemiddeld 24 ha groot. In de tussenliggende klassen (tussen de klasse met alle grond in eigendom en de klasse met alle grond gepacht) ligt de gemiddelde bedrijfsoppervlakte veel hoger, namelijk rond de 40 ha. Samen exploiteren deze bedrijven 81% van het pachtareaal.

Om inzicht te verkrijgen in het gemiddelde rendement en de financiële positie van de groepen bedrijven, zijn de structuurkenmerken geconfronteerd met de uitkomsten van het Bedrijveninformatienet van Wageningen Economic Research (Silvis, Van der Meer en Voskuilen, 2017a). Hierbij zijn vijf klassen onderscheiden binnen melkveebedrijven en akkerbouwbedrijven: bedrijven met alleen eigen grond (100%), drie middengroepen (75-100%, 50-75%, 25%-50% eigendom) en zeer sterk pachtafhankelijke bedrijven (minder dan 25% eigendom). Het aantal zeer

sterk pachtafhankelijke bedrijven blijkt zowel in de melkveehouderij als de akkerbouw in de periode 2007-2015 vrij sterk te zijn verminderd.

Volledige eigendomsbedrijven

De melkveebedrijven met 100% grond in eigendom (12% van het totaal) wijken sterk af van het gemiddelde van de melkveebedrijven: veel kleiner in oppervlakte en economische omvang, met meer oude bedrijfshoofden en minder bedrijfsopvolgers. Ook de economische indicatoren – met uitzondering van de solvabiliteit – blijven achter. Waarschijnlijk zijn op deze bedrijven wel meer inkomsten van buiten het bedrijf.

De akkerbouwbedrijven met alleen grond in eigendom (21% van het totaal) zijn ook relatief klein, extensief, tellen veel oudere bedrijfshoofden en weinig opvolgers. Veel van deze agrariërs hebben hun activiteiten teruggebracht, maar houden nog wel grond aan. De financieel-economische indicatoren komen globaal gezien overeen met het gemiddelde beeld van de middengroepen, zij het dat de schulden per ha relatief laag zijn. De naar verhouding gunstige economische indicatoren zijn vooral te danken aan de vrij lage kosten.

Middengroepen

In totaal valt 78% van de melkveebedrijven in 2015 in de middengroepen. De sterk pachtafhankelijke bedrijven (25-50% eigendom) hebben een relatief extensieve opzet. De economische resultaten van deze bedrijven blijven enigszins achter bij die van de andere bedrijven. De weinig pachtafhankelijke melkveebedrijven (75-100%) scoren goed op het inkomen uit bedrijf.

Meer dan de helft van de akkerbouwbedrijven (52%) valt in de drie middengroepen. Dat aandeel is tussen 2007 en 2015 min of meer gelijk gebleven. Qua structuur zijn er geen grote verschillen tussen de middengroepen. De weinig pachtafhankelijke bedrijven (75-100% eigendom) komen qua inkomen, rentabiliteit en solvabiliteit het beste uit de bus.

Zeer sterk pachtafhankelijke bedrijven

Binnen de melkveebedrijven is een beperkte groep (11%) zeer sterk afhankelijk van pacht (minder dan 25% eigendom). In deze klasse is het aandeel van de kortlopende pacht toegenomen van 24% van het totale bedrijfsareaal in 2007 tot 32% in 2015. In oppervlakte zijn ze net iets groter dan het gemiddelde van de melkveebedrijven, maar de economische omvang is kleiner. Het inkomen uit bedrijf per hectare ligt mede hierdoor ruimschoots onder het gemiddelde. De moderniteit van de bedrijfsgebouwen op de bedrijven met minder dan 25% van de grond in eigendom blijft duidelijk achter bij die op de andere groepen van bedrijven.

Binnen de akkerbouw omvat de groep zeer sterk pachtafhankelijke bedrijven 28% van de bedrijven in 2015. Ze zijn voor een groot en toenemend deel (43% in 2015) afhankelijk van kortlopende pacht. De bedrijven in deze groep zijn wat kleiner dan het gemiddelde van de akkerbouwbedrijven. De economische indicatoren steken mager af bij die in de andere groepen. De betaalde kosten en afschrijvingen per hectare zijn relatief hoog. Mogelijk vullen de betreffende huishoudens hun inkomen aan met inkomsten buiten het bedrijf.

4.2 Verpachters

Verpachters houden landbouwgrond aan als een veilige en rendabele belegging van vermogen, voor de instandhouding van familiebezit en het behoud van landschappen met een bijzondere natuur- of cultuurhistorische waarde. Hiervoor gelden ook fiscale faciliteiten. Voor alle verpachters is een voldoende hoog direct rendement in de vorm van pachtinkomsten belangrijk. Ook stellen ze het op prijs dat het rendement redelijk stabiel is met een enigszins te voorspellen verloop. Er zijn ook verpachters die flexibel willen zijn met de mogelijkheid om een lopende pachtovereenkomst te kunnen beëindigen, een andere beheerder te kiezen of de grond in pachtvrije staat te verkopen. Hieronder worden de motieven van enkele groepen verpachters geschetst (Bennema, 2011).

Institutionele beleggers

Commerciële partijen als verzekeraars en beleggers (bijvoorbeeld a.s.r. real estate) zien het grondbezit als een veilige en waardeovast belegging. Deze beleggers zijn in staat om een grote en gespreide onroerend goedportefeuille te verwerven en beschikken over expertise om een langetermijnstrategie te ontwikkelen. In hun bedrijfsvoering streven zij een zo gunstig mogelijk rendement op hun beleggingen na. Aangezien de waardeontwikkeling op lange termijn een belangrijke rol speelt in hun beleid, hechten ze veel belang aan het indirecte rendement. Daarnaast zullen ze ook streven naar voldoende directe inkomsten uit hun grondbezit (om bijvoorbeeld de kosten van het beheer te kunnen dekken). Ze kunnen echter genoeg nemen met een lager direct rendement, vanwege een hoger indirect rendement op de lange termijn.

Particuliere rechtspersonen

Instellingen als kerken en stichtingen met een bepaald maatschappelijk of cultuurhistorisch doel treden vaak op als verpachter. Hun grondbezit hebben zij vaak verkregen uit erfenissen of via schenkingen. Voor hen heeft de instandhouding van het grondbezit een bijzondere waarde, zeker wanneer de testateur of schenker speciale voorwaarden aan het gebruik of aan de besteding van de opbrengsten heeft verbonden. De waardeontwikkeling van de grond speelt voor deze rechtspersonen geen hoofdrol. De directe opbrengsten zijn van meer belang. Vaak genieten deze verpachters een fiscale vrijstelling voor de pachtopbrengsten. Deze categorie verpachters heeft vooral belang bij een permanente verpachting van de gronden.

Landgoederen

Landgoedeigenaren (dit kunnen ook rechtspersonen zijn) genieten fiscale voordelen wanneer zij langdurig voldoen aan de vereisten die in de Natuurschoonwet 1928 worden gesteld om het karakter van het landgoed in stand te houden. De vrijstelling van grond (niet de gebouwen) voor box 3 van de inkomstenbelasting (de zogeheten vermogensrendementsheffing) geldt niet voor de grond die in vruchtgebruik of erfpacht is uitgegeven. Aangezien landgoederen een duurzaam bezit zijn (bij gehele of gedeeltelijke verkoop kunnen fiscale faciliteiten vervallen), hechten landgoedeigenaren vooral belang aan het directe rendement. Daarnaast spelen specifieke wensen ten aanzien van het beheer en onderhoud een belangrijke rol.

Particuliere grondbezitters

Particulieren, waaronder agrariërs, kunnen allerlei motieven hebben om grond te bezitten. Sommigen zien grond als een veilige belegging, maar bij veel particulieren zullen emotionele overwegingen zoals het behoud van het voorouderlijk bezit meespelen. Wanneer er relatief weinig liquide middelen zijn, is het directe rendement belangrijk voor de instandhouding van het grondbezit. De agrariërs die het bedrijf op termijn willen beëindigen, kiezen er vaak voor de (resterende) grond te verpachten, onder andere omdat voor spaartegoeden op de bank een lage rentevergoeding wordt ontvangen.

De particuliere verpachter heeft te maken met belastingheffing in box 3. Tot 2017 bedroeg de vermogensrendementsheffing 1,2% van de waarde van de landbouwgrond in verpachte staat. De waardering in box 3 van verpachte gronden met een 'niet-eindige pacht', wordt gesteld op 50% van de normwaarde (Belastingdienst, 2018). Voor de overeenkomsten met een eindige pacht, neemt de waarde toe met het korter worden van de pachttermijn. In 2017 is de vaste rendementsheffing vervangen door een getrapte heffing, die bij enig grondbezit leidt tot een hogere heffing³ dan in het eerdere stelsel.

Publiekrechtelijke organisaties

Naast de genoemde private verpachters zijn er ook publiekrechtelijke verpachters. Hierbij valt te denken aan gemeenten, Staatsbosbeheer en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB, voorheen Domeinen). Het RVB streeft marktconforme pachtprizen/inkomsten na. Staatsbosbeheer heeft specifieke doelstellingen en verpacht gronden onder bijbehorende voorwaarden tegen marktconforme prijzen.

³ Tot 2017 gold voor het belastbare vermogen in box 3 een forfaitair rendement van 4%. Hierover werd 30% belasting geheven (dus 1,2%). Vanaf 2017 worden vermogens in categorieën onderverdeeld. Elke categorie krijgt zijn eigen forfaitair rendement: voor lage vermogens rekent de fiscus met een lager rendement dan voor hogere vermogens.

5 Gebreken in marktwerking

Een markt functioneert economisch gezien optimaal bij volledige mededinging (volkomen concurrentie). Daarvoor moet aan de volgende voorwaarden voldaan zijn: veel vragers en veel aanbieders; homogeen product, dat wil zeggen een product waarvan elke eenheid in de ogen van de vrager hetzelfde is; volledige informatie (transparantie), zodat aanbieders en vragers volledig inzicht hebben in het aanbod, prijs en voorwaarden; en vrije toe- en uittreding. Bij volledige mededinging komt de prijs tot stand door vraag en aanbod, en is de aanbieder een prijsnemer: hij zal de prijs zoals die op de markt tot stand komt, moeten accepteren. In de praktijk zijn er weinig markten die aan alle genoemde voorwaarden voldoen. Ook de pachtmarkt is geen voorbeeld van volledige mededinging. In dit hoofdstuk worden de gebreken in de (vrije) marktwerking toegelicht.

Marktmacht bij verpachter

Het aantal aanbieders van pachtgrond is van oudsher veel kleiner dan het aantal vragers (agrariërs), al is het aantal agrariërs in de loop der jaren fors afgenomen. De marktmacht - daar draait het om bij deze voorwaarde - van de aanbieders is dus afgenomen, en er kunnen situaties zijn waarbij de macht juist bij de vrager ligt. Op de pachtmarkt is de machtsverhouding tussen vragers en aanbieders vermoedelijk minder ongelijk geworden. Toch heeft de verpachter over het algemeen een sterkere positie, omdat de grondmarkt een lokale markt is. Voor bedrijven zijn transportkosten en beweidingmogelijkheden belangrijk, zodat de kavels bij voorkeur in de buurt van de bedrijfsvestiging liggen. Een verpachter kan uit wat meer pachters kiezen, terwijl er voor een pachter maar een beperkt aantal percelen in de markt is. In bepaalde gebieden is grond schaars door een grote vraag naar grond voor bedrijfsuitbreiding. De enige aanbieder kan bij meerdere vragers als lokale monopolist optreden en de vragers hun maximale 'willingness to pay' laten betalen. De onttrekking van de 'rent' aan de pachter leidt tot gebrek aan investeringsruimte en heeft daarmee een stagnerend effect op de bedrijfsontwikkeling.

Landbouwgrond is heterogeen

Ook aan de tweede voorwaarde voor volledige mededinging - een homogeen product - voldoet de (pacht)grondmarkt niet. Er bestaan grote verschillen in de kwaliteit van de grond, zoals in bodemvruchtbaarheid, ontwatering, grondsoort, bodemgeschiktheid en verkaveling. De heterogeniteit van de grond hoeft overigens niet veel effect op het functioneren van de pachtmarkt te hebben, mits er voldoende informatie over beschikbaar is. Meer objectieve informatie komt beschikbaar door bodemonderzoek.

Beperkte transparantie van de pachtmarkt

De derde voorwaarde voor het optimaal kunnen functioneren van een pachtmarkt is transparantie. Hebben aanbieders en vragers voldoende informatie over het aanbod, prijzen en voorwaarden ten aanzien van de pachtmarkt? Er is een grote diversiteit in contracten, zoals in looptijd en voorwaarden. In combinatie met de heterogeniteit van het pachtobject is de transparantie van de pachtmarkt dan ook beperkt.

Keuze tussen korte en lange looptijd

Naast de pachtprijs is de pachttermijn een belangrijk aspect van de pachtovereenkomst. Kort verpachten betekent in theorie voor de verpachter een risico van discontinuïteit en kosten voor vinden en binden van een nieuwe pachter. Daar komt bij dat als de pachter geen zekerheid heeft over voorzetting van de overeenkomst, deze in theorie minder goed met de grond kan omgaan, met als gevolg kwaliteitsverlies. Kort verpachten kan echter toch de voorkeur van de verpachter krijgen doordat hiervoor een hogere prijs wordt geboden (marginale waarde is hoger dan gemiddelde waarde).

Rem op bedrijfsontwikkeling door onzekerheid verlenging pachtcontract

Voor sterk pachtafhankelijke bedrijven heeft onzekerheid over verlenging van het pachtcontract gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling. Dat kan in de vorm van het achterwege blijven van investeringen (*hold-up*) of het moeten afstaan van een (deel) van het profijt van investeringen (*lock-in*).

- Een *hold-up* is een ex-ante verschijnsel: een op zichzelf rendabele investering vindt niet plaats. Een *hold-up* verschijnsel bij pacht is uitstel van investeringen in grond (bij voorbeeld: egaliseren, draineren en diepploegen, voorraadbemesting, verhogen organische stofgehalte) en gebouwen (nieuwbouw of verbeteren van bestaande gebouwen zoals stallen en schuren). De kosten voor dergelijke investeringen kunnen niet ongedaan worden gemaakt, ook al stopt de productie. Bij een aflopend contract verdient de pachter een dergelijke investering niet terug. Zonder een vergoedingsregeling voor de pachter zullen de investeringen uitblijven. Dit probleem treedt niet op als eigendom en gebruik in één hand zijn.
- *Lock-in (insluitingseffect)*: het ingesloten zijn of insluitingseffect is een ex-post verschijnsel. Zo kan een pachter die investeringen in grond en gebouwen heeft gedaan, min of meer gedwongen worden een verslechtering van de pachtvoorwaarden te accepteren. Daarbij kan het gaan om een verhoging van de pachtprijs waardoor de verpachter een deel van het surplus dat ontstaat door de investeringen van de pachter naar zich toe trekt. Zonder bescherming loopt de pachter het risico dat hij het profijt van de door hem gedane investeringen misloopt.

Om bovengenoemde problemen op te lossen heeft de overheid in het pachtstelsel bepaalde rechten en plichten van de partijen dwingend voorgeschreven, waar onder pachtprijsbescherming, continuatierecht voor de pachter en een vergoedingsregeling voor investeringen die een verbetering betekenen. Het volgende hoofdstuk gaat hier dieper op in.

Landbouw- en milieubeleid beïnvloeden werking pachtmarkt

De pachtmarkt wordt mede bepaald door het beleid van de overheid op andere terreinen dan pachtregelgeving. Voorbeelden daarvan zijn het landbouwprijs- en inkomensbeleid (quota, betalingsrechten), milieumaatregelen (fosfaatrechten) en fiscale regelgeving (landbouwvrijstelling, vermogensrendementsheffing). Al deze beleidsmaatregelen hebben invloed op de positie van verpachters en pachters omdat ze de waarde van het pachtobject mede bepalen. Een recent voorbeeld is de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Aan de rechter is de vraag voorgelegd hoe de waarde van deze nieuwe rechten moet worden verdeeld tussen pachter en verpachter.

6 Ingrijpen door overheid

De politieke rechtvaardiging van overheidsinterventie in de markt is dat de uitkomsten van niet-ingrijpen tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten leidt. De economische rechtvaardiging van overheidsinterventie is het corrigeren van marktfalen. De vraag is hoe overheidsbeleid voor het marktfalen compensatie kan bieden. Daarbij dient er op te worden gelet dat het middel niet erger is dan de kwaal. In het begin van de pachtregelgeving lag de nadruk op bescherming van de pachter, in een latere fase van de regelgeving is meer aandacht gekomen voor de positie van de verpachter. Bijlage 1 geeft een beknopte chronologie van de pachtregelgeving in Nederland. Dit hoofdstuk is gewijd aan de effecten van het overheidsingrijpen.

Bescherming van de pachter

Tekortkomingen van de markt zijn in het verleden aanleiding geweest voor de overheid om bijzondere eisen aan pachtovereenkomsten te stellen. De landbouwcrisissteun van de jaren dertig van de vorige eeuw vormde de aanleiding om in de Pachtwet van 1937 aan de pachter enige bescherming ten aanzien van de pachtprijs en de termijn te bieden. Zonder ingrijpen zou de steun door verhoging van de pachtprijs in combinatie met de grote landhonger in meer of minder mate naar de verpachter gaan. De verpachter kon de overeenkomst echter nog vrij eenvoudig opzeggen. In het Pachtbesluit van 1941 werd geregeld dat eenzijdige opzegging door verpachter niet langer mogelijk was. De sterkere bescherming van de pachter kwam ook tot uiting in de maatstaf voor de pachtprizen, hoewel daar nog geen concrete bedragen aan werden verbonden. Deze werden getoetst door de grondkamers. Dit zijn rechtscollages die pachtovereenkomsten en wijzigingen daarin moeten goedkeuren.

Puzzelen aan resultaatverdeling

In de Pachtwet van 1958 werden de zogenaamde pachtnormen ingevoerd, de hoogst toelaatbare pachtprizen, vanaf 1967 onder de naam 'Pachtnormenbesluit'. In het pachtnormenbesluit van 1995 is het streven naar een rendement van 2% van de vrije verkeerswaarde opgenomen. Door de zeer sterke grondprijsstijgingen rond de eeuwwisseling is dit streven losgelaten. In 2007 is een nieuwe regeling van de pachtprizen vastgesteld. Gefaciliteerd door de overheid zijn de organisaties van pachters en verpachters samen tot de nieuwe berekeningswijze van de pachtnormen gekomen. De pachtnormen worden tegenwoordig jaarlijks bepaald op basis van een vijfjaargemiddelde van de opbrengst van het land, de grondbeloning, met een correctie voor de rendementseis van verpachter (zie bijlage 2). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen regio's, de pachtprijsgebieden. Ondanks het gebruik van het voortschrijdend gemiddelde van de grondbeloning en de rendementseis van de verpachter, heeft de berekeningswijze van de pachtnormen geleid tot vrij grote jaarlijkse schommelingen in de maximaal toegestane pachtprizen.

Reguliere pacht onaantrekkelijk voor verpachter

De overheidsmaatregelen hebben de positie van de zittende pachter sterk verbeterd (continuatie, indeplaatsstelling, voorkeursrecht, melioratierecht, prijsregulering).⁴ Hierdoor is de marktmacht van de verpachter afgezwakt. Verder is de onzekerheid over het verlengen van het reguliere contract geheel weggehaald, waardoor de bedrijfsontwikkeling hierdoor niet wordt belemmerd. Deze ingrepen hebben een aantal minder gewenste bijwerkingen. De bescherming van de pachter met reguliere pacht heeft deze pachtvorm onaantrekkelijk gemaakt voor verpachters, waardoor tegenwoordig vrijwel geen reguliere pachtcontracten worden afgesloten. Daarnaast is bij reguliere pacht praktisch alleen herallocatie van grond mogelijk bij bedrijfsbeëindiging (marktinefficiëntie). Het vervallen in 2007 van de leeftijdsgrens van 65 jaar (omdat leeftijdsdiscriminatie niet mag) als beëindigingsgrond heeft dit probleem versterkt.

⁴ Zie bijlage 5 voor een toelichting op deze begrippen.

Achterblijvende bedrijfsontwikkeling van pachtbedrijven

Pachtbedrijven kunnen eenvoudiger worden overgenomen door de volgende generatie, waardoor de opvolgingsdruk relatief hoog is (geen overnamekosten van schaarse grond). De oudedagsvoorziening van een afgaande pachter is echter veelal kleiner dan die van een eigendomsbedrijf, waardoor stoppen minder aantrekkelijk is. Doordat de reguliere pachtovereenkomst onderhevig is aan het Pachtnormenbesluit (wettelijk toegestane maximale pachtprijs) vertegenwoordigt dit pachtrecht een substantiële waarde, dat overigens niet verhandelbaar is. Een en ander heeft geleid tot een achterblijvende bedrijfsontwikkeling (minder bedrijfsvergroting) van sterk pachtafhankelijke bedrijven. Als voorbeeld kan worden gewezen op de positie van melkveebedrijven op Kampereiland. Het betreft hier een bijzonder gebied: helemaal uitgegeven in pacht, wat het probleem versterkt (Bont et al., 2005; Methorst, 2017).

Lagere waarde van pachtgrond

Bij de bepaling van de agrarische grondprijs wordt uitgegaan van onverpachte landbouwgrond aangekocht door agrariërs op de vrije markt. Als gevolg van de pachtregulering is de verkoopwaarde van pachtgrond lager. De waardedruk is onder meer afhankelijk van het soort pachtcontract. Zo is er bij kortlopende pacht geen waardedruk. Ook de koper heeft invloed op de prijs: voor de zittende pachter zal de waardedruk kleiner zijn dan voor de koper die de verpachting voortzet. In 2014 kochten zittende pachters voor gemiddeld 35.500 euro per hectare de door hen regulier gepachte grond aan, 68% van de prijs van onverpachte grond in dat jaar (Silvis en Voskuilen, 2015b). De Belastingdienst (2018) publiceert jaarlijks gegevens voor de waardering van verpachte landbouwgrond in box 3 van de inkomstenbelasting. Voor landbouwgrond uitgegeven via 'niet-eindige pacht' geldt een normwaardering van 50% van de vrije waarde⁵.

Nieuwe pachtvormen toegestaan

Met de Pachtwet 1958 is het belang van de verpachter meer naar voren gekomen, zij het eerst nog weinig concreet ('rekening houden met de belangen van de verpachter'). Vanaf eind jaren zeventig is de Pachtwet meermalen gewijzigd met als doel om de afname van het pachtareaal te stoppen. De wettelijke regelingen zijn aangepast in 1984, 1993, 1995 en 2007. Hierbij zijn onder meer nieuwe pachtvormen toegevoegd, zoals natuurpacht (1993), eenmalige pacht en teeltpacht (1995) en liberale pacht (2007). De belangrijkste hiervan is de introductie van liberale pacht met vrije prijsvorming. Onder de korte geliberaliseerde pacht, zonder maximaal toelaatbare prijs, worden ook overeenkomsten gesloten die het karakter hebben van natuurpacht of teeltpacht. De kortlopende liberale pacht heeft een grote vlucht genomen. Deze heeft de terugloop van reguliere pacht bevorderd, maar bijgedragen aan de instandhouding van het totale pachtareaal. Hierdoor is de financieringsfunctie van de pacht behouden.

Voorkeursrecht minder absoluut

Verder is het voorkeursrecht van de pachter aangepast. Bij vervreemding van de verpachte zaak mag de verpachter het voorkeursrecht van koop door de pachter passeren bij de vervreemding van de verpachte zaak aan een veilige verpachter. De veilige verpachter moet schriftelijk aan de pachter verklaren dat hij onder dezelfde voorwaarden mag blijven pachten en dat hij het gepachte niet opeist voor eigen gebruik.

Groot areaal informele pacht

De pachtovereenkomst is een bijzondere privaatrechtelijke overeenkomst die vrijwillig wordt aangegaan. De algemene beginselen van het privaatrecht gelden tussen beide partijen, aangevuld met de bijzondere voorwaarden van Boek 7 Burgerlijk Wetboek (net zoals huur van bedrijfsruimte, zie bijlage 4). Het gebruiksrecht is persoonlijk en kan niet vervreemd worden, maar onderpacht is onder voorwaarden toegestaan.⁶ Niet-toegelaten onderpacht kan voor de eigenaar aanleiding zijn om pachtontbinding te vorderen. De rechten en plichten van de partijen verschillen per pachtvorm.

⁵ Niet-eindige pacht is de uitgifte van landbouwgrond via reguliere pachtovereenkomsten met een op de waardepeildatum verwachte looptijd van meer dan 20 jaar. Voor eindige pacht loopt de waardering op met 2,5 procentpunt per jaar dat de resterende looptijd afneemt: bij een resterende looptijd van 20 jaar of meer geldt een normwaarde 50% van de waarde van onverpachte landbouwgrond, en bij een looptijd tot 1 jaar is dat 97,5%.

⁶ Onderpacht van het geheel of een deel van de gepachte goederen is mogelijk mits schriftelijke en voorafgaandelijke toestemming is verkregen van de verpachter. De duur van de onderpacht kan de duur van de hoofdpacht niet overschrijden.

Afhankelijk van de overeenkomst moet registratie of toetsing plaatsvinden door de grondkamers. Het niet voorleggen aan de grondkamers heeft privaatrechtelijke consequenties tussen de partijen, maar is niet onderhevig aan bestuurs- of strafrechtelijke controle. De pachtregelgeving biedt dan ook beperkte sturingsmogelijkheden. Bijna 32% van het totale pachtareaal is niet bij de grondkamer aangemeld en zo onttrokken aan de formele regelgeving (informele pacht, ook wel aangeduid met grijze en zwarte pacht). Bijlage 5 bevat een overzicht van de verschillende pachtvormen en erfpacht.

7 Dilemma's

In Nederland is de koopmarkt van agrarische grond vrij. Vanaf de jaren zestig is de agrarische grondprijs fors gestegen. Een van de hoofdfactoren hierbij is de doorgaande bedrijfsvergroting, die mogelijk is gemaakt door de technologische ontwikkeling. De betaalde grondprijs is hierdoor meer een afspiegeling van de marginale waarde voor de koper, dan een indicator voor de gemiddelde verdien capaciteit van de grond. Dit levert een spanning op met de gereguleerde pachtprijs, die wel op de verdien capaciteit gebaseerd is.

Het ingrijpen door de overheid heeft sommige problemen van de pachtmarkt opgelost, maar andere in de hand gewerkt. Het huidige stelsel is gemengd. Aan de ene kant is er de reguliere pacht die voorziet in een sterke bescherming van de pachter (continuatie, indeplaatsstelling, voorkeursrecht, melioratierecht) en in hoogst toelaatbare pachtprizen (pachtnormen). Aan de andere kant is er voor los land de geliberaliseerde pacht, waarvoor nauwelijks wettelijke bepalingen gelden en waarbij de pachtprijs vrij is. Alleen bij een pachtduur langer dan 6 jaar wordt de pachtprijs getoetst aan de pachtnormen. En dan is er nog het grote areaal dat op informele wijze in gebruik is.

Dit gemengde karakter is het gevolg van de lange geschiedenis van de regelgeving, waarbij de overheid eerst vooral de pachters heeft beschermd. In een later stadium is getracht de nadelige gevolgen hiervan bij te stellen, met inachtneming van de bestaande rechten. Hierdoor is de markt verdeeld. De groep pachters met reguliere overeenkomsten wil hun beschermde positie handhaven, andere marktpartijen willen de vrije markt uitbreiden. Bijlage 7 bevat een overzicht van de uiteenlopende standpunten van organisaties.

Deze notitie besluit met een overzicht van de dilemma's en vraagstukken voor het te voeren pachtbeleid. Die zijn gerangschikt naar de economische doelen of functies van het pachtstelsel. Dat zijn respectievelijk: grondfinanciering voor de landbouw, evenwichtige resultaatverdeling tussen pachter en verpachter, en doelmatig en flexibel grondgebruik. De laatste functie is niet beperkt tot bodemkwaliteit alleen. Het gaat ook om een goede mix van vaste en flexibele overeenkomsten, die dienstbaar is aan een concurrerende en innovatieve landbouw. De huidige middelen van de pachtregelgeving zijn echter beperkt: pachtovereenkomsten worden vrijwillig aangegaan; op de afspraken tussen partijen is geen bestuurs- of strafrechtelijke controle door de overheid.

Pacht als instrument voor grondfinanciering

- Het reguliere pachtareaal loopt stelselmatig terug. Die trend is moeilijk te keren. De bescherming van de pachter met reguliere pacht maakt deze vorm onaantrekkelijk voor verpachters. De daling van het reguliere pachtareaal is gecompenseerd door meer kortlopende pacht, zodat het totale aandeel pacht sinds 2007 slechts licht is gedaald. Kortlopende pacht geeft echter minder zekerheid, en maakt het verkrijgen van (bank)leningen voor investeringen lastiger.
- Bij reguliere pacht is praktisch alleen herallocatie van grond mogelijk bij bedrijfsbeëindiging (marktinefficiëntie). Het vervallen van de leeftijdsgrens van 65 jaar heeft dit probleem versterkt.
- Door organisaties van verpachters en pachters zijn uiteenlopende opties naar voren gebracht om de tweedeling te verzachten: voorwaarden langdurige pacht verlichten versus voorwaarden kortlopende pacht verzwaren. Er is geen consensus over de manier waarop.

Resultaatverdeling tussen pachter en verpachter

- Via de pachtnormen wordt gestreefd naar een redelijke resultaatverdeling tussen de pachter en de verpachter. Deze normen zijn uitermate belangrijk voor de groep pachtafhankelijke bedrijven, maar alleen van toepassing op reguliere pacht en langlopende liberale pacht. Bij de korte geliberaliseerde pachtvorm neigt de resultaatverdeling meer in het voordeel van de verpachter uit te vallen.
- Prijsbepaling door de overheid zal altijd kritiek ontmoeten, omdat de verpachters en pachters op dit punt tegengestelde belangen hebben.

-
- Er zijn vrij grote jaarlijkse schommelingen in pachtnormen per pacht prijsgebied, ondanks de basis van het voortschrijdend gemiddelde van de grondbeloning en de rendementseis van de verpachter. De jaarlijkse schommelingen in het inkomen van de pachter kunnen echter veel groter zijn. Stabilisatie van normen heeft voor- en nadelen. Marktpartijen kunnen ook onderling afspraken maken om de effecten te verzachten door een betalingsregeling te treffen.

Doelmatig en flexibel grondgebruik

- Als nadeel van de kortlopende pachtvorm geldt dat de bodemkwaliteit in de knel kan komen, en wel in samenhang met de teelt van rooigewassen. Gemiddeld leveren die een hoger rendement op dan maaigewassen. Rooigewassen zoals aardappelen, suikerbieten, uien en bloembollen vergen echter meer van de bodem dan maaigewassen als granen, peulvruchten en handelsgewassen, zoals vlas, hennep en koolzaad. Maaigewassen hebben over het algemeen een betere doorworteling en dragen zo, samen met het bodemleven, bij aan structuurherstel. Verder leveren granen en grasland meer organische stof aan de bodem dan rooigewassen.
- In het algemeen verdient een langlopend pachtcontract de voorkeur boven kortlopende pacht met het oog op duurzaam grondgebruik en bedrijfsontwikkeling (inclusief financiering). Langdurige pacht geeft de pachter zekerheid over voortzetting van het grondgebruik, wat een stimulans is voor investeren in bedrijfsontwikkeling en bodembeheer.
- Er is ook behoefte aan kortlopende pacht. Kortlopende pacht biedt namelijk kansen voor gedifferentieerd grondgebruik (rotatie) en afstemming van de bodemkwaliteit op de eisen van het gewas (Buurma et al., 2016).
- Voor kortlopende pacht als aanvulling op het bedrijfsareaal kan een hogere prijs worden betaald, omdat de marginale waarde hoger is dan de gemiddelde waarde.
- Het pachtstelsel heeft betrekking op een deel van het landbouwareaal. Meer dan de helft is in eigendom en een aanzienlijk deel is niet als pacht geregistreerd. Directe maatregelen (mestbeleid) en indirecte maatregelen (voorwaarden betalingsrechten) liggen als instrumenten voor verduurzaming grondgebruik meer voor de hand dan pachtregels.

Literatuur en websites

- Belastingdienst (2018), Waardering van verpachte gronden in box 3 Belastingjaar 2017
https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/waardering_landbouwgr_2017_aa9611z71pl.pdf
- Bennema, E.J. (2011), Hoofdstuk 6, Pacht als beheerinstrument: een uiteenzetting van de belangen van verschillende categorieën verpachters en de knelpunten in de (pacht)wetgeving. In: FPG, Hoe nu verder met pacht en de pacht prijsbepaling? Bijdrage van de Federatie Particulier grondbezit (FPG) voor de evaluatie van het pacht recht in 2011.
- Buurma, J., K.J. Poppe, H.J. Silvis en M.J. Voskuilen (2016), Bodemkwaliteit in Nederland. Themabericht a.s.r. Juni 2016
- Bont, C. de, C. van Bruchem, J. Luijt en M.J. Voskuilen (2005), Herijking van het gemeentelijke pachtbeleid voor het Kampereiland e.o. Rapport 2.05.07. LEI, Den Haag.
- Bruil, D.W. (2014), Evaluatie pachtregelgeving, Instituut voor Agrarisch Recht Wageningen.
- Commissie Pachtbeleid (2000), Ruimte voor Pacht, Evaluatie en toekomstvisie pachtbeleid.
- Commissie Pachtnormen (2006), Evenwicht in pachtnormen, Advies Commissie Pachtnormen
- EU DG-Agri (DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics) (2018). *Direct payments*. Eurostat (ec.europa.eu/eurostat). European Union, 2018
- Methorst, R. (2017), Positie melkveehouderij op Kampereiland; Pachtafhankelijkheid in perspectief. Onderzoek in opdracht van Kampereiland Vastgoed N.V. (De Stadserven). Aeres Hogeschool Dronten
- Rabobank (2016), Thema update: Grondmarkt: De grondmarkt in beweging. Rabobank Cijfers & Trends.
- Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen (2015a), Flexibele pacht en prijsstoetsing in economisch perspectief. LEI report 2015-055.
- Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen (2015b), Prijsontwikkeling van regulier verpachte landbouwgronden. Themabericht grondmarkt in opdracht van a.s.r. vastgoed vermogensbeheer. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Silvis, H.J., R.W. van der Meer en M.J. Voskuilen (2017a), Pachtafhankelijke bedrijven in beeld. Notitie Wageningen Economic Research 2017-028.
- Silvis, H. en M. Voskuilen (2018a), Agrarische grondprijzen in de EU in 2016, Wageningen Economic Research, Notitie 2018-053.
- Silvis, H. en M. Voskuilen (2018b), Nederland ook met pacht prijs aan kop, notitie Wageningen Economic Research, Notitie 2018-073
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017a). *Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Eigentums- und Pachtverhältnisse; Agrarstrukturhebung*. Fachserie 3, Reihe 2.1.6, 2016.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017b). *Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke*. Fachserie 3, Reihe 2.4, 2016.

Swinnen Johan, Kristine Van Herck & Liesbet Vranken (2016) *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes*. *The Journal of Development Studies*, 52:2, 186-205, DOI: 10.1080/00220388.2015.1060318.

Bijlage 1 Chronologie van pachtregelgeving in Nederland

1937	Pachtwet	Nadat de pachtverhoudingen een eeuw lang vooral beheerst zijn door bepalingen over de huurovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (BW) van 1838, komt in 1937 de Pachtwet tot stand. Aanleiding hiervoor is de landbouwcrisissteun, die bestemd is voor de grondgebruiker. De wet van 1937 biedt bescherming aan de pachter ten aanzien van de pachtprijs en de termijn, maar de verpachter kan de overeenkomst wel opzeggen (ieder tiende jaar). De pachtwet treedt in werking op 1 november 1938, en wordt gevolgd door bijzondere besluiten, waaronder pachtprijsopdrivingsbesluit 1940 (niveau 1939).
1941	Pachtbesluit	Onder Duitse bezetting wordt eenheid en vereenvoudiging van regelgeving doorgevoerd. Noodmaatregelen worden gebundeld in het Pachtbesluit. Schriftelijke vastlegging van de pachtovereenkomst is verplicht. Termijnen: 12 jaar voor hoeven, 6 jaar voor los land. Eenzijdige opzegging door verpachter is niet mogelijk. Bindende wijziging is mogelijk door de Grondkamers, die toetsen of de algemene belangen van de landbouw niet worden geschaad.
1945	Pachtregeling	Na bevrijding Nederlands gebied komt het Pachtbesluit te vervallen, zodat Pachtwet 1937 in principe weer van kracht is. Dit geeft onduidelijkheden in Zuid-Nederland. In de praktijk blijft de normering van het Pachtbesluit gelden. De 'Pachtregeling 1945' wordt enkele keren verlengd.
1953	Wet op de Vervreemding van Landbouwgronden	Het doel van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden (WVL) is prijsopdriving van landbouwgronden tegen te gaan. De prijsregeling landbouwgronden wordt gehandhaafd. Transacties behoeven goedkeuring Grondkamer, die vooral ook let op landbouwstructureffecten. De pachter heeft voorkeursrecht. Looptijd: tot 1959, in 1958 met vijf jaar verlengd.
1958	Pachtwet	Na een jarenlange voorbereiding treedt de nieuwe Pachtwet in werking. De wet bouwt voort op het Pachtbesluit: contractsvrijheid en eigendomsrecht blijven beperkt. Gestreefd wordt naar goede pachttoestanden: bescherming pachter/bedrijfscontinuïteit, rekening houden met belangen van de verpachter, waarborgen algemeen landbouwbelang. Winstverdeling tussen pachter en verpachter moet redelijk zijn. Prijsbeleid wordt bepaald door de regering op basis van wettelijke criteria.
1963	Aflopen van WVL	Door het aflopen van de WVL is de prijsvorming van landbouwgrond vrij. Het voorkeursrecht van de pachter wordt overgeheveld naar de Pachtwet.
1977	Pachtnormenbesluit	Bij bouw- en grasland is onderscheid gemaakt naar vier grondsoorten (zeeklei, rivierklei, zand- en dalgrond en veen), minder dan voorheen, maar per grondsoort normen voor drie kwaliteitsklassen. De maximum-pachtnormen voor bouw- en grasland variëren van f 150,- per hectare per jaar voor veengrond van de derde kwaliteitsklasse tot f 470,- voor eerste kwaliteit zeeklei. Deze normen kunnen aangepast worden met een toeslag of aftrek voor externe productieomstandigheden, zoals: ontsluiting, waterhuishouding, verkaveling.
1984	Wijziging Pachtwet	De Pachtwet wordt gewijzigd om de afname van het pachtareaal te stoppen. Het continuatierecht van de pachter zonder bedrijfsopvolger wordt beperkt tot diens 65e jaar en het voorkeursrecht van de 65-jarige pachter wordt geschrapt. Deze aanpassingen worden gerechtvaardigd geacht wegens de sinds 1958 sterk verbeterde oudedagsvoorziening (AOW, fiscale faciliteiten) zodat prioriteit kon worden gegeven aan het belang van jonge boeren.
1993	Natuurpacht	Om in het kader van natuur en landschapsbehoud meer beperkende verplichtingen op te kunnen nemen in de pachtovereenkomst, wordt de pachtwet aangevuld. De bescherming zou gerealiseerd kunnen worden door natuurorganisaties de mogelijkheid te bieden hun terrein door landbouwers te laten beheren.

1995	Wijziging Pachtwet	<p>De wijziging Pachtwet van 1995 introduceert twee nieuwe pachtvormen: eenmalige pacht en teeltpacht. De grens voor het geliberaliseerde regime voor verpachting van kleine stukken grond wordt opgehoogd van 25 are naar 1 hectare. Winstafrekening bij verkoop na voorkeursrecht (anti speculatiebeding). Directe doorwerking in de pachtprijs van een wijziging van de pachtnormen. De strafrechtelijke handhaving van de pachtwetgeving komt te vervallen. De mogelijkheden die de wet bood voor civielrechtelijke handhaving worden voldoende geacht.</p> <p>Nieuw pachtnormenbesluit: streven naar rendement van 2% van de vrije verkeerswaarde van het verpachte. De tussen partijen vastgestelde pachtprizen per ha per jaar voor land zonder woningen of andere opstallen worden verhoogd met 15% met een maximum van f 85,- per hectare per jaar (tot 2% van de vrije verkeerswaarde).</p>
1998-2006	Voorbereiding nieuwe wet	<p>In het regeerakkoord 1998 (Kok-II) wordt liberalisering van de pacht aangekondigd. De in 1999 gevormde Commissie Pachtbeleid onder leiding van mevr. Leemhuis-Stout brengt in 2000 verslag uit: Ruimte voor Pacht, evaluatie en toekomstvisie pachtbeleid. Advies: meer evenwicht in rechten van pachter en verpachter; pacht van bedrijfsgebouwen en de woning overhevelen naar het huurrecht; pachtregeling naar BW.</p> <p>Het voorontwerp van wet van 2004 wordt niet positief ontvangen. De betrokken pachters- en verpachtersorganisaties doen gezamenlijk een voorstel aan de minister tot een beperkte aanpassing van de wetgeving. In februari 2006 wordt dit opgevolgd door een wetsvoorstel tot wijziging van het pachtrecht. Er zitten geen controversiële punten in het voorstel. Pachtrecht zal in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen. Er is aansluiting gezocht bij het huurrecht.</p>
2007	Pacht in BW	<p>De nieuwe wet wordt in september 2006 door de Tweede Kamer en in april 2007 door de Eerste Kamer aangenomen. De opname van de wet in het BW houdt in dat de pachtwetgeving meer aansluit bij andere privaatrechtelijke wetgeving. Inwerkingtreding is 1 september 2007. Het is mogelijk het voorkeursrecht van de pachter te passeren als de kopende partij kan aantonen dat deze een 'veilige' verpachter is. Dat wil zeggen een verpachter die na aankoop van de regulier gepachte grond geen aanspraak zal maken de grond in eigen gebruik te nemen. Koop breekt dus ook na september 2007 geen pacht. De pacht kan niet meer worden beëindigd omdat de pachter 65 jaar wordt. De wet introduceert geliberaliseerde pacht voor los land: tot 6 jaar vrij van pachtnormen; boven 6 jaar met pachtnormen.</p>
2007	Pachtprizenbesluit	<p>In 2004 en 2005 wordt geen overeenstemming bereikt over aanpassing van de pachtnormen. In 2006 stelt de minister Commissie Pachtnormen in onder leiding van Van Hall. Het unanieme advies over een nieuwe rekenmethodiek voor de hoogst toelaatbare pachtprizen wordt met enkele wijzigingen door de Tweede Kamer overgenomen en vastgelegd in het Pachtprizenbesluit 2007. In de Regelingen pachtprizen 2007 en 2009 zijn de hoogst toelaatbare pachtprizen met de nieuwe methodiek berekend.</p>
2011	Aanpassing berekening pachtnormen	<p>In 2007 worden de verhogingen van de pachtnormen beperkt. De minister van LNV bindt het veranderpercentage per pachtprizengebied (eenmalig) aan een maximum van 25% (verhoging of verlaging). In 2009 gebeurt dat niet, maar stelt de minister van LNV een 2e plafond in (naast het plafond van maximaal 2% van de vrije verkeerswaarde van elk gepachte object). Hierdoor kan de pachtprijs van bestaande contracten niet hoger worden dan 110% van de hoogst toelaatbare pachtprijs van nieuwe contracten, de regionorm. Een andere wijziging ten opzichte van 2007 is de uitbreiding van het aantal pachtprizengebieden van 8 naar 14. Dit gebeurt op verzoek van zowel pachters- als verpachtersorganisaties en is conform de bedoelingen van de Commissie Pachtnormen in 2006. Verder wordt de tweejaarlijkse aanpassing van de normen vervangen door een jaarlijkse.</p>

Bijlage 2 Pachtprijzenbesluit

Het Pachtprijzenbesluit 2007 steunt op het advies in 2006 van de Commissie Pachtnormen⁷ en op de aanbevelingen van de Commissie Pachtnormen II. De taakopdracht van de eerste commissie luidde als volgt:

Ontwikkel een robuuste berekeningsystematiek voor een differentiatie van pachtprijzen gelet op het agrarisch opbrengend vermogen van landbouwgronden (wat kun je erop verdienen?) met als doel pacht als een aantrekkelijk instrument voor de landbouw in stand te houden. Hierbij moet rekening worden gehouden met een redelijk rendement voor de verpachter, en met voldoende steun van de organisaties van pachters en verpachters.

Tot 1992 waren de pachtnormen voor bouw- en grasland gebaseerd op grondsoort, waarbij onderscheid gemaakt werd in drie kwaliteitsklassen. In het Pachtnormenbesluit 1995 werden de pachtnormen niet meer gebaseerd op de grondsoort, maar op de vrije verkeerswaarde van de grond in een regio. Op termijn zou de pachtprijs op 2% van de vrije verkeerswaarde moeten komen om pacht als financieringsvorm voor de landbouw aantrekkelijker maken voor met name de verpachter. Maar toen de prijs van landbouwgronden in de tweede helft van de jaren negentig alsnog bleef stijgen, kwam het einddoel, pachtprijzen gelijk aan 2% van de vrije verkeerswaarde van landbouwgrond, steeds verder weg te liggen. Een tweede aanleiding voor de 2%-systematiek was het gegeven dat de pachtprijzen in de diverse landbouwgebieden weinig samenhang vertoonden met de grondprijzen in die gebieden. Daar waar de grondprijs relatief hoog was, zoals op de zandgronden van Noord-Brabant, was de pachtprijs veelal relatief laag. Ook waren er gebieden waarin de verhouding omgekeerd was. De pachtnormen waren voor het laatst aangepast in 2001. Een voorstel tot wijziging van het Pachtnormenbesluit was tot twee keer toe (in 2004 en 2005) door bezwaren vanuit de Tweede Kamer ingetrokken, wat niet losstond van de behandeling van het wetsvoorstel voor een nieuw pachtrecht.

De commissie heeft als uitgangspunt de bedrijfsuitkomsten in de grondgebonden landbouw over de laatste vijf jaar gekozen. Hieruit wordt allereerst een (gemiddelde) beloning voor grond afgeleid. Bij die afleiding worden de normale bedrijfseconomische rekenregels in acht genomen, met uitzondering van de gehanteerde beloning van de inzet van de arbeid van het bedrijfshoofd en van de niet-betaalde meewerkende gezinsleden. Dit laatste omdat de normatieve beloning van eigen arbeid tot overwegend negatieve uitkomsten voor de beloning van grond zou leiden. In plaats daarvan is eerder genoemde arbeid beloond door daarvoor per huishouden het modale inkomen in te rekenen. Op deze wijze en door uit te gaan van de gerealiseerde bedrijfsuitkomsten in de grondgebonden landbouw is inhoud gegeven aan artikel 3, lid 2 van de Pachtwet *'... dat de pachtnormen moeten strekken tot bevordering van pachtprijzen, welke in een redelijke verhouding staan tot de bedrijfsuitkomsten'*.

Omdat ondernemers in de landbouw moeten reserveren om onder meer de continuïteit van het bedrijf te kunnen garanderen, is een percentage van het pachtersvermogen op de aldus berekende grondbeloning in mindering gebracht. Door de groundbeloning te berekenen met gebruikmaking van de gegevens van grondgebonden landbouwbedrijven vanaf een zekere minimale omvang,⁸ is inhoud gegeven aan de volgende passage van artikel 3, lid 2, te weten *'... bij een behoorlijke bedrijfsvoering'*.

Tot slot is invulling gegeven aan de laatste passage van voornoemd artikel *'... dat de redelijke belangen van de verpachter mede in acht worden genomen'*. Daartoe zijn als tweede pijler (de berekening van de groundbeloning is de eerste pijler) de rendementseisen van de verpachters

⁷ Samenstelling Commissie: prof. mr. A. van Hall, voorzitter; drs. J. Luijt/ing. M.J. Voskuilen, secretaris, (LEI); ing. G.R. van Woudenberg, lid, (Federatie Particulier Grondbezit); D. Bruins, lid, (NAJK); ing. F.J. Somsen, lid, (Fortis); J.G. van Maanen, lid, (BLHB); ing. F.J.E.A. van de Lindeloof/ A. Michielsen (LTO); mr J.G. Bongers, lid, (Centrale grondkamer Arnhem); drs. A. Roek, lid, (Domeinen).

⁸ Als maatstaf voor de economische omvang van bedrijven werd aanvankelijk de Nederlandse grootte-eenheden (nge) gehanteerd. Vanaf 2010 is deze vervangen door de Standaardopbrengst (SO).

geïventariseerd. Dat betreft vooral het directe rendement, ofwel de (netto) pachtinkomsten. Verpachters verlangen een minimaal direct rendement ter grootte van de reële lange rente op de kapitaalmarkt (gemiddeld over de laatste drie jaar), verhoogd met een percentage als vergoeding voor eigenaarslasten, beheerskosten en risico. In die gebieden waar de eerder berekende grondbeloning substantieel onder of boven deze rendementseis ligt, wordt op de grondbeloning een correctie toegepast.

Het resultaat van dit alles is de - regionale - pachtnorm. De aldus berekende pachtnorm wordt als hoogst toelaatbare pachtprijs toegepast op nieuwe reguliere pachtovereenkomsten. Voor bestaande pachtovereenkomsten wordt de pachtprijs in iedere overeenkomst periodiek met het regionale veranderpercentage (in beginsel van rechtswege) verhoogd of verlaagd. Dat regionale veranderpercentage is aanvankelijk berekend door per pachtregio de pachtnorm te delen door de laatst betaalde pacht. Zowel voor nieuwe als bestaande reguliere pachtovereenkomsten zou de pachtprijs van een pachtobject nooit boven 2% van de vrije verkeerswaarde van dat pachtobject mogen uitstijgen. Als de pachtprijs in een pachtovereenkomst na de aanpassing van de pachtprijs boven 2% van de vrije verkeerswaarde uitkomt, wordt de pachtprijs op 2% van de vrije verkeerswaarde van het betreffende object vastgesteld.

Uit rendementsberekeningen van particuliere verpachters en institutionele verpachters concludeerde de commissie dat de meeste particuliere verpachters slechts in uitzonderlijke gevallen in staat zijn om indirecte rendementsonderdelen, zoals waardestijging in geval van een bestemmingswijziging of waardestijging door pachtbeëindiging, te realiseren. Dat betekent dat vooral de kleine particuliere verpachter vrijwel alleen is aangewezen op het directe rendement, dat bestaat uit de inkomsten uit de pacht minus waterschapslasten, landinrichtingsrente en beheerkosten. Daarom is aandacht gevraagd voor de grote groep particuliere verpachters die in box 3 van de inkomstenbelasting de forfaitaire vermogensrendementsheffing moeten afdragen. Wil het instrument pacht voor deze groep verpachters aantrekkelijk blijven, dan zal het directe rendement voor deze verpachters voldoende aantrekkelijk moeten worden om de continuïteit te kunnen blijven waarborgen. Als mogelijkheid is een fiscale vrijstelling voor regulier verpachte gronden en gebouwen geopperd.

Latere wijzigingen

In 2010 is de Commissie Pachtnormen II⁹ door de minister van LNV ingesteld om knelpunten in de bestaande pachtprijsensystematiek uit te werken, de systematiek te evalueren en aanbevelingen te doen voor verbeterpunten. Naar aanleiding van het advies van deze commissie is de berekening van de grondbeloning als volgt gewijzigd:

- niet langer wordt 1% van het bedrijfsvermogen als reservering voor de pachter in mindering op de grondbeloning gebracht, maar in plaats daarvan 20% van de grondbeloning;
- bedrijven met meer dan 25% neveninkomsten worden niet langer als grondbeloningsbedrijf geselecteerd;
- bij de toepassing van het veranderpercentage wordt naast het tussentijds ingevoerde plafond van 110% van de regionorm¹⁰ een ondergrens van 90% van de regionorm ingevoerd;
- bij de berekening van het veranderpercentage wordt in de noemer de laatst betaalde pacht vervangen door de voorgaande (oude) regionorm;
- de pachtnormen worden jaarlijks aangepast in plaats van om de 2 jaar.

De invoering van zowel een onder- als een bovengrens, in combinatie met het vervangen van de laatst betaalde pacht door de oude regionorm, vermindert de verwarring omdat bij een gelijk blijvende regionorm ook het veranderpercentage nul wordt. Bij een positief veranderpercentage moet worden getoetst of de nieuw te betalen pacht niet uitstijgt boven 110% van de regionorm. Is dat het geval, dan is de maximale pachtprijs gelijk aan 110% van de regionorm. Als de laatst betaalde pacht al hoger is dan de nieuwe regionorm, wordt de betaalde pacht bevroren. Een vergelijkbare toetsing vindt plaats bij een negatief veranderpercentage, waarbij een ondergrens van 90% geldt. Daarnaast moet

⁹ De commissie kende nagenoeg dezelfde samenstelling als de Commissie Pachtnormen van 2006.

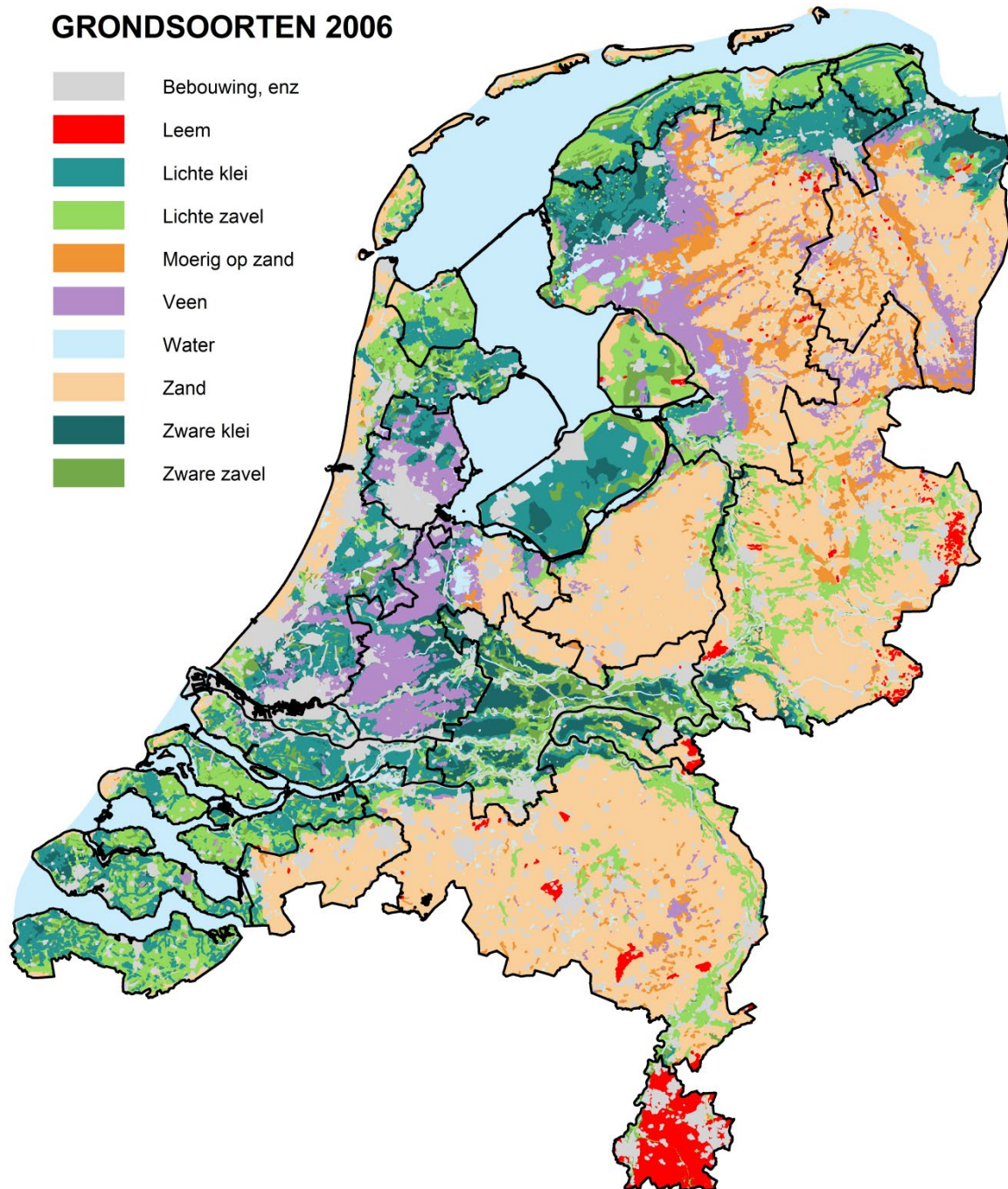
¹⁰ In het nieuwe pachtprijsensysteem was het mogelijk dat de pachtprijs van een deel van bestaande contracten uitstijgt boven de regionorm. Om dat in te perken, heeft het kabinet in de zomer van 2009 de bestaande pachtprijsensystematiek aangepast door de introductie van een 2e plafond. Het nieuwe plafond houdt in dat de pachtprijs voor bestaande contracten niet meer dan 10% boven de regionorm mag uitkomen. Als de pachtprijs daar al boven zit, wordt die bevroren.

worden nagegaan of de nieuwe pachtprijs van de betreffende percelen niet hoger is dan 2% van de vrije grondprijs van die percelen. Is dat het geval, dan is 2% van de vrije grondprijs de maximaal te betalen pachtprijs.

In 2006 was geadviseerd voor de regionale verbijzondering van de pachtprizen uit te gaan van 8 pachtprijsgebieden in plaats van de meer gebruikelijke 14 groepen van landbouwgebieden (zie bijlage 3), omdat er toen in een aantal gebieden nog onvoldoende steekproefbedrijven waren. De indeling in 14 pachtprijsgebieden is mogelijk gemaakt door de uitbreiding van het aantal steekproefbedrijven. Per 1 januari 2014 zijn twee pachtprijsgebieden gewijzigd¹¹.

¹¹ Het pachtprijsgebied Westelijk Holland is uitgebreid met de twee opgeheven gemeenten Wieringen en Wieringermeer. Deze gemeenten vormen samen met de twee andere opgeheven gemeenten Anna Paulowna en Niedorp de nieuwe gemeente Hollands Kroon. Het pachtprijsgebied IJsselmeerpolders gaat verder zonder de opgeheven gemeenten Wieringen en Wieringermeer. Door deze wijziging zijn de veertien pachtprijsgebieden niet langer gelijk aan de veertien groepen van landbouwgebieden.

Bijlage 3 Groepen landbouwgebieden (14) en grondsoorten



Bron: Grondsoortenkaart 2006, Wageningen Environmental Research; 14 groepen van landbouwgebieden, CBS.

Bijlage 4 Overheidsregels bij huur van bedrijfsruimten

Binnen het 'huurrecht bedrijfsruimten' onderscheidt het Burgerlijk Wetboek (BW) twee typen bedrijfsruimten, met ieder een eigen specifiek huurregime:

- (middenstands)bedrijfsruimte (artikel 7:290 BW)
- overige bedrijfsruimte (artikel 7:230a BW).

Bedrijfsruimte

Een bedrijfsruimte of middenstandsbedrijfsruimte wordt ook wel 290 of ex290 bedrijfsruimte genoemd, omdat deze ruimtes vallen onder artikel 7:290 BW. Een 290 bedrijfsruimte is een pand dat voor het publiek toegankelijk moet zijn en waar het product of de dienst direct geleverd wordt. Te denken valt aan: klein handelsbedrijf, winkel, restaurant, café, afhaaldienst, besteldienst of een ambachtsbedrijf, een hotel of camping. Soms worden deze ruimtes daarom ook wel simpelweg winkelruimte of middenstandsbedrijfsruimte genoemd. Bij twijfel is doorslaggevend hoe afhankelijk het bedrijf van de vestigingsplaats is (plaatsgebondenheid).

Voor de huur van een (middenstands)bedrijfsruimte geldt extra wettelijke bescherming. De betreffende bedrijven zijn vaak afhankelijk van de vestigingsplaats en van investeringen die daaraan zijn gekoppeld. Een voorbeeld is een horecabedrijf dat in de loop der jaren een goede naam heeft opgebouwd. Hierdoor is de locatie aantrekkelijker geworden. Omdat (gedwongen) verplaatsing tot verlies leidt, is er voor deze categorie meer zekerheid bij de huurder. Voor de eerste tien jaar is het huurrecht in principe verzekerd. Het huurcontract wordt vaak voor twee keer vijf jaar aangegaan. De huurder kan het na vijf jaar opzeggen. De verhuurder kan dat alleen als de huurder zich niet goed heeft gedragen of als de verhuurder of zijn familie het pand zelf dringend en voor een langere termijn nodig heeft. De kantonrechter besluit hierover. Opzegging moet minimaal een jaar voor de vijf- of tienjaarstermijn afloopt, gebeuren.

In twee situaties kan aan de kantonrechter door huurder en verhuurder wijziging van de huurprijs worden gevraagd: na afloop van de duur van de huurovereenkomst voor bepaalde tijd; als er minstens 5 jaar is verstreken sinds de laatste door partijen of de rechter vastgestelde huurprijs is ingegaan. Bij de procedure moet er een advies zijn van een of meer deskundigen. De rechter let op de huurprijzen van vergelijkbare bedrijfsruimte ter plaatse en neemt het gemiddelde van de betreffende huurprijzen over de 5 jaar tot de dag van de vordering (middelingsclausule).

Overige bedrijfsruimte

Een overige bedrijfsruimte is ruwweg alles wat geen 290-bedrijfsruimte of woonruimte is. Een overige bedrijfsruimte heeft geen voor het publiek toegankelijk deel. Overige bedrijfsruimtes worden soms ook wel kantoorruimte genoemd, of 230-bedrijfsruimte (omdat ze vallen onder artikel 7:230 BW). Ruimten die geen woonruimte zijn, zoals sportzalen, clubhuizen, garageboxen, vallen onder overige bedrijfsruimte.

Voor de huur van deze 'overige bedrijfsruimten' is de termijn van huren vrij. Dit moeten verhuurder en huurder met elkaar regelen. Het is standaard dat de betalingstermijn ook de opzegtermijn is. Bij maandelijkse betaling van de huur, moet de huur minimaal een maand van tevoren worden opgezegd. In de huurovereenkomst kan een andere termijn zijn afgesproken.

Na het einde van de huurovereenkomst kan de huurder aan de rechter verzoeken om de termijn waarbinnen ontruiming moet plaats vinden te verlengen. De eventuele verlenging kan worden uitgesproken voor maximaal een jaar na het eindigen van de overeenkomst (en nog tweemaal met maximaal een jaar worden verlengd). Als de partijen het niet eens zijn over de huursom voor de verlengingsperiode, stelt de rechter deze vast.

Bijlage 5 Huidige pachtvormen en erfpacht

Reguliere pacht

Reguliere pacht is de klassieke pachtvorm. Deze is voor alle pachtobjecten mogelijk. De wettelijke looptijd is 6 jaar voor los land en 12 jaar voor een hoeve. Voor een kortere pachtduur is goedkeuring van de grondkamer nodig. Reguliere pacht wordt automatisch verlengd met 6 jaar (*continuatierrecht*). Dit gebeurt niet als de pachtovereenkomst is afgesloten voor een door de grondkamer goedgekeurde kortere pachtduur en als de verpachter volgens de regels heeft opgezegd. De pacht eindigt niet bij overlijden en evenmin als de pachter 65 jaar wordt. De pachter kan bij de pachtkamer *indeplaatsstelling* of medepacht vorderen voor de echtgenoot of geregistreerde partner, bloed- en aanverwanten in de rechte lijn of pleegkinderen van de pachter. Bij het einde van de reguliere pacht is de verpachter verplicht de pachter een naar billijkheid te bepalen vergoeding te geven voor de door de pachter aan het gepachte aangebrachte veranderingen en toevoegingen die een verbetering zijn (*melioratierrecht*). De verpachter die tot vervreemding van het verpachte of een deel daarvan wil overgaan, is verplicht de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het recht dat hij voornemens is aan te bieden, te verkrijgen. Het is mogelijk het voorkeursrecht van de pachter te passeren, als de kopende partij kan aantonen dat deze een 'veilige' verpachter is. Dat wil zeggen een verpachter die de grond niet in eigen gebruik zal nemen. Onder vervreemding worden begrepen overdracht van eigendom of vestiging of overdracht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik (*voorkeursrecht*). Bij verkoop van het pachtobject gaan de rechten en plichten van de verpachter over naar de nieuwe eigenaar. Volgens het pachtprizenbesluit zijn de pachtnormen van toepassing, de hoogst toelaatbare pachtprizen. Deze worden jaarlijks aangepast.

Geliberaliseerde pacht

Geliberaliseerde pacht is in 2007 in de plaats gekomen van de eenmalige pacht¹² die in 1995 was geïntroduceerd. Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk voor los land. Deze pachtvorm is flexibeler dan reguliere pacht, omdat er nauwelijks wettelijke bepalingen gelden. De looptijd is vrij. Bij een looptijd van 6 jaar of korter is de pachtprijs vrij. Bij een pachtduur langer dan 6 jaar zijn de pachtnormen - de hoogst toelaatbare pachtprizen - van toepassing. Deze worden jaarlijks aangepast. De pachtovereenkomst eindigt op de afgesproken datum en wordt niet automatisch verlengd. Niet van toepassing zijn het continuatierrecht, het recht op indeplaatsstelling of medepacht en het voorkeursrecht.

Teelpacht

Teelpacht is pacht voor los land, voor een periode van een of twee jaar. Het kan alleen worden afgesloten voor een- of tweejarige teelten waarvoor vruchtwisseling nodig is. De pachtprijs is vrij. De pachtovereenkomst eindigt op de afgesproken datum. Niet van toepassing zijn continuatierrecht, indeplaatsstelling of medepacht en het voorkeursrecht.

Natuurpacht

Natuur- of beheerpacht is verpachting waarbij de landbouwgrond in een reservaat ligt. Daarbij zijn er bijzondere verplichtingen in de pachtovereenkomst opgenomen om de natuur- en landschapswaarden in stand te houden of te ontwikkelen. Hiervoor kan de pachter een beheersvergoeding vragen. Deze vergoeding staat los van de pachtprijs. De looptijd is 6 jaar voor los land en voor een hoeve. De pacht wordt automatisch verlengd met 6 jaar (*continuatierrecht*). De pacht eindigt niet bij overlijden. De pachter kan indeplaatsstelling of medepacht vorderen en het voorkeursrecht is van toepassing.

Informele pacht

Bij de bovengenoemde pachtvormen dient de pachtovereenkomst schriftelijk te worden geregistreerd dan wel getoetst door de Grondkamer. In de praktijk is er hiernaast een groot areaal informele pacht. Deze informele pacht bestaat uit zwarte en grijze pacht. Zwarte pacht zijn pachtovereenkomsten die

¹² Eenmalige pacht gaf de mogelijkheid om grond tijdelijk te verpachten voor een periode van ten hoogste 12 aaneengesloten jaren, waarbij het merendeel van de bepalingen van de Pachtwet niet van toepassing is.

tussen de verpachter en de pachter mondeling zijn aangegaan. Grijze pacht zijn pachtovereenkomsten die weliswaar op papier zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in een grondgebruikersverklaring of huurovereenkomst) en die niet ter goedkeuring aan de Grondkamer zijn toegezonden.

Erfpacht

In tegenstelling tot de pacht is erfpacht een zakelijk recht. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan die van de eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht voorzien van een opstal en kan het erfpachtrecht, inclusief de opstal, verkopen. Het recht van erfpacht is in Nederland geregeld in het BW, Boek 5, Titel 7. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de bloot eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon. In de landbouw worden erfpachtovereenkomsten aangeboden door particuliere en institutionele beleggers in landbouwgrond. Deze contracten kunnen kwalificeren als geïndexeerde geldleningen, waardoor fiscale voordelen ontstaan. In Groningen bestaat nog een variant waarbij sprake is van een eeuwigdurend recht van erfpacht, het recht van beklemming.

Ontwikkeling gebruikstitels landbouwgrond

De ontwikkeling van de gebruikstitels van landbouwgrond van 2007 tot 2017 is weergegeven in tabel B5.1. De gegevens zijn gebaseerd op de Landbouwtelling. De getoonde stijging van de eenmalige pacht is merkwaardig, aangezien die titel vrijwel verdwenen zou moeten zijn. Waarschijnlijk gaat het in de praktijk om andere gebruikstitels, zoals geliberaliseerde pacht of informele pacht. In andere opzichten bevestigt de tabel algemeen bekende trends. Zo neemt het reguliere pachtareaal al jarenlang af; vanaf 2007 met in totaal meer dan 120.000 ha. In dat jaar (2007) is de geliberaliseerde pacht ingevoerd. De kortlopende vorm daarvan (contractduur van zes jaar of minder) heeft zich sterk ontwikkeld: in tien jaar tijd is het areaal in 2017 uitgekomen op meer dan 100.000 ha.

Tabel B5.1 *Gebruikstitels van landbouwgrond (ha) volgens de Landbouwtelling, 2007 en 2017*

	2007	2017
Eigendom	1.093.728	1.041.217
Erfpacht	33.921	43.536
Pacht	458.866	467.382
w.v. reguliere pacht	333.040	230.840
reguliere pacht, kortlopend	40.014	20.308
eenmalige pacht	75.327	82.524
teelpacht	4.921	13.017
pacht van geringe oppervlakten (< 1 ha)	1.313	865
verpachting binnen reservaten (natuurpacht)	4.251	5.191
geliberaliseerde pacht, langer dan 6 jaar	-	10.845
geliberaliseerde pacht, 6 jaar of korter	-	103.792
Overig	304.339	237.691
w.v. tijdelijk gebruik in het kader van de landinrichting	12.806	1.109
in gebruik van een terrein behorende organisatie	6.764	9.959
overige exploitatievormen	284.769	226.623
Totaal areaal	1.890.854	1.789.826

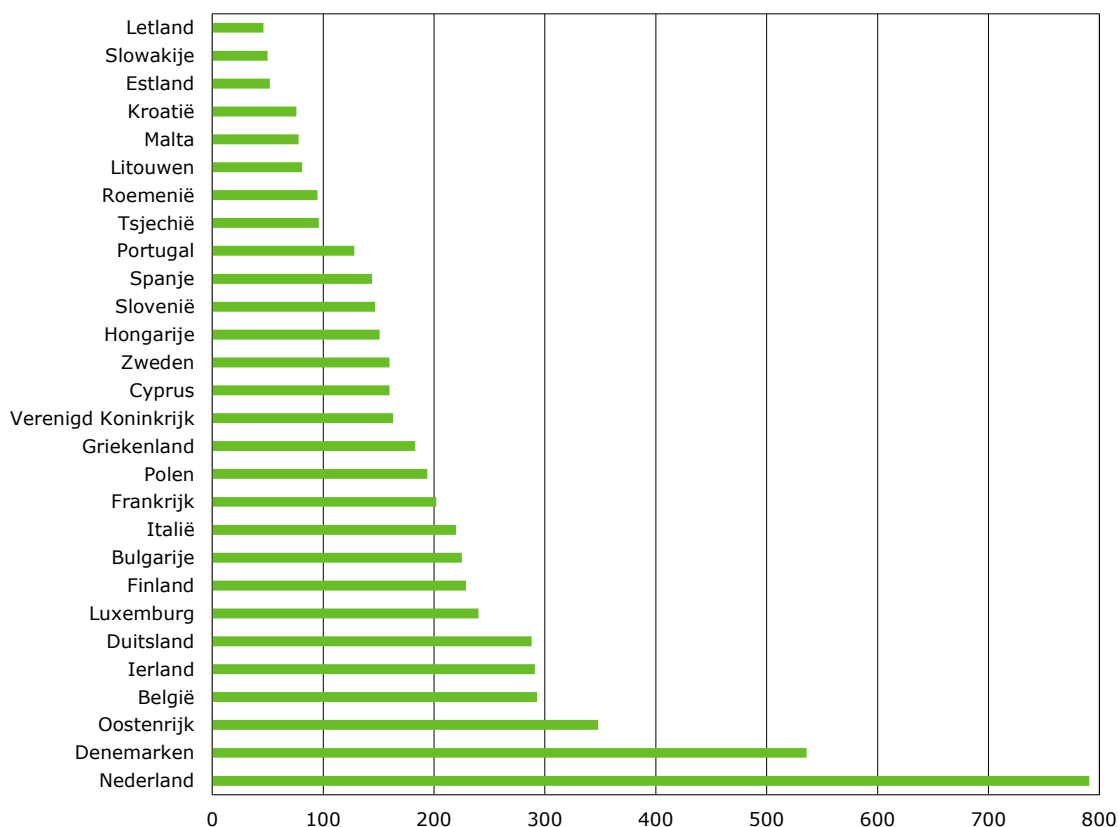
Bron: RVO.nl/CBS, bewerking Wageningen Economic Research.

Per saldo is de verhouding tussen eigendom en pacht in de afgelopen tien jaar weinig veranderd. In 2017 was 58% van de landbouwgrond in eigendom van de agrariërs en was 26% in gebruik op basis van pacht. Het aandeel van de reguliere pacht is in deze periode gedaald van 20% (van het totale areaal landbouwgrond) tot 14%, terwijl het aandeel van kortlopende liberale pacht is geklommen tot 6% (in 2017).

De teruggang van de reguliere pacht vloeit voort uit het feit dat er contracten aflopen, bijvoorbeeld bij bedrijfsbeëindiging, maar er vrijwel geen nieuwe reguliere pachtcontracten worden gesloten. Dit heeft te maken met de sterke bescherming van de pachter, met name de automatische verlenging van de pachtovereenkomst, en de regulering van de pachtprizen. De kortlopende liberale pacht heeft deze kenmerken niet.

Bijlage 6 Pachtprizen en pachtbeleid in EU-landen¹³

Binnen de EU heeft Nederland veruit de hoogste gemiddelde pacht prijs voor landbouwgrond. Hetzelfde geldt voor de agrarische grondprijs. Net als de kooprijzen van landbouwgrond lopen de gemiddelde pachtprizen voor landbouwgrond in de landen van de Europese Unie (EU) behoorlijk uiteen, zowel tussen als binnen de lidstaten. De Baltische staten, enkele Oost-Europese landen en Malta noteren in 2016 de laagste gemiddelde pachtprizen met minder dan 100 euro per hectare (figuur B6.1). In de meeste West-Europese landen ligt de pacht prijs tussen de 200 à 300 euro per hectare. Denemarken en vooral Nederland zitten hier ver boven met respectievelijk 540 en 790 euro per hectare. De verschillen hangen samen met de productiviteit van de grondgebonden landbouw.



Figuur B6.1 Gemiddelde pacht prijs landbouwgrond (euro per ha) EU-landen, 2016

Bron: Eurostat, EU DG-Agri (2018) en Statistisches Bundesamt (2017a), bewerking Wageningen Economic Research.

Bijna helft EU-areaal landbouwgrond gepacht

Het areaal cultuurgrond van de 28 EU-landen bedraagt 174 mln. hectare (in 2013), waarvan 52% in eigendom is van de gebruiker-agrariër en 48% wordt gepacht. Hiertoe behoren ook deelpacht (*shared farming*) en andere gebruiksvormen. Het gemiddelde aandeel pacht loopt uiteen van 18% tot 79% (tabel B6.1). Die verschillen gelden zowel voor West-Europa als voor Midden- en Oost-Europa. In West-Europa is het aandeel pacht in het grondgebruik het laagst in Ierland. In oostelijke EU-landen als Tsjechië en Slowakije wordt de overgrote meerderheid van de landbouwgrond gepacht, terwijl dat in Polen geldt voor een minderheid. Nederland zit met een aandeel van 40% onder het gewogen EU-

¹³ Deze bijlage is gebaseerd op: Huib Silvis en Martien Voskuilen, 2018, 'Nederland ook met pacht prijs aan kop', notitie Wageningen Economic Research, 2018-073

gemiddelde. Gewogen gemiddelde wil zeggen dat rekening is gehouden met het aandeel van elk land in het pachtareaal.

Gemiddelde EU-pachtprijs 200 euro per hectare

Voor de gehele EU-28 is de gewogen gemiddelde pachtprijs in 2016 uitgekomen op 200 euro per hectare. Het verschil tussen de laagste en hoogste pachtprijs - 50 euro per hectare in Slowakije en 790 euro per hectare in Nederland - is aanzienlijk, namelijk een factor 16. Overigens is de bandbreedte van de gemiddelde grondprijs nog wat groter, een factor 31. Een van de mogelijke factoren is de mate waarin de pacht- en grondmarkt zijn gereguleerd in de verschillende landen (zie hierna). De verhouding tussen de pachtprijs en de grondprijs varieert van circa 0,7% in Italië en het Verenigd Koninkrijk, 1,3% in Duitsland en Nederland, 3,3% in Frankrijk tot 5,3% in Roemenië.

Tabel B6.1 Pachtprijzen en enkele kenmerken van 15 EU-landen a)

	Hectare (mln.) b)	% Pacht c)	SO per ha d)	Pachtprijs per ha e)	Grondprijs per ha f)	DP per ha g)
	2013	2013	2013	2016	2016	2016
Frankrijk (FR)	27,7	79	1.290	200	6.100	260
Spanje (ES)	23,3	41	830	140	9.400	220
Verenigd Koninkrijk (UK)	17,1	36	970	160	21.200	180
Duitsland (DE)	16,7	62	2.000	290	22.300	290
Polen (PL)	14,4	18	1.100	190	8.300	230
Roemenië (RO)	13,1	39	790	100	1.900	120
Italië (IT)	12,1	39	2.000	220	35.100	320
Ierland (IE)	5,0	25	910	290	16.000	240
Hongarije (HU)	4,7	59	830	150	3.800	270
Tsjechië (CZ)	3,5	74	1.040	100	5.200	240
Oostenrijk (AT)	2,7	36	1.490	350	-	250
Denemarken (DK)	2,6	32	2.160	540	20.400	330
Slowakije (SK)	1,9	79	770	50	-	220
Nederland (NL)	1,8	40	5.330	790	59.000	390
België (BE)	1,3	64	4.040	290	-	400

a) Het areaal cultuurgrond van de 28 EU-landen bedraagt 174 mln. hectare (in 2013). De landen met meer dan 2% van het areaal cultuurgrond in de EU zijn geselecteerd, behalve Griekenland, Bulgarije en Portugal, plus Oostenrijk, Denemarken, Slowakije, Nederland en België; b) Areaal cultuurgrond (mln. hectare); c) Aandeel pacht in cultuurgrond; d) Standaardopbrengst (SO), een maat voor de (gestandaardiseerde) opbrengst. De SO per hectare heeft betrekking op de akkerbouw- en graasdierbedrijven; e) Gemiddelde pachtprijs landbouwgrond in euro per hectare; f) Gemiddelde agrarische grondprijs in euro per hectare landbouwgrond; '-' Niet beschikbaar; g) Directe betaling per hectare cultuurgrond.

Bron: Eurostat, EU DG-Agri (2018) en Statistisches Bundesamt (2017a en 2017b), bewerking Wageningen Economic Research.

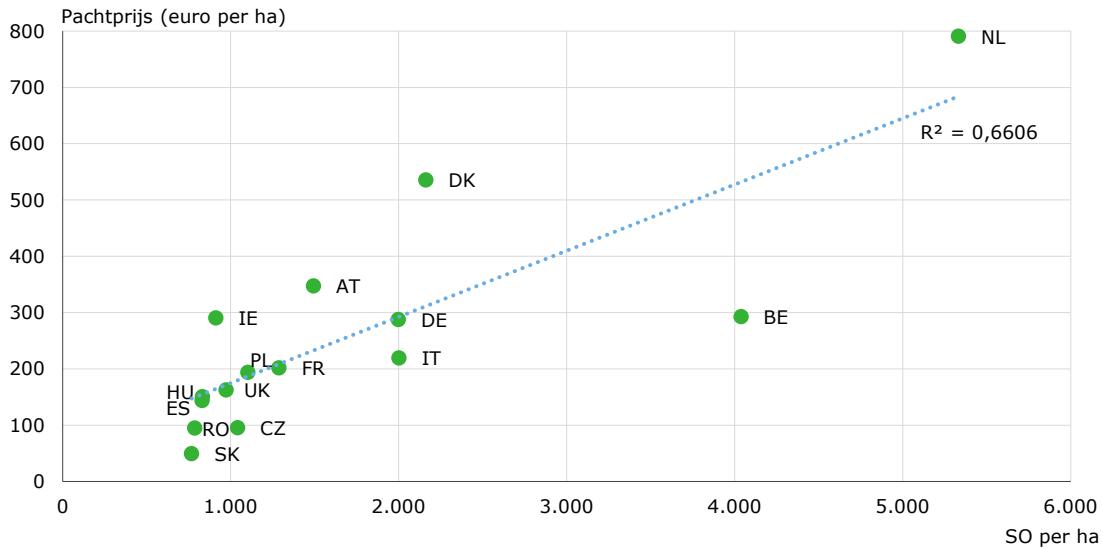
Directe betalingen in meeste landen hoger dan pachtprijs

In 2016 is voor de gehele EU gemiddeld 257 euro verstrekt per subsidiabele hectare in de vorm van directe betalingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De bedragen in tabel B6.1 zijn gebaseerd op het totale landbouwareaal. Omdat dit areaal wat groter is dan het subsidiabele areaal, komen de directe betalingen per hectare landbouwgrond iets lager uit, namelijk op 235 euro per hectare. De directe betalingen lopen uiteen van 120 euro in Roemenië tot 390 euro per hectare landbouwgrond in Nederland. In tien van de vijftien landen liggen de gemiddelde directe betalingen boven de gemiddelde pachtprijs. Bij de hervorming van het GLB voor de periode 2015-2020 is overeengekomen om de verschillen in de gemiddelde steun per hectare tussen de EU-lidstaten te verkleinen (externe convergentie).

Relatie pachtprijs en productiviteit landbouw

De pachtprijsverschillen binnen de EU worden bepaald door verschillende factoren, die tot uitdrukking komen in vraag en aanbod van landbouwgrond. Daarbij spelen ook de natuurlijke productieomstandigheden (bodemvruchtbaarheid, klimaat, water), die zeer uiteenlopend zijn, een belangrijke rol. Het is aannemelijk dat de pachtprijs afhangt van wat de landbouwgrond gemiddeld

opbrengt. Als een globale indicator voor deze grondproductiviteit is de Standaardopbrengst (SO) van de grondgebonden landbouw in figuur B6.2 afgezet tegen de pachtprijs in vijftien EU-landen (zie tabel B6.1). De pachtprijs vertoont voor deze groep landen een vrij sterke samenhang met de grondproductiviteit.



Figuur B6.2 Gemiddelde pachtprijs (euro per ha) en productiviteit (SO per ha) van de grondgebonden landbouw in een aantal EU-landen, 2016

Zie tabel B6,1, waarin ook de afgekorte naam van de landen staat.

Bron: Eurostat, EU DG-Agri (2018) en Statistisches Bundesamt (2017a), bewerking Wageningen Economic Research.

Grote verschillen in regulering pacht- en grondmarkt

In de manier waarop EU-landen omgaan met grondprijzen, verkoop- en pachtcontracten zijn er grote verschillen. De uiteenlopende overheidsbemoeienis is in kaart gebracht door Swinnen et al. (2016). Er zijn sterk gereguleerde en zeer liberale benaderingen ten aanzien van het grondgebruik.

Frankrijk en Hongarije zijn voorbeelden van landen met een sterke regulering. In Frankrijk beheersen de 'Sociétés pour l'Aménagement Foncier et l'Etablissement Rural' (SAFER's) de lokale grondmarkt via hun bevoegdheden om landbouwgrond te kopen, verkopen en verpachten. De SAFER's controleren ook het niveau van bedrijfsherstructurering en -ontwikkeling doordat boeren toestemming moeten verkrijgen voor uitbreiding. In Hongarije kan landbouwgrond alleen in handen zijn van individuen of families ('natuurlijke personen'). Bij de oude lidstaten bestaat de meest liberale regelgeving in Ierland, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk; bij de nieuwe lidstaten is dat in Roemenië en Tsjechië.

Er zijn ook landen waar de regulering gemengd is. Zo is er in Polen een groot verschil tussen de regels voor de pacht- en koopmarkt. Het overgrote deel van het land is in eigendom van gezinsbedrijven. Er is weinig bescherming voor pachters, maar veel bescherming voor eigenaar-grondgebruikers. In België is de koopmarkt vrij, maar is de belangrijke pachtmarkt sterk gereguleerd. Dit geldt ook voor Nederland, zij het dat hier ook het pachtstelsel een gemengd karakter heeft, met de reguliere pacht enerzijds en de geliberaliseerde pacht (en informele pacht) anderzijds.

Onderdeel van de sterke regulering van de pachtmarkt is het vaststellen van de pachtprijs (in Frankrijk, België en Nederland). In Frankrijk bepalen de SAFER's een prijsrange (minimum- en maximumprijs) waarbinnen de pachter en de eigenaar een prijs kunnen afspreken. De vrij lage pachtprijs in België ten opzichte van de grondproductiviteit (zie figuur 6.2) zou mede het gevolg van de prijsregulering kunnen zijn. Over de invloed van het Nederlands prijsbeleid op de betaalde pachtprijs valt op basis van de hier gepresenteerde gegevens niet veel te zeggen, omdat de pachtprijs van Nederland is opgebouwd uit de prijzen van gereguleerde en vrije pachtvormen. Denemarken heeft een relatief hoge pachtprijs, maar daar overheerst het eigendomsbedrijf (pachtaandeel ruim onder EU-gemiddelde).

Bijlage 7 Standpunten voor nieuwe pachtregelgeving

De discussie over de herziening van het pachtstelsel werd in april 2014 afgetrapt met de presentatie van de Evaluatie pachtregelgeving van prof. mr D.W. Bruil (Kamerstuk 27 924, nr. 59). Staatssecretaris S. Dijkema van Economische Zaken had hem gevraagd om een analyse van het pachtstelsel te maken en te onderzoeken welke pachtvormen er in de toekomst nodig zijn. Bruil merkt op dat in de afgelopen decennia een tweeslachtig systeem is ontstaan: aan de ene kant de reguliere pacht met veel dwingendrechtelijke bescherming voor de pachter en relatief lage pachtprizen; aan de andere kant de geliberaliseerde pacht met nauwelijks bescherming voor de pachter, grote contractvrijheid en betrekkelijk hoge pachtprizen. In de praktijk worden er vrijwel alleen nog kortlopende geliberaliseerde pachtcontracten overeengekomen en het areaal dat langdurig (regulier) wordt verpacht neemt gestaag af, zo stelt hij vast. Naast de mogelijkheid tot het afsluiten van flexibele kortdurende pachtvereenkomsten blijft er behoefte aan langdurige pachtvereenkomsten. Zowel pachters als verpachters hebben hiervoor bedrijfseconomische redenen. Pachters kunnen met langere contracten betere investeringsbeslissingen nemen. Verpachters kunnen met langdurige overeenkomsten voor een langere periode het rendement vastleggen. De huidige pachtregelgeving belemmert echter het aangaan van langdurige pachtvereenkomsten omdat deze zijn onderworpen aan wettelijk vastgelegde maximum pachtprizen, aldus de evaluator. Hij beveelt aan dat pachters en verpachters hun zaken zoveel mogelijk onderling kunnen regelen.

Tabel B7.1 Voorstel voor aanpassing pachtstelsel door prof. Bruil

Onderwerp	Regelend recht	Dwingend recht	Bijzonderheden
Schriftelijke vastlegging	Nee	Voor bijzondere bedingen – kortere dan 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	
Pachtprizen	Geen	Mogelijkheid vaststellen 'redelijke pachtprizen'	Informatie over pachtprizen moet beschikbaar zijn
Wijziging bestemming, inrichting en gedaante		Pachter mag wijzigen, tenzij bijzondere omstandigheden	
Melioratierecht	Pachter bevoegd tot verbetering		Vergoeding bij eind pacht
Onderpacht	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	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

Het voorstel van Bruil betekent liberalisering, maar met enige restricties: a) waar nodig bescherming voor de pachter en b) waar mogelijk stimuleren van duurzaam grondgebruik. Het laatste punt is

ingevuld door minimale termijnen (6 jaar voor pacht van los land en 25 jaar voor hoevepacht) aan te bevelen. Voor de bestaande reguliere pacht is een ruim overgangsrecht aanbevolen.

Spelderholt

Het voorstel van Bruil werd kritisch ontvangen, om uiteenlopende redenen. Naar aanleiding van de evaluatie nam een drietal in pacht gespecialiseerde juristen, mr. W.L. Valk, mr. G.M.F. Sniijders, en mr. H.A. Verbakel-van Bommel, het initiatief om met vertegenwoordigers van pachters en verpachters te overleggen over een wenselijke herziening van het pachtrecht. In 2014 werd een deelakkoord over de systematiek en de inhoud van het nieuwe recht ('Akkoord van Spelderholt') bereikt, dat werd gedragen door de betrokken partijen. Over een overgangsrecht voor de prijs voor bestaande reguliere pachtvereenkomsten werd echter geen overeenstemming bereikt.

In de loop van de tijd zijn enkele varianten van het akkoord naar buiten gebracht. Het deelakkoord beschrijft een aantal pachtvormen die in verschillende mate rechten en bescherming bieden aan de pachter respectievelijk de verpachter. Daarbij biedt het akkoord de ruimte voor prijsvorming die is gerelateerd aan de duur van het contract en de mate van bescherming: hoe meer rechten en bescherming de pachter krijgt, hoe meer het pachtcontract hem of haar waard zou zijn. Het akkoord stelt vrije prijsvorming voor bij het afsluiten van nieuwe pachtcontracten. Voor vier pachtvormen uit het akkoord is vrije prijsvorming van toepassing: nieuwe reguliere pacht, loopbaanpacht, teelpacht en pacht van kleine oppervlakten. De vrije prijsvorming zou volgens het akkoord een impuls kunnen betekenen voor het afsluiten van langlopende pachtvereenkomsten. De vijfde pachtvorm die het akkoord voorstelt is de flexibele pacht. Deze pachtvorm komt via vrije prijsvorming tot stand. Ook de duur kan vrij door partijen worden bepaald. De overeengekomen prijs zou echter achteraf op verzoek van pachter of verpachter aan de grondkamer ter toetsing kunnen worden voorgelegd. Deze toetst de prijs en past die dan dwingend aan. Voorgesteld was dat de grondkamers daarbij een maximumprijs hanteren die tussen de 10% en 30% beneden de gemiddelde pacht prijs van nieuwe reguliere pachtvereenkomsten ligt – afhankelijk van de duur van het contract. Van de mogelijkheid tot prijstoetsing zou een preventieve werking uitgaan.

Op 15 oktober 2014 zond de staatssecretaris haar standpunt inzake het pachtsysteem naar de Tweede Kamer. Ze zag het akkoord van Spelderholt als een logisch vervolg op de evaluatie van Bruil. Ze onderschreef de uitgangspunten van het akkoord en kondigde aan het wet- en regelgevingstraject vorm te willen geven. Daarbij gaf zij aan te willen voorzien in een overgangsregime: 'het overgangsrecht zal betrekking hebben op de prijsvorming van reguliere pacht die momenteel gereguleerd is'. Voor wat betreft de prijstoetsing van kortlopende contracten en de rol van de grondkamers werd nader onderzoek aangekondigd.

In opdracht van het ministerie verscheen in 2015 een economische analyse van de voorgestelde prijstoetsing (Silvis en Voskuilen, 2015a). Hierin is aangegeven dat de prijs van flexibele pacht lager zou kunnen zijn, maar niet in alle gevallen: 'Voor flexibele pacht als aanvulling op het bedrijfsareaal kan een hogere prijs worden betaald, omdat de marginale waarde hoger is dan de gemiddelde waarde.' Volgens de analyse zou de voorgestelde toets uitnodigen om uit te wijken naar informele pacht. Voor wat betreft de vormgeving van de prijstoets wordt opgemerkt dat het vaststellen van de maximale prijs arbitrair is omdat goede informatie hiervoor ontbreekt. De reguliere pacht kan niet dienen als referentie omdat die zo verschilt van de flexibele pachtvorm. Voor korte termijn contracten wordt de suggestie verdedigbaar geacht om de agrarische grondprijs als laatste referentiemogelijkheid aan te houden. Maar er worden bezwaren aangevoerd tegen de koppeling van de agrarische grondprijs aan de prijsbeheersing van reguliere pachtcontracten.

Eindtekst van het akkoord

In april 2016 werd de 'eindtekst' van het akkoord van Spelderholt aangeboden aan de staatssecretaris. Er was een nadere overeenstemming over het overgangsrecht en de wijze van (correctieve) prijstoetsing van de diverse pachtvormen. Anders dan in het deelakkoord werden er geen afspraken gemaakt over de herziening van rechtswege van de pacht prijs van bestaande reguliere pachtvereenkomsten. Het huidige systeem van prijsbeheersing blijft in het akkoord ongemoeid. Wel wil men de pieken en dalen van het huidige systeem voor het bepalen van de pacht normen afvlakken.

Tabel B7.2 De belangrijkste pachtvormen van het Spelderholt-voorstel

	Reguliere pacht (nieuw)	Loopbaanpacht	Teeltpacht	Flexibele pacht
Object	Hoeves, gebouwen en los land	Hoeves, gebouwen en los land	Voor los land en voor een- of meerjarige teelten waarmee een relatief hoog rendement kan worden gehaald	Hoeves, gebouwen en los land
Duur	Eerste termijn minimaal 12 jaar voor hoeves en 6 jaar in andere gevallen	Tenminste voor 25 jaar en bovendien niet eindigend voor de AOW-gerechtigde leeftijd van de pachter	Voor de duur van de teelt	Vrij te bepalen
Bijzondere rechten	Continuatie, indeplaatsstelling en voorkeursrecht	Alleen indeplaatsstelling (zonder effect op looptijd)		
Prijs en indexering	Vrij; toetsing aan gemiddelde marktprijzen mogelijk vanaf moment van eerste verlenging; excessen blijven buiten beschouwing	Vrij; toetsing mogelijk indien partijen dat overeenkomen (en met ingang van het door hen overeengekomen moment)	Vrij	Vrij; toetsing aan gemiddelde marktprijzen mogelijk; excessen blijven buiten beschouwing

De eindtekst werd gesteund door LTO Nederland (LTO), de Federatie Particulier Grondbezit (FPG), ASR Vastgoed Vermogensbeheer (ASR), De 12 Landschappen en de Vereniging Natuurmonumenten.

Het voorgestelde recht in het eindakkoord van Spelderholt stelt vrije prijsvorming voor van nieuwe reguliere pachtovereenkomsten en introduceert loopbaanpacht (tabel B7.2). De geliberaliseerde pacht wordt vervangen door flexibele pacht. Deze flexibele pacht is anders dan geliberaliseerde pacht ook mogelijk met betrekking tot gebouwen. De prijs van flexibele pacht kan worden getoetst. Daarbij geldt als maatstaf de gemiddelde marktprijs van vergelijkbare pachtobjecten met dezelfde pachtvorm, tegen vergelijkbare voorwaarden en in vergelijkbare omstandigheden.

Voor de prijs van bestaande reguliere pachtovereenkomsten is overgangsrecht voorzien. Dat overgangsrecht ziet op het moment waarop de grondkamer voor het eerst kan worden gevraagd om een pachtprijs van een bestaande reguliere pachtovereenkomst te herzien volgens de nieuwe maatstaf (te weten: de gemiddelde marktprijs voor vergelijkbare reguliere pachtovereenkomsten).

Het voorgestelde overgangsrecht voor de pachtprijsbepaling is voor een viertal situaties weergegeven in onderstaand overzicht (tabel B7.3).

Tabel B7.3 Overgangsrecht volgens Spelderholt-akkoord voor de pachtprijs van bestaande reguliere pachtovereenkomsten (tussen rechte haakjes de termijnen voor pachtafhankelijke bedrijven a)

1. Pachter heeft geen bedrijfsopvolger	Het huidige stelsel van pachtprijsbeheersing blijft voor de pachter gelden.
2. Er is een bedrijfsopvolger die reeds medepachter is	Het huidige stelsel van pachtprijsbeheersing blijft gelden voor de medepachter (eveneens voor de bedrijfsopvolger van deze medepachter, mits binnen vier [30] jaar na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel indeplaatsstelling of medepacht wordt gevorderd en die vordering wordt toegewezen).
3. Er is een bedrijfsopvolgers die nog geen (mede)pachter is	Het huidige stelsel van pachtprijsbeheersing blijft gelden voor de bedrijfsopvolger, mits binnen vier [30] jaar na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel indeplaatsstelling of medepacht wordt gevorderd en die vordering wordt toegewezen.
4. De zittende pachter overlijdt en het bedrijf wordt door de erfgenamen voortgezet	Indien de pachter overlijdt binnen zes [32] jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, geldt ook voor de erfgenamen van deze pachter dat het huidige stelsel van pachtprijsbeheersing blijft gelden.

a) pachtafhankelijke bedrijven: >37,5% pacht

De mogelijke gevolgen van het voorgestelde overgangsrecht zijn een belangrijke factor geweest achter het besluit van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en de Bond van Landpachters en Eigen Grondgebruikers (BLHB) om het eindvoorstel te verwerpen. Het NAJK heeft ook aangegeven er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat de nu gepresenteerde eindtekst tot het sluiten van langdurige pachtovereenkomsten leidt. De BLHB heeft een alternatief plan gepresenteerd.

Alternatief voorstel van de BLHB

In tegenstelling tot het akkoord van Spelderholt, dat vrije prijsvorming inhoudt, wil de BLHB de tweeslachtigheid van het pachtstelsel wegnemen door prijstoetsing van geliberaliseerde pacht: geen vrije prijsafspraken meer tussen pachter en verpachter bij een geliberaliseerde pachtovereenkomst, maar prijsregulering. De overheid zou de prijstoets kunnen invoeren door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur. De BLHB wil tegemoetkomen aan de belangen van de verpachter in het kader van het vereiste rendement van de verpachter en aan de belangen van de pachter in relatie tot de grondbeloning. Voorgesteld is om bij de berekening van de regionorm - die als basis dient voor de prijstoets - uit te gaan van de waarde van de grond in pachtvrije staat. Nu worden in het huidige pachtnormenbesluit voor geliberaliseerde overeenkomsten langer dan zes jaar de pachtnormen berekend op basis van de verpachte waarde, wat een lagere pachtprijs oplevert. De zesjaarstermijn bij geliberaliseerde pacht vervalt. De netto-pachtopbrengst voor de verpachter zal stijgen, door het aangaan van contracten langer dan zes jaar. Afhankelijk van de grondprijs in de betreffende regio, zal de pachtprijs van geliberaliseerde pacht 10 tot 20% hoger uitkomen dan de reguliere pachtprijs, aldus de BLHB. Deze prijsverhoging zou een stimulans geven voor langdurige contracten. 'Dit bevordert duurzaam grondgebruik. Pacht blijft hierdoor als financieringsinstrument behouden en een ingrijpende herziening van de pachtregelgeving is niet meer nodig', aldus de BLHB.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
NOTA
2018-082

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E communications.ssg@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wur.nl/economic-research

Nota 2018-082

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

