

Oplossingen omtrent knelpunten en belemmeringen pachtwetgeving

Ordernummer 1400014602

prof. mr. J.W.A. (Jeroen) Rheinfeld
Instituut voor Agrarisch Recht
Wageningen
november 2024

1. Inleiding / probleemstelling

Op 29 mei 2024 is door T. Mulder van Partners for Innovation (Pfl) een interview bij de auteur van dit rapport afgenomen. Het interview werd afgenomen als onderdeel van actielijn C3 van het LIFE IP programma All4Biodiversity, dat als doel heeft om de huidige belemmerende wet- en regelgeving ten aanzien van de realisatie van Natura 2000-doelen en natuurinclusieve landbouw in kaart te brengen. In het kader van deze actielijn zijn de uitkomsten van een eerste inventarisatie naar belemmeringen door middel van een multi-stakeholderproces voorgelegd aan relevante partijen om gezamenlijk voorstellen te formuleren ten behoeve van het verbeteren van wet- en regulerend beleid en kaders en opgedane lessen te verzamelen. Vervolgens is door middel van interviews met juristen, gespecialiseerd in de verschillende wet- en regelgevingen, onderzocht in hoeverre deze voorstellen daadwerkelijk kunnen worden toegepast in bepaalde gebieden en op welke manier.

In het interview zijn diverse oplossingen met betrekking tot bestaande knelpunten voor natuurinclusief boeren vanuit de pachtwetgeving op hoofdlijnen besproken. Deze oplossingen worden in dit rapport verder uitgewerkt. Concreet zijn op het thema 'pachtwetgeving' de volgende (juridische) vragen gerezen:

1. Te grote macht van de grondkamer; de grondkamer kan intenties tot verduurzaming in pachtovereenkomsten tegenhouden als "buitensporig";
2. Bestaande pachtovereenkomsten kunnen niet aangepast worden ten behoeve van verduurzaming.

Het IAR is gevraagd de volgende resultaten op te leveren:

1. Een uitwerking van de oplossingen voor de bovengenoemde knelpunten in de pachtwetgeving.
2. Een overzicht met de stappen die nodig zijn om de oplossing te implementeren.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

In onderdeel 2 wordt aan de hand van de parlementaire geschiedenis, de literatuur en de rechtspraak gezien wat de bevoegdheden van de grondkamer zijn in relatie tot de toetsing van duurzaamheidsbedingen in nieuwe (reguliere) pachtovereenkomsten. Tevens wordt de aanpassing van bestaande pachtovereenkomsten ten behoeve van verduurzaming nader besproken. In onderdeel 3 worden enkele vervolgdienrichtingen geschetst voor oplossingen ten aanzien van de benoemde knelpunten. Drie daarvan zullen worden uitgewerkt in onderdeel 4 (aanpassing pachtwetgeving), onderdeel 5 (een 'soepelere' grondkamer) en onderdeel 6 (onderhandelingen met pachters). In onderdeel 7 zullen de concrete stappen die nodig zijn om de oplossing te implementeren worden opgesomd en toegelicht. Geëindigd wordt met een samenvatting/slotconclusie. Het rapport sluit, zoveel mogelijk, aan bij reeds bestaande ontwikkelingen en gedachten rondom nieuwe pachtwetgeving, zodat een nieuwe (her)onderhandeling over de nieuwe pachtwetgeving niet of hooguit slechts op enkele punten nodig zal zijn.

Het concept-rapport is aan opdrachtgever opgeleverd op 27 oktober jl. Dit eindrapport dateert van 27 november jl. Met ontwikkelingen na laatstgemelde datum is geen rekening gehouden.

2. Bevoegdheden grondkamer en aanpassing bestaande pachtovereenkomsten

2.1 De grondkamers / Centrale Grondkamer

De grondkamers oefenen toezicht uit op de inhoud van pachtovereenkomsten. Daarnaast beslechten de grondkamers enkele bijzondere geschillen in pachtkwesties.¹ De grondkamers vinden hun grondslag in de Uitvoeringswet grondkamers. De wet duidt ze aan als zelfstandige bestuursorganen.

De grondkamer bestaat uit een voorzitter en leden; ze wordt bijgestaan door een secretaris (art. 2 Uitvoeringswet grondkamers).

Tegen de beschikking van de grondkamer is hoger beroep mogelijk bij de Centrale Grondkamer. Zie art. 36 Uitvoeringswet grondkamers. De Centrale Grondkamer vormt een personele unie met de pachtkamer van het hof (art. 11 Uitvoeringswet grondkamers). De Centrale Grondkamer is geen bestuursorgaan maar behoort via de personele unie tot de rechterlijke macht. De Centrale Grondkamer beslist in hoogste instantie.

2.2 Bevoegdheden Grondkamer

De taken van de grondkamer volgen limitatief uit het Burgerlijk Wetboek.² Tot die taken behoort in de eerste plaats de toetsing van pachtovereenkomsten, pachtwijzigingsovereenkomsten en pachtbeëindigingsovereenkomsten (art. 7:318 e.v. BW). Art. 7:318 lid 2 BW maakt op deze regel een uitzondering voor de beëindigingsovereenkomst die reeds feitelijk werd uitgevoerd.

Daarnaast treedt de grondkamer in enkele gevallen op ter beslechting van een geschil tussen de verpachter en de pachter, zoals bij de herziening van de pachtprijs (art. 7:333 lid 2 en 3 BW) en het verlenen van een machtiging aan de pachter tot het aanbrengen van veranderingen in de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte (art. 7:348 lid 2 e.v. BW).

2.3 Buitensporige verplichtingen: algemeen

De criteria waaraan een pachtovereenkomst dient te worden getoetst, zijn opgesomd in art. 7:319 lid 1 BW. Zij hebben achtereenvolgens betrekking op de tegenprestatie (sub a en b), de zogenoemde landbouwkundige toetsing (sub c-e) en strijdigheid met titel 7.5 BW (sub f).³

Bij de toetsing van de tegenprestatie wordt primair de (hoogte van) de pachtprijs getoetst (art. 7:319 lid 1 sub a BW). De grondkamer toetst daarbij, op grond van art. 7:319 lid 1 onder b BW, tevens of sprake is van een of meer buitensporige verplichtingen.⁴ De pachtprijs en bijkomstige verplichtingen vormen daarbij in zekere zin communicerende vaten. Zodra pachtprijs en overige verplichtingen tezamen kennelijk een te zware belasting voor de pachter vormen, dient de grondkamer in te grijpen. Dit kan aanleiding vormen tot verlaging van de pachtprijs, dan wel tot vermindering van de bijkomstige verplichtingen door ze als buitensporig aan te merken, dan wel een combinatie van beide. Afhankelijk

¹ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/20

² Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/21

³ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/182

⁴ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/187

van de omstandigheden kan een relatieve vermindering van de verplichtingen van de pachter plaatsvinden door de verplichtingen van de verpachter te verzwaren.⁵

Een verplichting is buitensporig ingeval zij, mede gelet op de hoogte van de overeengekomen pachtprijs, kennelijk niet in een redelijke verhouding staat tot het genot dat de pachter uit hoofde van de pachtovereenkomst wordt geboden. Met 'kenkelijk' wordt benadrukt dat de hoofdregel is dat de grondkamer de overeenkomst van partijen respecteert en het uitzondering is dat een beding wordt gewijzigd of geschrapt. De grondkamer (en in beroep de Centrale Grondkamer) moet dus in beginsel terughoudend toetsen, waarbij niet snel mag worden aangenomen dat een verplichting buitensporig is.⁶ De terughoudendheid is in belangrijke mate door de Centrale Grondkamer genuanceerd, in die zin dat een verplichting buitensporig is 'als deze kennelijk niet in een redelijke verhouding staat tot wat de pachter op grond van de pachtovereenkomst wordt geboden'.⁷

Bijkomstige verplichtingen van de pachter en de pachtprijs zijn, zoals hiervoor in beschreven, tot op zekere hoogte communicerende vaten. Maar niet iedere bijkomstige verplichting is door een lagere pachtprijs voldoende te compenseren. In dat geval bestaat er reden voor het schrappen, althans wijzigen, van de verplichting. De toets aan de norm van buitensporige verplichtingen biedt bovendien de grondkamer de gelegenheid om overeengekomen verslechtingen van de rechtspositie van de pachter, ook als zij niet in strijd zijn met dwingend recht, te corrigeren.

In het geval van geliberaliseerde pachtovereenkomsten voor zes jaar of korter vindt geen prijstoetsing plaats (art. 7:397 lid 1 BW). Dit heeft tot gevolg dat de grondkamer bij zo een pachtovereenkomst de overeengekomen pachtprijs niet kan wijzigen ter compensatie van een verplichting die zonder die compensatie als buitensporig behoort te worden aangemerkt. Dit betekent echter niet dat bij zo'n overeenkomst voor de vraag of van buitensporigheid sprake is ook niet met de hoogte van de pachtprijs rekening mag worden gehouden. Zie Centrale Grondkamer 5 maart 2020, GP 11.801, TvAR 2020/8020 (glyfosaat). Komt de grondkamer tot de conclusie dat, mede gelet op de hoogte van de overeengekomen pachtprijs, een verplichting buitensporig is, dan leidt dit tot schrapping van het desbetreffende beding.

2.4 *Buitensporige verplichtingen: voorbeelden uit de rechtspraak*

In Centrale Grondkamer 3 november 2011, GP 11.664, TvAR 2011/5669 (Staat/Van Didden) had de Staat de bevoegdheid bedongen om op kosten van de pachter een bodemonderzoek te doen uitvoeren en bij gebleken verontreiniging tot sanering over te gaan op kosten van de pachter. Omdat het beding tot gevolg zou hebben dat op de pachter de bewijslast kwam te rusten dat hij geen wanprestatie heeft gepleegd en het beding bovendien de pachter een eenzijdige, volgens de Centrale Grondkamer met normale pachtverhoudingen niet overeenstemmende verplichting om te dulden oplegde, werd het geschrapt.

In Centrale Grondkamer 20 december 2011, GP 11.680, TvAR 2012/5679 (Eysinga/Oostra) had de verpachter voor het geval van een tekortkoming van de pachter boetebedingen bedongen van respectievelijk € 250 en € 500 per dag. Deze bedragen waren door de grondkamer sterk naar beneden bijgesteld. De Centrale Grondkamer oordeelde dat wel degelijk sprake was van buitensporige verplichtingen en verwierp het beroep.

⁵ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/184

⁶ Zie Centrale Grondkamer 5 maart 2020, GP 11.801, TvAR 2020/8020 (glyfosaat)

⁷ Zie Centrale Grondkamer 11 november 2021, GP 11.833, TvAR 2021/8075 (glyfosaat II) en Centrale Grondkamer 27 januari 2022, GP 11.835, TvAR 2022/8083 (glyfosaat III)

In Centrale Grondkamer 25 mei 2009, GP 11.598, TvAR 2010/5562 (Gemeente Best/Spierings) werd buitensporig geoordeeld het beding in een geliberaliseerde pachtovereenkomst dat de pachter de mogelijkheid ontnam om de (gewas)schade te verhalen die hij zou lijden in verband met door de verpachter op het gepachte uit te voeren activiteiten, zonder dat een beperking was aangebracht wat betreft de omvang van die activiteiten en/of de door de pachter te lijden schade.⁸

2.5 Buitensporige verplichtingen i.r.t. duurzaamheidsbedingen

Het kan passend zijn dat aan de verpachter de vrijheid wordt gegund om, op basis van overwegingen van algemeen belang, zoals duurzaamheid, bijzondere bedingen in de pachtovereenkomst op te nemen. Specifiek met betrekking tot bepalingen die worden opgenomen met het oog op de bescherming van milieu, natuur en landschap (hierna tezamen ook aangeduid als duurzaamheidsbedingen) geldt het uitgangspunt dat grondeigenaren, met het oog op duurzaam gebruik van de grond, in beginsel beperkende voorwaarden aan het gebruik van het gepachte mogen stellen. De enkele omstandigheid dat een beding de exploitatievrijheid van de pachter beperkt, betekent dus nog niet dat dat beding buitensporig is.⁹

Zie in dit verband vooral Centrale Grondkamer 5 maart 2020, GP 11.801, TvAR 2020/8020 (glyfosaat I) met betrekking tot een in een door een Provincie in een eenjarige geliberaliseerde pachtovereenkomst opgenomen verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen. Belangrijke elementen in deze zaak waren de transparante wijze waarop bij het aangaan van de pachtovereenkomst over het verbod was gecommuniceerd en dat de Provincie op de koop toenam dat een gevolg van het contractuele verbod kon zijn dat de pachter het gepachte bij het einde van de pacht niet kan opleveren in de staat waarin hij de gronden in gebruik heeft gekregen.

In Centrale Grondkamer 11 november 2021, GP 11.833, TvAR 2021/8075 (glyfosaat II) doorstond in een driejarige geliberaliseerde pachtovereenkomst een glyfosaatverbod eveneens de toetsing van de Centrale Grondkamer. Opnieuw was die toetsing in sterke mate concreet, dat wil zeggen toegespitst op de bijzonderheden van de concrete pachtverhouding en de wijze waarop zij was tot stand gekomen. Ook deze beschikking bevat echter mede meer algemene gezichtspunten. Zo wordt overwogen dat het in de gangbare landbouw tegenwoordig regelmatig voorkomt dat agrariërs geen of slechts sporadisch glyfosaat gebruiken en dat ervan uit kan worden gegaan dat het exploiteren van percelen zonder glyfosaat mogelijk is. Ook betreft de Centrale Grondkamer wetenschappelijke publicaties in de beoordeling, waarin wordt geconcludeerd dat het gebruik van glyfosaat een blijvende negatieve invloed heeft op de bodemgezondheid.

In Centrale Grondkamer 27 januari 2022, GP 11.835, TvAR 2022/8083 (glyfosaat III) en Centrale Grondkamer 24 maart 2022, GP 11.837, TvAR 2022/8092 (glyfosaat IV) was in de voor twee respectievelijk vier jaar aangegane geliberaliseerde pachtovereenkomst niet een beding opgenomen volgens welke het niet aan de pachter kan worden tegengeworpen als hij als gevolg van het glyfosaatverbod aan het einde van de pachtovereenkomst het gepachte niet in dezelfde staat kan opleveren als waarin hij het heeft ontvangen, mits hij redelijkerwijs geen andere maatregelen heeft kunnen treffen om dit te voorkomen. De Centrale Grondkamer voegde in beide gevallen een zodanig beding aan de overeenkomst toe en keurde de aldus gewijzigde overeenkomst vervolgens goed.

Uit deze beschikkingen ontstaat mijns inziens het volgende beeld: steeds moet aan de hand van de concrete omstandigheden worden beoordeeld of sprake is van een buitensporige verplichting. Dat een

⁸ Vergelijk ook Centrale Grondkamer 17 november 2009, GP 11.610, TvAR 2010/5563 (Ledeboer/Oldenhof)

⁹ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/188

bepaald beding de exploitatievrijheid van de pachter beperkt, is in dat verband van gewicht, maar op zichzelf niet doorslaggevend. Die beperking kan namelijk door het belang van de verpachter en overwegingen van duurzaamheid worden gerechtvaardigd, met als randvoorwaarde onder meer transparantie voorafgaand aan de totstandkoming van de overeenkomst en, althans in het geval van een glyfosaatverbod, een beding dat waarborgt dat de pachter niet aansprakelijk is als hij als gevolg van de beperking aan het einde van de pachtovereenkomst het gepachte niet in dezelfde staat kan opleveren.

2.6 Aanpassing bestaande pachtovereenkomsten t.b.v. verduurzaming

De volgende kwestie die aandacht verdient is of bestaande (reguliere) pachtovereenkomsten ‘verduurzaamd’ zouden kunnen worden. Het openbreken van bestaande pachtovereenkomsten ten behoeve van het ‘invoegen’ van bepalingen met het oog op verduurzaming is, binnen de kaders van het huidige pachtrecht, bepaald geen sinecure. Dat wordt extra gevoeld in het geval van reguliere pacht in verband met het zogenaamde continuatierecht (verlenging van rechtswege en een limitatief stelsel van opzeggings- en beëindigingsgronden).

Toch is aanpassing van bestaande overeenkomsten niet volledig onmogelijk. Op grond van artikel 7:326 BW zou een verpachter herziening van de ‘andere bepalingen dan met betrekking tot de tegenprestatie’ te herzien. In Centrale Grondkamer 28 juli 2015, GP 11.749, TvAR 2016/5847 wilde het Waterschap Hunze en Aa’s via deze weg de volgende bepalingen in de overeenkomst laten opnemen:

“Het is de pachter verboden om het pachtobject te bemesten, noch met kunstmest noch met dierlijke mest zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om het pachtobject zelf te bemesten, indien de bestemming de bemesting naar zijn oordeel noodzakelijk maakt.”

En:

“Het is de pachter verboden om chemische middelen op het pachtobject te gebruiken, noch voor onkruidbestrijding, noch voor gewasbescherming zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om op het pachtobject zelf onkruid te bestrijden of gewasbescherming te doen, indien de bestemming van de grasmat dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt.”

De Centrale Grondkamer wees het verzoek af. Artikel 7:326 is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren, maar niet om aan partijen bepalingen op te leggen die zij niet zijn overeengekomen, en zeker niet bepalingen die het tegendeel inhouden van wat zij zijn overeengekomen. De Centrale Grondkamer wijst een alternatieve weg aan: verpachter zou met verwijzing naar artikel 7:370, eerste lid aanhef en onder d, Burgerlijk Wetboek – na opzegging – de tussenkomst van de rechter kunnen inroepen als de pachter niet toestemt in een redelijk aanbod tot het aangaan van een nieuwe pachtovereenkomst of een pachtwijzigingsovereenkomst. Dat kan, in de hier besproken casus – het belang van het waterschap om beheersmaatregelen te kunnen voorschrijven –, worden afgewogen tegen het belang van de pachter om bij de exploitatie van het gepachte zijn eigen keuzes te maken. Uit die afweging kan blijken of het aanbod redelijk is. Daarvan zal niet snel sprake zijn en in elk geval zijn er geen voorbeelden van. Dit alles betekent dus dat bestaande overeenkomsten alleen kunnen worden aangepast in overeenstemming tussen pachter en verpachter. Of een pachter daartoe bereid is, zal ook afhangen van andere onderdelen van het aanbod van de verpachter.

Ten slotte is te denken aan een op redelijkheid en billijkheid gebaseerde heronderhandelingsplicht. Is het de pachter die wijziging van de pachtovereenkomst wil omdat hij van traditionele landbouw wil overschakelen naar een meer duurzame vorm van landbouw, en zitten hem daarbij bepaalde bedingen in de pachtovereenkomst in de weg, dan staat in geval van een gebrek aan medewerking van de zijde van de verpachter de route van art. 7:348 BW open: de pachter kan de grondkamer om een machtiging vragen voor het wijzigen van de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte. De toets van art. 7:348 lid 3 BW lijkt echter afgestemd op traditionele landbouw: 'een doelmatig gebruik van het gepachte'. Dat criterium behoort daarbij, zoals Valk terecht opmerkt, niet als beperkend te worden opgevat, waarbij met een schuin oog mag worden gelet op de maatstaf naar oud recht: het algemeen landbouwbelang (art. 30 Pachtwet 1958). In deze tijd is duurzaamheid binnen dat algemeen landbouwbelang een overweging van gewicht.¹⁰

2.7 Conclusie

De door opdrachtgever opgeworpen vragen/kwesties op het thema 'pachtwetgeving', zoals hiervoor in onderdeel 1 gememoreerd, luiden als volgt:

1. Te grote macht van de grondkamer; de grondkamer kan intenties tot verduurzaming in pachtovereenkomsten tegenhouden als "buitensporig";
2. Bestaande (reguliere) pachtovereenkomsten kunnen niet aangepast worden ten behoeve van verduurzaming.

Op basis van het hiervoor beschrevene kan vraag/kwestie 1 bevestigend worden beantwoord: de toetsingscriteria van art. 7:319 lid 1 sub a en b leiden tot deze gevolgtrekking, hoewel, met name in recente beschikkingen van de Centrale Grondkamer, ruimte lijkt te ontstaan voor het, van geval tot geval, op kunnen nemen van (enige) duurzaamheidsbedingen in nieuwe pachtovereenkomsten. De huidige praktijk is dat duurzaamheidsbedingen vooral worden opgenomen in geliberaliseerde pachtovereenkomsten met een looptijd tot 6 jaar. Voor de bestaande reguliere contracten zijn in het huidige recht mogelijkheden om contracten open te breken en te herzien ten behoeve van het opnemen van duurzaamheidscriteria. Dit kan geregeld worden via een pachtwijzigingsovereenkomst. Als pachter en verpachter hier geen overeenstemming over bereiken zijn er enkele juridische opties om wijzigingen af te dwingen. Uit de praktijk blijkt dat deze opties maar zeer beperkt zijn.¹¹ Daarmee is het antwoord op vraag/kwestie 2 ook gegeven.

3. Denkrichtingen

Globaal genomen kunnen drie denkrichtingen, als oplossingen voor de geconstateerde frictie tussen duurzaamheidsbepalingen en -belangen in (bestaande en nieuwe) pachtovereenkomsten en de (af)toetsing door de grondkamer van deze bepalingen, worden onderscheiden, namelijk:

- Aanpassing van de pachtwetgeving. Deze denkrichting wordt kort uitgewerkt in onderdeel 4.
- Een 'soepelere' grondkamer. Dit komt verder aan de orde in onderdeel 5.
- Onderhandelingen met de pachters. Dit wordt in onderdeel 6 nader besproken.

¹⁰ Ontleend aan W.L. Valk, 'Anders denken over pacht', in: TvAR 2024/3

¹¹ Ontleend aan: 'Transitie in de pacht, Voorstellen voor wijzigingen in de pachtwetgeving', samengesteld door FPG, LTO Nederland, BLHB en NAIK

Uiteraard zijn ook andere oplossingen denkbaar, zoals een integrale uitzondering op toetsing van alle duurzaamheidsbepalingen en -bedingen, in te voegen in bestaande pachtovereenkomsten en – als meest verregaande maatregel – een algehele afschaffing van de grondkamer, maar deze zijn naar mijn inschatting minder effectief en/of (politiek) kansrijk/haalbaar dan de hierboven genoemde denkrichtingen. Daarom beperk ik mij in het vervolg van dit rapport tot een nadere uitwerking van (uitsluitend) de hiervoor genoemde drie denkrichtingen.

4. Aanpassing pachtwetgeving

Verpachters kunnen belang hebben bij duurzaam gebruik van de door hen in pacht uitgegeven grond. In 1993 vond dit belang erkenning binnen de kaders van de pachtwetgeving door de invoering van de bijzondere regeling van reservaatpacht (verpachting door de overheid of een natuurbeschermende organisatie van gronden in natuurreservaten), maar dan uiteraard voor de door die regeling bestreken gevallen. Bepaalde beheersverplichtingen in het belang van natuur en landschap zijn volgens art. 7:389 lid 2 sub a BW niet aan te merken als buitensporige verplichtingen (art. 7:319 lid 1 sub b BW).¹²

Daarbij kan mijns inziens vooral inspiratie worden ontleend aan de hiervoor besproken regeling van de reservaatpacht. De concrete oplossingsrichting is dan betrekkelijk eenvoudig: beheersverplichtingen zoals die nu in het kader van de reservaatpacht worden overeengekomen, dienen binnen alle pachtvormen te worden toegelaten. Dit uiteraard met een afdoende vergoeding voor de agrariër voor de extra werkzaamheden (zie ter inspiratie de al tijden bestaande subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer) en, indien noodzakelijk, tevens met een correctie op de pacht prijs als (verdere) compensatie voor de extra verplichtingen die aan de agrariër worden opgelegd. Bovendien is daarbij tevens vereist dat deze beheersverplichtingen door de grondkamer niet als buitensporig kunnen worden aangemerkt.

Bij de concrete (stapsgewijze) uitwerking van deze route, die in onderdeel 6 zal plaatsvinden, zal ik zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande wetgeving en concrete plannen ten aanzien van nieuwe wetgeving, in dat laatste geval vooral het eind september 2023 door LTO, BLHB, NAJK en FPG aan toenmalig landbouwminister Adema aangeboden breed gedragen voorstel ‘Transitie in de pacht’.

5. Een ‘soepelere’ grondkamer

Na de inwerkingtreding van het nieuwe pachtrecht in 2007 zijn overheden en natuurbeschermingsorganisaties veelal van reservaatpacht overgeschakeld op geliberaliseerde pacht (art. 7:397 BW). Geheel zonder risico is of was dit niet, want voor geliberaliseerde pacht geldt geen volledige contractsvrijheid; de grondkamer toetst geliberaliseerde pachtovereenkomsten wel degelijk op buitensporige bedingen. Bij de grondkamers lijkt lange tijd de gedachte te zijn geweest dat bepalingen in pachtovereenkomsten die de pachter in zijn exploitatievrijheid verder beperken dan waartoe het publiekrecht verplicht, minst genomen verdacht zijn en veelal als buitensporig behoren te worden geschrapt. De reeds in onderdeel 2.5 besproken glyfosaatbeschikkingen van de Centrale Grondkamer van 2020-2022 markeren in dit verband een trendbreuk.¹³ Toch is de exacte omvang en reikwijdte van deze trendbreuk niet eenvoudig te bepalen. Bovendien is deze ontwikkeling (tot nu toe) enkel zichtbaar binnen de geliberaliseerde pacht. De vraag is of deze verruiming/versoepeling een-op-een mag worden doorgetrokken naar de reguliere pachtovereenkomsten. Gezien de hiervoor beschreven onduidelijkheden en (rechts)onzekerheid zal de praktijk gebaat zijn bij meer eenduidige

¹² Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/545

¹³ Ontleend aan: Asser/Valk 7-III 2024/45b

en algemeen geldende criteria, waardoor op voorhand (meer) duidelijkheid bestaat over het al of niet toelaatbaar zijn van concrete duurzaamheidsbedingen. Daardoor is de kans op een onverwachte 'aftoetsing' door de grondkamer aanzienlijk kleiner. Ook dit zal in onderdeel 7 nader worden uitgewerkt en verduidelijkt. Daarbij moet wel worden aangetekend dat decentrale overheden, in het bijzonder de provincies, gezamenlijk een set van duurzaamheidscriteria bij verpachtingen in natuurinclusief te beheren gronden kunnen vaststellen. Dit geeft duidelijkheid vooraf. Probleem is echter dat dit geen rechtskracht heeft en de lijst van duurzaamheidscriteria door de grondkamers genegeerd kan worden. Het is daarom aan te bevelen dat verpachters duurzaamheidseisen die zij in pachtcontracten willen gaan opnemen eerst door de betrokken grondkamer(s) vooraf laten toetsen, zulks in de vorm van een ontwerp-pachtovereenkomst; dit heeft onder andere in Noord-Brabant ertoe geleid dat de grondkamer de aanpassing van pachtcontracten met duurzaamheidsmaatregelen (op voorhand) akkoord heeft bevonden. De toetsing vooraf is mogelijk op grond van het bepaalde in art. 7:324 BW.

6. Onderhandelingen met de pachters

De derde en laatste te bespreken oplossingsrichting is het contractuele spoor tussen verpachter en pachter. De pachtovereenkomst is een bijzondere overeenkomst, waarbij wilsovereenstemming tussen de beide contractspartijen de juridische basis vormt. In onderling overleg tussen de contractspartijen kan, via een pachtwijzigingsovereenkomst (zie art. 7:318 BW), die moet worden goedgekeurd door de grondkamer, een wijziging van de bestaande afspraken worden bewerkstelligd. Via een pachtwijzigingsovereenkomst kan dus worden geprobeerd om, 'tijdens de rit', duurzaamheidsbedingen in te voegen in een bestaande (reguliere) pachtovereenkomst. Ontbreken van wilsovereenstemming over de inhoud van de pachtwijzigingsovereenkomst is hier echter een contractueel breekpunt. De pachter zal dus in zekere zin moeten worden verleid/gestimuleerd tot het tekenen van deze pachtwijziging. Het onderhandelingspel en de wijze waarop dit spel (door met name de verpachter) gespeeld wordt bepaalt hier de uitkomst en de effectiviteit van deze oplossingsrichting.

7. Concrete stappen

In dit onderdeel worden de concrete stappen, benodigd voor de in onderdeel 4, 5 en 6 beschreven oplossingen, beschreven en toegelicht. Ik beschrijf daarbij de in mijn visie meest wenselijke en praktisch eenvoudig toepasbare routes, waarbij uiteraard op detailniveau andere keuzes en richtingen mogelijk zijn.

Oplossing 1 (aanpassing pachtwetgeving) kan worden bereikt door in het sinds 2014 ingezette en sindsdien vooral moeizaam verlopen proces tot modernisering van het pachtrecht (verder) te concretiseren en te versnellen. In maart 2019 kondigde de toenmalige minister van landbouw Schouten een conceptwetsvoorstel tot herziening van het pachtrecht aan. Belangrijke elementen van dat voorstel zouden moeten zijn:

1. De maximale termijn van kortdurende geliberaliseerde pacht (art. 7:397 lid 1) wordt geschrapt;
2. De aldus ontstane vorm van langdurige pacht wordt de nieuwe standaard;
3. Ontmoediging van kortdurende pacht;
4. Vergroting van mogelijkheden voor verpachters tot het stellen van eisen aan het bodembeleid van de pachter;
5. De huidige reguliere pacht blijft grotendeels ongemoeid.¹⁴

¹⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 27924, nr. 73*

Het bedoelde voornemen heeft echter geen vervolg gekregen. Door minister Adema is in 2023 opnieuw een wetsvoorstel aangekondigd.¹⁵ De minister gaf ‘de veldpartijen’ nog korte tijd om met een gezamenlijk voorstel te komen. Eind september 2023 hebben LTO, BLHB, NAIK en FPG aan minister Adema inderdaad een voorstel ‘Transitie in de pacht’ aangeboden. De voornemens van de minister en het voorstel van de veldpartijen komen zeer kort gezegd op het volgende neer: er zou een nieuwe vorm van langdurige pacht moeten komen voor een periode van ten minste 18 jaar, waarbij partijen zelf de pacht prijs en de voorwaarden kunnen bepalen, met een toets op redelijkheid en billijkheid. Kortdurende pacht tot 6 jaar blijft mogelijk, maar dan gebonden aan pacht prijsnormen en beperkt in frequentie. De reguliere pacht blijft bestaan, wat betreft nieuwe overeenkomsten met een vrije prijs. Voor teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is, blijft teelt pacht met een vrije prijs bestaan.

Het voor dit rapport belangrijkste onderdeel van het voorstel, dat volledig in lijn is met de uitgangspunten die Schouten en later Adema formuleerden, is dat in de pacht voorwaarden afspraken gemaakt kunnen worden over bodem kwaliteit en duurzaam bodembeheer.

Het voorgaande biedt een goede basis voor verdere en meer gedetailleerde invulling. Zo is voor het borgen van duurzaam bodembeheer mijns inziens het opstellen van generieke regelgeving noodzakelijk. Dergelijke generieke wetgeving heeft namelijk betekenis voor alle agrarische ondernemers en voor alle landbouwbodems in ons land.¹⁶

Als een (ver)pachter in het nieuw te ontwerpen pacht recht de wens heeft om specifieke duurzaamheids criteria in het pacht contract op te nemen, dan moeten deze criteria mijns inziens primair gekoppeld zijn aan afspraken over het verbeteren van de biologische (o.a. dynamiek bodemorganismen, weerbaarheid gewas), chemische (o.a. organische stof, mineralen) en fysische (o.a. bodemstructuur) bodem kwaliteit.

Het is tevens van belang dat de beoogde duurzaamheids criteria op een gedegen wijze onderbouwd zijn. Die onderbouwing is vooral van belang om te kunnen beoordelen hoe het doel bereik wordt nagestreefd, welke stappen daarin zijn afgesproken en welke afspraken gemaakt zijn bij het niet nakomen van de gewenste doelen. Het ontwikkelen van een KPI (kritieke prestatie-indicator) zou dan voor de hand liggen.

Het opnemen van in algemene zin geldende duurzaamheids criteria (als een soort ‘algemene pacht voorwaarden’) is in beginsel enkel op voorhand mogelijk ten aanzien van nieuwe pacht overeenkomsten. Het aanpassen van bestaande (reguliere) contracten kan, zoals reeds eerder vermeld, alleen plaats vinden met wederzijdse instemming van pachter en verpachter.

Voor zover pachters en verpachters afspraken willen maken die geen relatie hebben met de chemische, biologische en fysische bodem kwaliteit, dan kunnen deze afspraken los van het pacht contract, op basis van een private overeenkomst worden gemaakt. Goedkeuring van deze separate afspraken door de grondkamer is niet vereist. Maar ook hier is het, net als bij de duurzaamheids bedingen die wel via het pacht contract worden vastgelegd, van belang dat op voorhand spelregels worden opgesteld voor het vastleggen van afspraken in een privaatrechtelijke overeenkomst (bijvoorbeeld via het opstellen van een algemeen geldende maatregelen lijst). Dit om wildgroei in bedingen die via private overeenkomsten worden gesloten tegen te gaan. Op deze wijze zou immers aan de toetsing door de grondkamer kunnen worden ontkomen.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 27924, nr. 85

¹⁶ Aldus ‘Transitie in de pacht, Voorstellen voor wijzigingen in de pacht wetgeving’, samengesteld door FPG, LTO Nederland, BLHB en NAIK

Tot slot: het verduurzamen van de bodemkwaliteit via pacht heeft uiteraard een prijs. Afhankelijk van het effect van de overeengekomen maatregelen op het opbrengend vermogen van de grond wordt de pacht prijs naar boven of beneden bijgesteld. Maatregelen waarvoor subsidie wordt ontvangen hebben uiteraard geen invloed op de pacht prijs.

Oplossing 2 (een 'soepelere' grondkamer). De trendbreuk uit de glyfosaatbeschikkingen geeft een nieuwe(re) koers weer bij de toetsing van duurzaamheidsbedingen in pachtovereenkomst aan. Het is echter de vraag of deze lijn de komende jaren verder zal worden doorgetrokken. Dat is in beginsel aan de grondkamers zelf, met eventuele correcties door de Grondkamer. Om deze situatie meer in balans te brengen met het in algemene zin vrij breed gedeelde uitgangspunt dat de autonomie van de grondkamers op het terrein van duurzaamheidsbedingen niet altijd in volle omvang wenselijk is, is het van belang dat de grondkamer een 'beoordelingskader' krijgt aangereikt op basis waarvan zogenaamde 'algemeen geldende duurzaamheidscriteria' beoordeeld kunnen worden. Bij de uitwerking van een nieuw voorstel c.q. 'beoordelingskader' is het vooral van belang dat op voorhand duidelijk is hoe kan en zal worden getoetst wat nu wel en niet als buitensporig moet worden betiteld.¹⁷ Als nadere uitwerking van deze afspraken kunnen algemeen toepasbare 'modelvoorschriften' worden opgesteld die ter goedkeuring aan de grondkamer voorgelegd kunnen worden. Het niet afwijken van deze voorschriften in een concrete pachtrelatie zou de kans op afkeuring door de grondkamer moeten minimaliseren.

Het opnemen van dergelijke uitgangspunten en criteria, gericht op duurzaam bodembeheer kan uitvoeringstechnisch via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld worden. Een AMvB heeft als voordeel dat niet alle details in een wijziging van de wet/pachtregelgeving geregeld hoeven te worden. Bovendien kan een AMvB veel makkelijker en sneller worden gewijzigd dan een wet. Dit heeft als voordeel dat het kader/toetsing voor duurzaam bodembeheer aangepast kan worden zonder daarvoor de wet/pachtregelgeving te herzien.

Eventueel kan in dit verband ook worden gedacht aan toepassing van art. 7:326 BW. Volgens die bepaling kan telkens voor het verstrijken van een pachttermijn bij de grondkamer worden verzocht om herziening van andere bepalingen dan die met betrekking tot de tegenprestatie. Tot nu toe heeft de Centrale Grondkamer die bepaling echter beperkt uitgelegd. Mogelijk zal dit onder invloed van de duurzaamheidsproblematiek alsnog veranderen. Een soepelere grondkamer zal dan ook soepeler omgaan met de toepassingsmogelijkheden van art. 7:326 BW. Dit zal de mogelijkheid tot het succesvol aanpassen van bestaande pachtovereenkomsten met het oog op het opnemen van duurzaamheidsbepalingen zeker doen toenemen.

Oplossing 3 (onderhandelingen met pachters) kan worden bereikt via onderhandelingen tussen pachter en verpachter, waarna vastlegging in de pachtwijzigingsovereenkomst en toetsing door de grondkamer volgt. Eventueel kan hier gekozen worden voor een toetsing vooraf ex art. 7:324 BW. Door het vooraf laten toetsen van de ontwerp-pachtwijzigingsovereenkomst kan het oordeel van de grondkamer vooraf worden verkregen.

8. Samenvatting en slotconclusie

Pacht, of beter gezegd grond, heeft een sleutelpositie in de verduurzaming van de landbouw. Pacht biedt mogelijkheden om de transitie door te zetten door goede afspraken over voorwaarden aan het grondgebruik te maken en vast te leggen. Gedacht kan worden aan samenwerking ter bevordering van

¹⁷ Ontleend aan: 'Transitie in de pacht, Voorstellen voor wijzigingen in de pachtwetgeving', samengesteld door FPG, LTO Nederland, BLHB en NAIK.

bodemvruchtbaarheid, grondgebondenheid, kringlooplandbouw, beperking van middelengebruik, stimulering van landschapsbeheer en behoud van biodiversiteit. Dit vereist flexibiliteit en maatwerk in pachtcontracten om zowel op korte als lange termijn de transitie samen vorm te kunnen geven.

Het doel van dit rapport is om juridische knelpunten in de pachtwetgeving te onderzoeken die natuurinclusief boeren beïnvloeden en om daarvoor concrete oplossingsrichtingen aan te reiken. Bijzondere aandacht ging uit naar de macht van de grondkamer en de (on)mogelijkheden om bestaande pachtovereenkomsten aan te passen voor verduurzaming.

Een van de belangrijkste bevindingen uit het door Partners for Innovation uitgevoerde onderzoek, dat de aanleiding vormde voor dit rapport, was dat de grondkamer te veel macht heeft. Deze instelling kan namelijk verduurzamingsintenties in pachtovereenkomsten blokkeren door deze als "buitensporig" te kwalificeren. Dit creëert een belemmering voor boeren die willen overstappen naar duurzamere praktijken. Daarnaast bleek dat het aanpassen van bestaande pachtovereenkomsten voor verduurzaming complex is, hoewel niet helemaal onmogelijk. De huidige wetgeving staat alleen met veel moeite wijzigingen toe en vereist in principe de instemming van beide partijen.

De bevoegdheden van de grondkamer zijn grotendeels gericht op het toetsen van pachtovereenkomsten. Men toetst of verplichtingen in deze overeenkomsten als buitensporig kunnen worden aangemerkt. Jurisprudentie laat zien dat voorwaarden die de pachter buitensporig belasten, kunnen worden geschrapt. Voorbeelden hiervan zijn onredelijke boetebedingen of verplichtingen tot bodemonderzoek zonder voldoende rechtvaardiging.

Er is echter ook ruimte voor duurzaamheidsbedingen in pachtrelaties. Deze kunnen, zeker sinds de zogeheten 'glyfosaatbeschikkingen' van de Centrale Grondkamer worden opgelegd, mits ze de exploitatievrijheid van de pachter op een redelijke manier beperken en transparant zijn gecommuniceerd. Dit laat zien dat er binnen de bestaande kaders wel enige mogelijkheden zijn om duurzaamheid te integreren in pachtrelaties.

De conclusies van het rapport bevestigen dat de grondkamer haar toetsingscriteria zo hanteert dat verduurzamingsinitiatieven dikwijls worden geblokkeerd. Daarnaast is het aanpassen van bestaande overeenkomsten voor verduurzaming een moeilijke opgave, maar het is niet per definitie onmogelijk. Er zijn mogelijkheden voor wijziging via wederzijdse instemming, uitmondend in een pachtwijzigingsovereenkomst.

Drie belangrijke denkrichtingen werden naar voren gebracht als mogelijke oplossingen voor de geconstateerde fricties. Ten eerste kan de pachtwetgeving worden aangepast om duurzaamheidscriteria expliciet toe te laten in alle pachtvormen. Ten tweede staat de optie open voor een soepelere benadering door de grondkamer, waardoor de toetsing van duurzaamheidsbedingen toegankelijker wordt. Ten derde is er de mogelijkheid om via onderhandeling met de pachter(s) duurzaamheidseisen in bestaande pachtcontracten op te nemen.

Om vooruitgang te boeken, moeten er concrete stappen worden gezet. Dit houdt in dat de wetgeving gemoderniseerd moet worden om verduurzamingscriteria expliciet toe te laten. Tevens is het belangrijk dat een helder beoordelingskader wordt ontwikkeld voor de grondkamers en de Centrale Grondkamer, zodat duurzaamheidscriteria in alle voorkomende situaties eenduidig kunnen worden beoordeeld.

Al met al biedt dit rapport inzichten in de juridische uitdagingen en enkele potentiële oplossingen met betrekking tot de pachtwetgeving en/of het toetsingskader van de grondkamer. Door de integratie van

duurzaamheid in de pachtwetgeving kan de weg verder worden vrijgemaakt voor natuurinclusieve landbouwpraktijken, wat uiteindelijk ten goede komt aan zowel het milieu als aan de agrarische sector.

In algemene zin kan, ter afsluiting, nog worden opgemerkt dat verduurzaming van de landbouw niet enkel voorbehouden is aan pachtgronden. Voorkomen moet worden dat op het gebied van verduurzaming van de landbouw rechtsongelijkheid ontstaat tussen eigendomsgronden en pachtgronden. Om die reden is het van groot belang dat voor de verduurzaming van de landbouw generiek (overheids)beleid wordt ontwikkeld. Wat het best generiek geregeld kan worden vanuit het algemeen belang, moet ook generiek worden geregeld. Het overlaten van regelgeving aan het maatschappelijk verkeer of aan een rechterlijke toets leidt vaak tot verschillende interpretaties en uitspraken die niet altijd in lijn zijn met wat de wetgever heeft bedoeld.¹⁸ In dat kader is de denkrichting 'nieuwe pachtwetgeving' mijns inziens te prefereren boven de denkrichting 'een soepelere grondkamer' en de denkrichting 'onderhandelingen met de pachters'. Maar een combinatie van maatregelen is uiteraard ook goed voorstelbaar. Daarnaast kunnen de eerste twee denkrichtingen uitsluitend door de (Rijks)overheid worden geïnitieerd, terwijl de derde denkrichting 'bottom up', vanuit de praktijk, in gang worden gezet. Dat laatste zou, op korte termijn, pleiten voor inzet van de derde denkrichting, parallel aan de (door het Rijk te realiseren) denkrichting 'nieuwe pachtwetgeving'.

prof. mr. J.W.A. Rheinfeld

Nijmegen/Wageningen, 27-11-2024

¹⁸ Ontleend aan: 'Transitie in de pacht, Voorstellen voor wijzigingen in de pachtwetgeving', samengesteld door FPG, LTO Nederland, BLHB en NAIK.