

Boeren anno 2025: veranderen, verplaatsen of stoppen? Een beschouwing vanuit pachtrechtelijk perspectief

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2025

mr. R. Jansen

1. Inleiding

Op 23 mei 2025 staat de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht gepland, met als thema ‘Boeren anno 2025: veranderen, verplaatsen of stoppen?’. Door diverse ontwikkelingen, zowel op maatschappelijk als juridisch vlak, zal de gemiddelde boer zichzelf vandaag de dag de vraag stellen of diens onderneming in de toekomst nog wel op dezelfde wijze en/of op dezelfde locatie kan worden voortgezet. Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, zijn er in principe drie opties: (1) de boer gaat op dezelfde locatie geheel of gedeeltelijk andere activiteiten ontplooiën, (2) de onderneming wordt verplaatst naar een nieuwe locatie, of (3) de onderneming wordt gestaakt. In dit preadvies beperk ik mij tot een beschrijving van deze opties vanuit het perspectief van het pachtrecht. Er wordt hierna dus steeds uitgegaan van de vooronderstelling dat sprake is van een pachtverhouding. Allereerst wordt ingegaan op de vraag of de boer vanuit het pachtrecht gezien de ruimte heeft om zijn bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk te wijzigen, terwijl de onderneming op dezelfde locatie wordt voortgezet. Vervolgens worden aandachtspunten beschreven ingeval de boer zijn bestaande activiteiten wenst voort te zetten op een nieuwe locatie. In dat kader wordt ook stilgestaan bij de gevolgen van de Didam-arresten in geval van een voorgenomen bedrijfsverplaatsing. Tot slot wordt in dit preadvies ingegaan op de regels van het pachtrecht die van belang zijn als de boer zijn onderneming wenst te beëindigen.

2. Veranderen

2.1 Inleidende opmerkingen

Indien een boer zijn activiteiten wenst voort te zetten op de huidige locatie, maar voornemens is om zijn activiteiten geheel of gedeeltelijk te wijzigen, moet vanuit het pachtrecht bezien rekening worden gehouden met diverse vragen en aandachtspunten. Ten eerste moet worden stilgestaan bij de vraag of in geval van een wijziging van activiteiten nog wel wordt voldaan aan het criterium ‘bedrijfsmatige landbouw’ en in het verlengde daarvan of daarmee nog wordt voldaan aan de definitie ‘pacht’. In dat kader is relevant of de pachter ook niet-agrarische activiteiten mag ontplooiën. Verder is het de vraag of de pachter zonder meer eenzijdig kan besluiten tot verandering van zijn activiteiten en/of de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte. Daarnaast kan de grondkamer mogelijk een rol spelen in het kader van herziening van de pachtovereenkomst. Hierna worden deze aspecten achtereenvolgens besproken.

2.2 Bedrijfsmatige landbouw

Pacht is de overeenkomst waarbij de verpachter zich verbindt om aan de pachter een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw, terwijl de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie (art. 7:311 BW). Voor dit preadvies is uitsluitend het criterium ‘ter uitoefening van de landbouw’ van belang. Op grond van de wet wordt onder landbouw verstaan, steeds voor zover bedrijfsmatig uitgeoefend: akkerbouw, weidebouw, veehouderij, pluimveehouderij, tuinbouw

(daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen), de teelt van vriendhout en riet, en elke andere tak van bodemcultuur, met uitzondering van de bosbouw (art. 7:312 BW). De verpachter en pachter zullen bij het aangaan van de overeenkomst een bepaald gebruik van het gepachte voor ogen hebben: de contractuele bestemming. Om te kunnen voldoen aan de kwalificatie ‘pacht’ moeten partijen dus één of meer van de hiervoor genoemde bestemmingen overeenkomen; anders is van pacht immers geen sprake.

Aan de hand van in vaste rechtspraak ontwikkelde criteria moet worden vastgesteld of de afspraken van partijen, waaronder die inzake de bestemming, voldoen aan de kwalificatie pacht.¹ Het voert te ver om al deze criteria in deze bijdrage inhoudelijk te bespreken. In het kader van de vraag of (nog) sprake is van bedrijfsmatige landbouw is in ieder geval het door partijen beoogde gebruik van belang, niet het feitelijke gebruik bij aanvang of op een later moment. De vraag is waartoe partijen zich tegenover elkaar hebben verbonden. Het feitelijk gebruik bij aanvang van de overeenkomst kan, voor zover dat op dat moment voor de wederpartij kenbaar was, wel bijdragen aan vaststelling van de partijbedoeling.² Daarbij mag niet de eis worden gesteld dat uitdrukkelijk is ingestemd met bedrijfsmatig gebruik; de vraag of dat gebruik op grond van de overeenkomst is toegestaan, moet worden beantwoord op basis van de Haviltex-maatstaf.³

Indien de pachter voornemens is om gedurende de looptijd van de pachtovereenkomst zijn bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk te wijzigen, is – vanuit zijn perspectief – van belang om te waarborgen dat de toekomstige bedrijfsactiviteiten in zijn geheel gezien nog steeds vallen onder het begrip ‘bedrijfsmatige landbouw’. Als niet (langer) sprake is van bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik, kan dat namelijk leiden tot opzegging en beëindiging (art. 7:370 lid 1 onder a BW) of ontbinding van de pachtovereenkomst (art. 7:376

lid 1 BW). In de rechtspraak zijn gezichtspunten ontwikkeld voor de beoordeling of (nog) sprake is van bedrijfsmatige landbouw.⁴ Er moet sprake zijn van een complex van economische activiteiten, gericht op winst door uitoefening van de landbouw. Voor de vraag of daarvan sprake is, gelden de volgende gezichtspunten:

- a. de omvang van het bedrijf en de onderlinge samenhang tussen de diverse bedrijfsactiviteiten;
- b. de vraag of de voor toekomstige winstkansen noodzakelijke investeringen plaatsvinden;
- c. het redelijkerwijs te verwachten ondernemingsrendement;
- d. de vraag of de gebruiker een hoofdfunctie buiten de landbouw heeft;

een en ander in onderlinge samenhang te beschouwen en met inachtneming van de overige omstandigheden van het geval. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat de pachtovereenkomst niet kan worden beëindigd, dienen partijen in geval van een voorgenomen wijziging van activiteiten deze gezichtspunten niet uit het oog te verliezen.

2.3 Verbrede (‘multifunctionele’) landbouw

Door ontwikkelingen op maatschappelijk en juridisch vlak – zoals de stikstofproblematiek in combinatie met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent intern salderen⁵ – is het aannemelijk dat boeren zich bij verandering van de activiteiten op dezelfde locatie niet (uitsluitend) zullen richten op wijziging van het agrarisch gebruik, maar juist op zoek zullen gaan naar mogelijkheden tot verbreding van de activiteiten. Daarbij kan worden gedacht aan agrarisch natuurbeheer of verbreding in de vorm van niet-landbouwkundige activiteiten van de pachter. Bezien moet worden of men zich daarmee niet buiten de definitie van pacht begeeft, omdat niet langer sprake is van landbouw in de zin van de wet (art. 7:312 BW).

1 Hof Arnhem-Leeuwarden 7 oktober 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7719, *TvAR* 2015/5799 (*Van Santen/Merbis*), HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2034, *NJ* 2020/43 (inscharing of pacht) en Hof Arnhem 27 januari 2009, LJN BH3138, *TvAR* 2009/5523 (*Schipborst/Bruggink*).

2 Hof Arnhem-Leeuwarden 19 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8764, *TvAR* 2014/5775 (*Meulman/Bonté*) en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 oktober 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7719, *TvAR* 2015/5799 (*Van Santen/Merbis*).

3 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2034, *NJ* 2020/43 (*Inscharringsarrest*).

4 Hof Arnhem 12 mei 2009, LJN BI4361, *TvAR* 2009/5535 (*Van Boetzelaer c.s./Weenink*).

5 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923. In deze uitspraak wijzigt de Afdeling haar rechtspraak over intern salderen bij de beoordeling van de natuurvergunningplicht. Samengevat komt het er op neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken bij de vraag of er een natuurvergunning nodig is, maar uitsluitend bij de vraag of er een natuurvergunning kan worden verleend. De Afdeling heeft in deze uitspraak het nieuwe beoordelingskader voor intern salderen uiteengezet. De uit deze uitspraak voortvloeiende regels zijn direct van toepassing op alle lopende en toekomstige vergunningprocedures. Dit kan dus mogelijk verstrekkende gevolgen hebben voor boeren die hun activiteiten willen aanpassen naar een andere agrarische bedrijfstak, omdat hiervoor waarschijnlijk een nieuwe natuurvergunning nodig is. Het is dan onzeker of die vergunning wordt verkregen, omdat de kans bestaat dat de natuur ook te lijden heeft onder die nieuwe activiteit.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat, indien de activiteiten van een onderneming gedeeltelijk agrarisch van aard zijn en deels betrekking hebben op andere activiteiten (zoals natuurbeheer of exploitatie van een sociale werkplaats), dit er niet aan in de weg staat dat deze activiteiten, voor zover agrarisch, als bedrijfsmatige landbouw kwalificeren.⁶ In de praktijk komen ook diverse andere vormen van verbrede landbouw voor, bijvoorbeeld de zorgboerderij, het paardenpension, de boerderijcamping en de (boeren)landwinkel. In het kader van verbreding van de landbouw vond de wetgever het niet passend om ook dergelijke niet-landbouwkundige bedrijfsactiviteiten binnen de definitie van pacht te laten vallen.⁷ Volgens de minister is in geval van dergelijke niet-landbouwkundige activiteiten de regeling van pacht van toepassing zolang het karakter van de onderneming agrarisch blijft.⁸

Ten aanzien van agrarisch natuurbeheer is in de rechtspraak expliciet bevestigd dat daarmee sprake is van een vorm van bodemcultuur in de zin van de wet, waarbij verwezen wordt naar ‘algemeen aanvaarde opvattingen in de agrarische praktijk’.⁹ Met betrekking tot die rechtspraak merkt Valk terecht op dat in het betreffende geval sprake was van bodemcultuur, in die zin dat op de gronden paarden werden geweid en dat grasgewas van die gronden werd geoogst. Indien de gronden braak zouden hebben gelegen, zonder dat dit in verband kon worden gebracht met een agrarische exploitatie, dan had de vraag anders moeten worden beantwoord.¹⁰

Bij een verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten gedurende de looptijd van de pachtovereenkomst, zal de pachter zich dus actief de vraag moeten blijven stellen of nog sprake is van een agrarische onderneming. In een recente kwestie die speelde bij de pachtkamer te Zutphen was de vraag aan de

orde of sprake was van pacht, nu de (zelfverklaarde) pachter weliswaar paarden fokte, maar haar inkomsten voornamelijk afkomstig waren uit andere activiteiten, zoals het verzorgen van bosritten, lesactiviteiten en de huisvesting c.q. opvang van zorgcliënten. Nu de agrarische activiteiten in omvang ondergeschikt waren aan de recreatieve en zorgactiviteiten, was volgens de pachtkamer geen sprake van pacht.¹¹ Ten aanzien van het gebruik van een zorgboerderij – in welke situatie uit de afspraken van partijen en het feitelijk gebruik volgde dat de onderneming een zorgverlenend karakter had en dat de agrarische activiteiten daaraan onderschikt waren – is eveneens geoordeeld dat geen sprake was van pacht.¹²

In de praktijk is het inmiddels zeer gebruikelijk dat agrarische ondernemers een nevenberoep uitoefenen (al dan niet buiten de landbouw), terwijl ook rendementen in de landbouw soms langere tijd onder druk staan.¹³ Valk signaleert in dit verband dat het zeer gangbaar is dat een agrarische onderneming een of meer niet-agrarische takken heeft.¹⁴ Dat laatste wordt inderdaad bevestigd in de rechtspraak, waarin dan doorgaans (mede) op basis van de betreffende niet-agrarische activiteiten van de pachter een beëindigings-/ontbindingsvordering van de verpachter ter beoordeling voorligt, gebaseerd op de stelling dat niet langer sprake is van bedrijfsmatige landbouw.¹⁵ Ook uit recent onderzoek van Wageningen Social & Economic Research (WSER) blijkt dat de omzet van multifunctionele landbouw in Nederland sterk blijft groeien.¹⁶ In beginsel is er dus voldoende ruimte voor pachters om hun activiteiten geheel te veranderen of om niet-landbouwkundige nevenactiviteiten te ontplooiën. Op basis van de wetsgeschiedenis en de hiervoor aangehaalde rechtspraak moet echter wel worden gewaarborgd dat het bedrijf van de pachter tevens een agrarisch bedrijf is, terwijl het bedrijfsmatig agrarisch gebruik moet blijven overheersen.¹⁷

6 Bongers e.a., Parl. Gesch. Titel 7.5 BW, p. 59 m.v.n. MvA I EK 30448, D.

7 *Kamerstukken II* 2005/2006, 30448, nr. 15. Dit betreft een amendement van Waalkens waarmee is voorgesteld om aan art. 7:312 BW toe te voegen: “maatschappelijke functies in het kader van de verbreding van de landbouw”. Deze toevoeging is niet overgenomen.

8 Bongers e.a., Parl. Gesch. Titel 7.5 BW, p. 55-57, m.v.n. *Handelingen II* TK 104-6404 t/m 6414.

9 Pk. Hof Arnhem 18 augustus 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BJ5920, *TvAR* 2009/5547 (*Den Hamer/DeCloedt*).

10 Asser/Valk 7-III 2024/81.

11 Pk. Rechtbank Gelderland 18 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9084.

12 Pk. Rechtbank Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3125.

13 Valk, in: T&C Pachtrecht, art. 7:312, aant. 2 onder a.

14 Asser/Valk 7-III 2024/81.

15 Vgl. Pk. Rechtbank Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3125 en Pk. Hof Arnhem-Leeuwarden 27 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:7071.

16 Meulen, H.A.B. van der et al., 2025. ‘Kijk op multifunctionele landbouw; omzet 2007-2023’, Wageningen, Wageningen University & Research, Rapport 2025-033. Het rapport wordt kort besproken in *De Landeigenaar*, april 2025, p. 23.

17 Vgl. D.W. Bruil, ‘Pacht en multifunctionele landbouw’, *TvAR* 2009, nr. 12, p. 496 e.v., waarin uitvoerig wordt ingegaan op de relevante aspecten in geval van verbrede (‘multifunctionele’) landbouw.

2.4 Toestemming verpachter, vervangende machtiging grondkamer

De pachter kan er belang bij hebben om de overeengekomen bestemming te wijzigen en/of om de inrichting of gedaante van het gepachte te wijzigen. De redenen daarvoor zullen niet zelden financieel (bijvoorbeeld met het oog op het genereren van extra inkomsten door nevenactiviteiten) dan wel ideëel (bijvoorbeeld gericht op verbetering van het milieu) van aard zijn. Indien de pachter de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte geheel of gedeeltelijk wil veranderen – waarbij die verandering dus in ieder geval moet passen binnen de hiervoor onder 2.2 en 2.3 omschreven grenzen – dient hij zich eerst tot de verpachter te wenden en toestemming te vragen voor de beoogde verandering (art. 7:348 lid 1 BW). Pas nadat de verpachter die toestemming schriftelijk heeft verleend, mag de beoogde verandering worden aangebracht. Niettemin wordt in de literatuur aangenomen dat mondelinge toestemming voldoende is, voor zover de pachter kan bewijzen dat toestemming is verleend.¹⁸ De strekking van deze bepaling is dat een pachter niet zomaar eenzijdig wijzigingen kan aanbrengen in wat partijen zijn overeengekomen. De verpachter heeft een specifiek object voor een specifiek gebruik ter beschikking gesteld en de pachter heeft dat geaccepteerd. De pachter moet dat object dus in principe in stand laten en gebruiken conform de daaromtrent gemaakte afspraken.¹⁹

Met de ‘inrichting of gedaante’ van het gepachte wordt bedoeld op de feitelijke gesteldheid van het gepachte.²⁰ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verandering van bestaande gebouwen of gronden of oprichting van nieuwe opstallen. Met ‘bestemming’ wordt niet de publiekrechtelijke bestemming bedoeld, maar wat partijen ten aanzien van het gebruik zijn overeengekomen (de contractuele bestemming). Voor zover de pachtovereenkomst op schrift is gesteld – hetgeen ondanks de wettelijke eis niet altijd het geval is (art. 7:317 lid 1 BW) – is de bepaling inzake de bestemming doorgaans niet heel expliciet. Bij de vraag of, en zo ja welke, specifieke bestemming

is overeengekomen komt het aan op uitleg van de pachtovereenkomst.²¹ Toestemming is niet alleen vereist bij wijziging van de bestemming buiten het agrarisch gebruik – zoals het gebruik van het gepachte voor boerengolf²² – maar ook bij wijziging van het agrarisch gebruik. Als een stuk grasland is verpacht voor de veehouderij, mag de pachter die grond niet zomaar ten behoeve van akkerbouw gaan gebruiken.²³ Ook mag een melkveestal niet als varkensschuur worden gebruikt,²⁴ nog los van het feit dat daarvoor ook een verandering van de inrichting of gedaante van de schuur nodig zal zijn. In het kader van een voorgenomen bestemmingswijziging zal tevens relevant zijn of uit de pachtovereenkomst een specifiek voorschrift met betrekking tot het gebruik kan worden afgeleid en hoe die betreffende bepalingen moeten worden uitgelegd.²⁵ Als geen contractuele bestemming kan worden vastgesteld, dan wordt het gebruik dat de pachter is toegestaan begrensd door de wet. Als niet langer sprake is van bedrijfsmatig agrarisch gebruik, is ontbinding van de pachtovereenkomst mogelijk (art. 7:376 lid 1 onder a BW). De pachter kan deze wijze van gebruik derhalve niet staken en zal moeten waarborgen dat het agrarisch gebruik overheerst.²⁶ Als partijen het eens worden over de gewenste veranderingen, kunnen zij hun afspraken vastleggen in een pachtwijzigingsovereenkomst en die overeenkomst ter goedkeuring inzenden aan de grondkamer (art. 7:321 jo 7:323 BW).

Op grond van de wet heeft de pachter geen toestemming van de verpachter nodig als het gaat om veranderingen die bij het einde van de pacht zonder noemenswaardige kosten ongedaan kunnen worden gemaakt en verwijderd (art. 7:348 lid 1 BW, slot). Op grond van de rechtspraak heeft deze uitzonderingsbepaling naar haar aard slechts betrekking op (geringe) veranderingen en toevoegingen aan de inrichting of gedaante van het gepachte en niet op wijzigingen in de bestemming.²⁷

Als de verpachter de gevraagde toestemming niet verleent en de pachter tegen diens wil de veranderingen

18 Asser/Valk 7-III 2024/263. Terecht wordt gesignaleerd dat een voorzichtige pachter zich niet zal laten confronteren met een bewijsrisico en ervoor zal zorgen dat de toestemming op schrift wordt gesteld.

19 D.W. Bruil, ‘Pacht en multifunctionele landbouw’, *TvAR* 2009, nr. 12, p. 497.

20 Vgl. Centrale Grondkamer 1 juli 2010, GP 11.622, *TvAR* 2010/5589 (*Verhoef/Swellengrebel*).

21 Voor een bespreking van de relevante rechtspraak in dit verband vgl. Asser/Valk 7-III/258.

22 Vgl. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:5673, *TvAR* 2016/5833 (*Weenink/Weenink*), m.nt. Harbers.

23 D.W. Bruil, ‘Pacht en multifunctionele landbouw’, *TvAR* 2009, nr. 12, p. 496 e.v.

24 Valk, in: T&C Pachtrecht, art. 348, aant. 2.

25 Pk. Hof Arnhem 18 augustus 2009, LJN BJ5920, *TvAR* 2009/5547 (*Den Hamer/DeCloed*).

26 Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen onder 2.2 en 2.3 is besproken.

27 Pk. Hof Arnhem 7 februari 2012, *TvAR* 2012/5686 (*Backbier c.s./Dassen c.s.*), m.nt. Bruil.

toch wil aanbrenge, biedt de wet de pachter de mogelijkheid om de grondkamer te verzoeken een vervangende machtiging te verlenen (art. 7:348 lid 2 BW). In dat kader is van belang dat de machtiging vóór het aanbrenge van de wijzigingen moet zijn verzocht en verkregen.²⁸ Bijzondere omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat de machtiging niet vooraf wordt gevraagd.²⁹ De grondkamer verleent slechts een vervangende machtiging als de voorgenomen veranderingen noodzakelijk zijn voor een doelmatig gebruik van het gepachte en er geen zwaarwichtige belangen van de verpachter zijn die zich tegen het aanbrenge van die veranderingen verzetten (art. 7:348 lid 3 BW). De grondkamer kan aan de machtiging voorwaarden verbinden of daarbij een last opleggen, zoals de voorwaarde dat de verandering bij het einde van de pacht ongedaan moet worden gemaakt of de voorwaarde dat de pachter een bepaalde vergoeding aan de verpachter betaalt. Ook kan op verzoek van de verpachter de pachtprijs worden aangepast in verband met de veranderingen (art. 7:348 lid 4 BW).

Indien de pachter in strijd met hetgeen hiervoor is beschreven veranderingen in de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte aanbrengt, is in beginsel sprake van een tekortkoming die mogelijk kan leiden tot ontbinding van de pachtovereenkomst (art. 7:376 BW). De pachter kan de tekortkoming in principe niet wegnemen door feitelijke ongedaanmaking van de veranderingen. Wel kan dat laatste meespelen bij de beoordeling of de tekortkoming de ontbinding rechtvaardigt (art. 6:265 lid 1 BW).³⁰ Gelet op het voorgaande doet de pachter er dus goed aan om in geval van een voorgenomen verandering – zowel ten aanzien van een (gedeeltelijke) bestemmingswijziging als wijziging van de inrichting of gedaante van het gepachte – voorafgaand aan het aanbrenge van de verandering toestemming van de verpachter of een vervangende machtiging van de grondkamer te vragen. Daarmee houdt de pachter de mogelijkheid open om bij het einde van de pacht een vergoeding van de verpachter te vorderen, voor zover de betreffende verandering of toevoeging als een verbetering

kan worden beschouwd (art. 7:350 BW; zie verder paragraaf 4.4 hierna). Daarvoor is immers vereist dat de pachter tijdig aan de verpachter mededeling doet van een voorgenomen verbetering.

2.5 Herziening door de grondkamer

In het algemene civiele recht kan de rechter op vordering van een van de partijen de gevolgen van een overeenkomst wijzigen of deze geheel of gedeeltelijk ontbinden op grond van onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW). Ten aanzien van pachtovereenkomsten bestaat die mogelijkheid niet (art. 7:326 lid 4 BW). Wel kunnen de verpachter en pachter telkens voor het verstrijken van een pachttermijn de grondkamer verzoeken bepalingen van de pachtovereenkomst te herzien die geen betrekking hebben op de tegenprestatie. De grondkamer herziert deze bepalingen als de bijzondere omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven en het algemeen landbouwbelang dan wel een redelijk belang van de andere partij zich daartegen niet verzet (art. 7:326 lid 1 en 2 BW). Deze bepaling lijkt op het eerste gezicht de pachter de mogelijkheid te bieden om voorgenomen veranderingen door te voeren, door bijvoorbeeld de grondkamer te verzoeken de bepalingen inzake de bestemming van het gepachte te herzien. Op grond van vaste beslissingen van de Centrale Grondkamer dient deze bepaling er echter slechts toe om (deels) verouderde bepalingen in een pachtovereenkomst weer in overeenstemming te brengen met nieuwere inzichten omtrent de landbouwkundige exploitatie. Het is wel mogelijk om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren, maar niet om aan partijen bepalingen op te leggen die zij niet zijn overeengekomen, zeker niet bepalingen die het tegendeel zouden inhouden van wat zij zijn overeengekomen.³¹ De Centrale Grondkamer past deze bepaling dus restrictief toe. In de literatuur is de vraag al gesteld of deze toepassing wellicht zal veranderen onder invloed van de duurzaamheidsproblematiek.³² Gelet op de klimaatverandering is het niet ondenkbaar dat een verpachter tegen de wens van zijn pachter wenst over te gaan

28 Valk, in: T&C Pachtrecht, art. 348, aant. 3 m.v.n. Centrale Grondkamer 26 februari 1986, *Agr.r.* 1988/4131 (*Verschuuren/Van der Sande*) en Centrale Grondkamer 10 juni 1994, *Pr.* november 1994, 1 (*Gatacre/Kamperman*).

29 Vgl. Centrale Grondkamer 26 februari 1986, *Agr.r.* 1988/4131 (*Verschuuren/Van der Sande*), Centrale Grondkamer 10 juni 1994, *Pr.* november 1994/1 (*Gatacre/Kamperman c.s.*) en Centrale Grondkamer 20 januari 1999, *Pr.* november 1999/11 (*Koning-Dijksboorn c.s./Schutte c.s.*).

30 Vgl. Pk. Hof Arnhem 1 december 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BK9415, *TvAR* 2010/5566, m.nt. Harbers. Inmiddels gelden hiervoor de criteria van het arrest HR 28 september 2018, *NJ* 2019/446 (het zogenaamde ‘*Tenzij-arrest*’).

31 Centrale Grondkamer, 28 juli 2015, dossiernummer: GP 11.749 (*TvAR* 2016/5847), m.nt. Nijman.

32 Asser/Valk 7-III 2024/45c. Zie ook: Th.C.M. Willemsse, ‘Duurzaamheid inpassen in de regulier pachtovereenkomst’, *TvAR* 2021, nr. 9, waarin de juridische instrumenten worden besproken in geval van voorgenomen verduurzaming van het gepachte. Zie verder: W.L. Valk, ‘Verder denken over de pacht’, *TvAR* 2024, nr. 3, p. 158-167.

tot verduurzaming van het gepachte. Het is dus de vraag of de grondkamers op enig moment de weg van art. 7:326 BW zullen openstellen om dit te realiseren. De bestaande uitspraken wijzen op het tegendeel, maar beantwoording van deze vraag gaat het bestek van dit preadvies te buiten. Zoals hiervoor besproken, heeft de pachter in ieder geval de mogelijkheid om bij gebrek aan toestemming van de verpachter voor het aanbrengen van een verandering – bijvoorbeeld in het kader van verduurzaming van gebouwen – een vervangende machtiging aan de grondkamer te vragen (art. 7:348 BW).

3. Verplaatsen

3.1 Inleidende opmerkingen

Een pachter kan er door omstandigheden voor kiezen om zijn bedrijf te verplaatsen, bijvoorbeeld gelet op de ligging van zijn bedrijf ten opzichte van een Natura 2000-gebied en de beperkingen die dat meebrengt. Ook kan sprake zijn van een gedwongen bedrijfsverplaatsing, zoals bij ontbinding door de verpachter wegens een voorgenomen ontwikkeling van het gepachte voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden in overeenstemming met het algemeen belang (art. 7:377 BW). Daarnaast kan worden gedacht aan de situatie dat sprake is van onteigening van het gepachte, waarbij de onteigenaar aan de pachter een bijkomend aanbod doet in de vorm van een vervangende locatie.³³ Bij verplaatsing van het agrarisch bedrijf zal in de eerste plaats de vraag zijn of de huidige verpachter zelf de nieuwe locatie ter beschikking kan stellen of dat een nieuwe pachtovereenkomst moet worden gesloten met een andere (rechts)persoon. Indien de huidige verpachter het gebruik van de vervangende locatie kan verstrekken, moeten partijen in ieder geval de afspraken inzake wijziging van de locatie en omvang van het gepachte vastleggen. Als na verplaatsing de pachtovereenkomst moet worden aangegaan met een nieuwe verpachter, moeten deze afspraken vanzelfsprekend worden vastgelegd in een nieuwe pachtovereenkomst. In dat geval zal tevens de pachtovereenkomst met de oude verpachter moeten worden beëindigd. In dat kader moet dan ook worden stilgestaan bij de financiële afwikkeling van de pachtverhouding. Op beëindiging

van de pachtovereenkomst en de gevolgen daarvan wordt hierna in paragraaf 4 verder ingegaan. Indien de verpachter een overheidsorgaan is, zullen de regels op basis van de Didam-arresten³⁴ een rol spelen.

3.2 Beëindiging of wijziging van de pachtovereenkomst

Wanneer de pachter zijn bedrijf wenst te verplaatsen of daar door omstandigheden toe gedwongen wordt, moet ten eerste de vraag worden beantwoord of de huidige verpachter de pachter de vervangende locatie in pacht kan verstrekken of dat een pachtovereenkomst met een nieuwe partij moet worden gesloten. Die laatstgenoemde situatie benoem ik, maar is gelet op de praktijk vrij hypothetisch van aard. Tegenwoordig zijn verpachters niet snel bereid zijn om nieuwe langlopende reguliere pachtovereenkomsten te sluiten.³⁵ Indien bij verplaatsing een nieuwe verpachter wordt gevonden, zal dus doorgaans sprake zijn van geliberaliseerde pacht van los land. De verplaatsende pachter moet zich dan afvragen of hij daarmee voldoende waarborgen heeft voor voortzetting van zijn onderneming, nu bij geliberaliseerde pacht geen automatisch recht bestaat op verlenging van de pachtovereenkomst (art. 7:397 BW).

Verondersteld mag worden dat een pachtovereenkomst ten minste een beschrijving zal bevatten van het gepachte, waaronder een beschrijving van de locatie en omvang. Indien de rechtsverhouding met de huidige verpachter op de nieuwe locatie kan worden voortgezet en enkel de locatie en omvang van het gepachte wijzigen, kunnen partijen ervoor kiezen om de huidige pachtovereenkomst in gewijzigde vorm voort te zetten, in die zin dat uitsluitend de beschrijving van het gepachte wordt aangepast, hetgeen dikwijls tevens zal nopen tot aanpassing van de pachtprijs. Hoewel een mondelinge overeenkomst rechtsgeldig is en daaraan ook bepaalde rechtsgevolgen kunnen worden verbonden,³⁶ zullen partijen in de praktijk doorgaans hun afspraken vastleggen in een schriftelijke pachtwijzigingsovereenkomst, die dan wel binnen twee maanden nadat de overeenkomst is aangegaan ter goedkeuring zal moeten worden ingezonden aan de grondkamer (art. 7:317 jo 7:321 BW). Zolang de grondkamer de wijziging niet heeft goedgekeurd blijft de oorspronkelijke pachtovereenkomst gelden, terwijl

³³ Vgl. HR 20 april 2018, NJ 2019/128. Het onderwerp onteigening wordt in deze bijdrage verder niet inhoudelijk besproken.

³⁴ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam I*), *TvAR* 2021/8079 en HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*), *TvAR* 2024/8192.

³⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 27924, nr. 88 (Kamerbrief staatssecretaris inzake herziening pachtregelgeving) en *Kamerstukken II* 36687, nr. 2 (Initiatiefnota van de leden Bromet en Van Campen over “De wijsheid in pacht”).

³⁶ Vgl. Asser/Valk 2024/181.

het niet mogelijk is om nakoming van de wijzigingsovereenkomst te vorderen; partijen kunnen slechts niet eenzijdig terugtreden (art. 7:323 lid 1 BW).

Voor zover de verpachter de nieuwe locatie niet zelf ter beschikking kan stellen en de pachter het gebruik van de oude locatie volledig wenst te staken, zal de huidige pachtovereenkomst moeten worden beëindigd. Zoals gezegd wordt hierop nader ingegaan in paragraaf 4.

Indien de pachter in het kader van een voorgenomen bedrijfsverplaatsing de pachtovereenkomst wenst te beëindigen, zal de verpachter de opzegging van de pachter doorgaans dankbaar in ontvangst nemen. Daarmee eindigt immers de reguliere pachtovereenkomst, hetgeen de verpachter ruimte biedt om zijn onroerende zaken op een voor hem meer gunstige wijze in gebruik te geven.³⁷ De enige situatie die ik kan bedenken waarin de verpachter hiermee niet zal instemmen, is het geval waarin de pachter omvangrijke verbeteringen heeft aangebracht aan het gepachte en de verpachter op het door de pachter gewenste moment van beëindiging (nog) niet over de middelen beschikt om de (mogelijk) daaraan te koppelen vergoeding te voldoen. In het zeldzame geval dat de verpachter niet bereid is om medewerking te verlenen aan beëindiging van de pachtovereenkomst, zal de pachter de huidige pachtovereenkomst moeten opzeggen (art. 7:367 lid 3 BW). Opzegging is mogelijk tegen het einde van een lopende pachttermijn, bij deurwaardersexploot of aangetekende brief, met inachtneming van een opzegtermijn van ten minste één jaar (art. 7:367 lid 1 en 2 BW).

Nu pachtgrond in de omgeving niet altijd beschikbaar is, zal een pachter in geval van een bedrijfsverplaatsing mogelijk de huidige pachtovereenkomst gedeeltelijk willen beëindigen respectievelijk voortzetten.³⁸ Dit roept de vraag op of het mogelijk is om een pachtovereenkomst gedeeltelijk – bijvoorbeeld uitsluitend ten aanzien van de gebouwen – op te zeggen, zodat het gebruik van de gronden kan worden voortgezet. Nijman stelt, onder verwijzing naar het systeem van art. 7:374 BW, dat het

voor de hand ligt om bij opzegging door de pachter een gedeeltelijke beëindiging alleen mogelijk te achten met tussenkomst van de rechter.³⁹ Deze kan dan in het concrete geval beoordelen in hoeverre de belangen van partijen rechtvaardigen dat de pachtovereenkomst voor het gedeelte dat voor de pachter onaantrekkelijk is geworden wordt beëindigd, aldus Nijman. Uit de literatuur kan worden afgeleid dat partiële beëindiging van de pachtovereenkomst onder oud recht in ieder geval tot de mogelijkheden behoorde.⁴⁰ Daarin kunnen argumenten worden gevonden om te betogen dat partiële opzegging naar huidig recht eveneens mogelijk zou moeten zijn. In het kader van het schrijven van deze bijdrage is geen jurisprudentie naar huidig recht aangetroffen waarin deze vraag bevestigend dan wel ontkennend wordt beantwoord. Indien het gepachte gedeeltelijk niet voor bedrijfsmatige landbouw wordt gebruikt, is voor dat gedeelte in ieder geval wel partiële ontbinding mogelijk.⁴¹

3.3 Verplaatsing wegens ontbinding op grond van art. 7:377 BW

Dit preadvies handelt, zoals hiervoor beschreven, over de vraag of boeren anno 2025 mogelijk zouden moeten veranderen, verplaatsen of stoppen. Deze vraagstelling impliceert dat de keuze in dit kader bij de boer (de pachter) ligt. Om die reden zal ik verder niet uitvoerig ingaan op de situatie dat een bedrijfsverplaatsing is ingegeven door een keuze van de verpachter. Toch kan de wettelijke mogelijkheid voor de verpachter om de pachtovereenkomst te ontbinden in verband met een voornemen om het gepachte geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor niet-landbouwkundige doeleinden in overeenstemming met het algemeen belang, niet geheel onvermeld blijven (art. 7:377 BW). Hierna volgt een korte signalering van dit onderwerp. Voor een volledige beschrijving wordt verwezen naar de relevante literatuur.⁴²

Gezien de stikstofproblematiek ligt het voor de hand dat de overheid bepaalde gebieden zal willen bestemmen voor niet-agrarische doeleinden (bijvoorbeeld: natuur), teneinde de stikstofdepositie in een bepaald gebied terug te dringen. De overheid zou dan vanuit

37 De verpachter kan bijvoorbeeld los land geliberaliseerd gaan verpachten. Indien tevens gebouwen in gebruik worden verstrekt kan gedacht worden aan agrarische erfpacht.

38 Vgl. Pk. Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2016, *TvAR* 2016/5857, m.nt. Nijman. In deze kwestie wilde de pachter het gebruik van de bedrijfsgebouwen beëindigen en het gebruik van de gronden voortzetten. Het hof heeft de vorderingen over en weer afgewezen en de pachtovereenkomst geheel in stand gelaten.

39 Vgl. zijn noot onder Pk. Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2016, *TvAR* 2016/5857.

40 Vgl. Houwing-Heisterkamp, Pachtwet art. 47, nr. 507 en 508 en Houwing-Heisterkamp, Pachtwet, art. 36, nr. 437.

41 Pk. Hof Arnhem 12 april 2011 (tussenarrest) en 19 juli 2011 (eindarrest), LJN BQ3104, *TvAR* 2011 (*Van Steen/Van Steen*), nr. 9, p. 377-382.

42 Asser/Valk 7-III 2024/473 e.v. en Valk, in: T&C Pachtrecht, art. 377.

de positie van verpachter het instrument van art. 7:377 BW kunnen inzetten om tot ontbinding van pacht-overeenkomsten te komen, met als argument dat de nieuwe bestemming het algemeen belang dient. In geval van ontbinding heeft de pachter dan recht op schadeloosstelling (art. 7:377 lid 3 BW). Voor de berekening van de schadeloosstelling wordt aansluiting gezocht bij het onteigeningsrecht. De schadeloosstelling ziet op de periode dat de pachter zonder de ontbinding nog op het gepachte had kunnen blijven. Indien in het kader van vaststelling van de schadeloosstelling geheel of gedeeltelijke verplaatsing van het bedrijf tot uitgangspunt wordt genomen, is de schade doorgaans met redelijke zekerheid te bepalen. De kosten van verhuizing en herinrichting zullen dan moeten worden vastgesteld. Als de pachter een vervangende locatie kan gaan pachten, bestaat de schade mede uit een verschil tussen de oude en nieuwe pachtprijs. Als de pachter bij verplaatsing een vervangend object zal moeten aankopen, moet daarbij rekening worden gehouden met een berekening van de rentelast die dit meebrengt. Het wegvallen van de oude pacht kan daarop in mindering worden gebracht. Het verschil moet vervolgens worden gekapitaliseerd en maakt onderdeel uit van de totale schade. Dat geldt ook ten aanzien van andere lasten die een gevolg zijn van het feit dat de pachter ongewild eigenaar moet worden van een vervangende locatie, in plaats van pachter. Als niet alle verplaatsingskosten in aanmerking worden genomen bij bepaling van de schadeloosstelling, moet de rechter dit duidelijk uitwerken in zijn vonnis, zodat kan worden vastgesteld of wel sprake is van volledige schadeloosstelling.⁴³ Mijns inziens zullen de literatuur en rechtspraak met betrekking tot de hoogte van de schadeloosstelling partijen in veel gevallen voldoende aanknopingspunten bieden om in te schatten wat ongeveer de hoogte van de schadeloosstelling zou moeten zijn als deze in het kader van een procedure zou moeten worden vastgesteld.⁴⁴ Die uitgangspunten zouden partijen ook kunnen aangrijpen om een minnelijke regeling te verkennen. Het vaststellen van de schadeloosstelling zal immers niet zelden een kostbaar en langdurig proces zijn, waarbij ook deskundigen zullen moeten worden betrokken, met alle kosten van dien.

3.4 Verplaatsing en Didam

Een groot deel van het pachtareaal in Nederland is eigendom van de overheid. Bij een voorgenomen bedrijfsverplaatsing is de kans dus relatief groot dat de nieuwe verpachter een overheidsorgaan is. Een bevoegdheid die op grond van het burgerlijk recht aan een overheidslichaam toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht (art. 3:14 BW). Onderdeel van het publiekrecht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel. De overheid moet bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten deze beginselen in acht nemen.⁴⁵ In het zogenoemde Didam I-arrest⁴⁶ heeft de Hoge Raad bepaald dat dit ook geldt voor de beslissing met wie en onder welke voorwaarden een koopovereenkomst met betrekking tot een onroerende zaak wordt gesloten. Aangenomen wordt dat deze regels ook gelden, indien de overheid een voornemen heeft om een pachtovereenkomst te sluiten.⁴⁷ Op basis van voornoemd arrest moet een overheidslichaam uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel – dat in dit verband strekt tot het bieden van gelijke kansen – bij een voorgenomen verkoop van een onroerende zaak mededingingsruimte bieden aan (potentiële) gegadigden, indien er meer gegadigden zijn voor de aankoop van de onroerende zaak in kwestie of redelijkerwijs te verwachten is dat dit het geval zal zijn.⁴⁸ Het overheidslichaam zal dan met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd, aldus de Hoge Raad. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, om gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van het gepachte, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Daarover moet het overheidslichaam tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten kenbaar te maken op een manier dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. De hiervoor genoemde mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond

43 Asser/Valk 7-III 2024/485.

44 Asser/Valk 7-III 2024/475 e.v. en Valk, in: T&C Pachtrecht, art. 7:377, met verwijzing naar de relevante jurisprudentie.

45 Vgl. HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565, rov. 3.3 (NJ 1987/727), m.nt. Scheltema en HR 24 april 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0582, rov. 3.3 (NJ 1993/232), m.nt. Scheltema.

46 HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam I), TvAR 2021/8079.

47 Vgl. W.L. Valk, 'Verder denken over de pacht', TvAR 2023, nr. 3, p. 159 e.v.

48 De Hoge Raad verwijst in dit verband naar de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het verlenen van schaarse vergunningen: ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, rov. 8.

van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor verpachting. In dat geval moet het overheidsorgaan zijn voornemen tot verpachting tijdig voorafgaand aan verpachting op zodanige wijze bekendmaken dat iedereen daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor genoemde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. In het Didam II-arrest⁴⁹ heeft de Hoge Raad meer duidelijkheid verschaft over de uitleg en toepassing van de hiervoor beschreven regels. Op basis van dit arrest geldt dat een koopovereenkomst (of pachtovereenkomst) die in strijd met de Didam-regels is gesloten, niet nietig of vernietigbaar is. Een overheidslichaam dat in strijd met de Didam-regels overgaat tot verkoop (of verpachting) van een onroerende zaak, handelt in beginsel onrechtmatig jegens een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop (of verpachting) ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen, hetgeen kan leiden tot schadeplichtigheid van het bewuste overheidslichaam. Ook kan, zolang er nog geen overeenkomst tot stand is gekomen of zolang deze niet is uitgevoerd, onder omstandigheden aanleiding bestaan om, op vordering van de gepasseerde gegadigde, het overheidslichaam te verbieden om tot verkoop (of verpachting) over te gaan. De Hoge Raad heeft verder verduidelijkt dat de Didam-regels niet in tijd beperkt zijn, dus ook van toepassing zijn op handelingen van de overheid die hebben plaatsgevonden vóórdat het Didam I-arrest is gewezen.⁵⁰ Daarnaast volgt uit het arrest dat het opstellen van een plan waarin zakelijke (objectieve) voorwaarden zijn gesteld waaraan slechts één partij kan voldoen, de overheid niet ontslaat van toepassing van de Didam-regels. Hieruit volgt dat ingeval er volgens het overheidsorgaan slechts één serieuze gegadigde is, niet kan worden volstaan met een publicatie waarin is gemotiveerd waarom men voornemens is om aan die serieuze gegadigde te verkopen c.q. verpachten, maar dat er alsnog een (nader door de overheid te bepalen) selectieprocedure

moet volgen waarin andere gegadigden zich kunnen melden die een gelijke kans wordt geboden.⁵¹ De wijze waarop deze procedure moet worden vormgegeven zal verder moeten worden uitgekristalliseerd in de praktijk. Tot slot heeft de Hoge Raad verduidelijkt dat de Didam-regels niet dwingen tot een veiling of verkoop (of verpachting) aan de hoogsteieder. Aan welke gegadigde een onroerende zaak zal mogen worden verkocht c.q. verpacht is afhankelijk van de door het overheidsorgaan, met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte, te stellen objectieve, toetsbare en redelijke criteria. De Didam-regels bieden ruimte om die criteria in beleidsregels op te nemen.⁵²

Voor de pachtpraktijk zullen de Didam-arresten met name relevant zijn in gevallen waarin (geliberaliseerd) verpachte gronden opnieuw moeten worden uitgegeven dan wel de situatie waarin de overheid een verplaatsende pachter wenst te faciliteren door het aanbieden van een vervangende locatie. In de rechtspraak zijn inmiddels diverse voorbeelden te vinden waarbij pacht en Didam onderwerp van de procedure waren.⁵³ Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om deze rechtspraak volledig inhoudelijk te bespreken. In deze rechtspraak worden de criteria uit het Didam I-arrest in pachtsituaties toegepast. Hierna worden enkele belangrijke punten uit voornoemde rechtspraak besproken.

Voor de pachtpraktijk zal een belangrijke vraag zijn of het de overheid als verpachter nog is toegestaan om een-op-een te verpachten. Op basis van de hiervoor besproken Didam-arresten is dat in principe slechts mogelijk als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor verpachting, in welk kader dus altijd een (door de overheid te bepalen) selectieprocedure gehouden moet worden. De vraag is dus wanneer sprake is van één serieuze gegadigde. Hierna worden twee uitspraken besproken.

49 HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*), *TvAR* 2024/8192.

50 In zijn noot onder het arrest merkt De Jager terecht op dat hier zal moeten worden beoordeeld of de vordering uit hoofde van onrechtmatige daad niet is verjaard.

51 Vgl. noot van De Jager onder HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*), *TvAR* 2024/8192.

52 Diverse overheidsorganen hanteren tegenwoordig een zogenaamde beleidsnota of uitvoeringsnota waarin de processen inzake gronduitgifte (zoals pacht) zijn beschreven.

53 Rb. Noord-Nederland 10 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82, bekrachtigd in hoger beroep: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:3167; Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:739; Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6121, (gedeeltelijk) vernietigd in hoger beroep: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4816; Rb. Oost-Brabant 7 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:498; Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2558; en Rb. Overijssel 20 januari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:240.

In een zaak bij de rechtbank Noord-Holland⁵⁴ kreeg een pachter, na jaren grond in pacht te hebben gehad, van de verpachter (de gemeente) de mededeling dat de pachtovereenkomsten zouden eindigen en niet opnieuw een-op-een zouden worden verpacht. De pachter probeerde zich te verzetten tegen een openbare aanbesteding van de verpachting van de percelen. De rechtbank oordeelde onder verwijzing naar het Didam I-arrest dat uitgangspunt is dat een overheidslichaam de te verpachten grond moet aanbieden door middel van een (openbare) selectieprocedure en dat de pachter onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat hij op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria de enige gegadigde was. Daarvoor was in ieder geval onvoldoende dat de pachter kosten heeft gemaakt dan wel investeringen heeft gepleegd waaruit de verwachting bleek dat meerjarig zou worden gepacht. Die investeringen waren overigens ook onvoldoende omvangrijk om in het voordeel van de pachter te kunnen werken. Onduidelijk is of anders zou zijn geoordeeld als die investeringen wel omvangrijker waren geweest. Deze uitspraak illustreert dat het de overheid als verpachter niet zonder meer is toegestaan om opnieuw een pachtovereenkomst met dezelfde pachter aan te gaan. Dat een pachter de gronden al jaren in gebruik heeft of bepaalde investeringen heeft gedaan zal in principe onvoldoende zijn om hem als de enige serieuze gegadigde aan te merken. Indien het betreffende overheidsorgaan van mening is dat een bepaalde pachter de enige gegadigde is, zal dit goed moeten worden gemotiveerd en zal in principe alsnog een bepaalde selectieprocedure moeten worden gevolgd waarin andere partijen de kans krijgen mee te dingen naar de in pacht uit te geven percelen.⁵⁵

In een andere procedure⁵⁶ wilde de gemeente Amersfoort de eigendom van enkele percelen gemeentegrond ruilen met percelen van een derde, waarna de gemeente die percelen wilde doorverkopen ten behoeve van de realisatie van een islamitische begraafplaats. De te verwerven gronden waren verpacht aan een melkveehouder. De gemeentegronden die betrokken zouden worden in de grondruil waren ook verpacht. De gemeente publiceerde de voorgenomen grondruil en grondverkoop in het gemeenteblad, waarna de respectievelijke pachters een procedure startten. Zij wilden namelijk zelf de percelen verwerven. In eerste aanleg zijn de pachters in het gelijk gesteld. Het hof heeft die uitspraak vernietigd en de

vorderingen van de pachters alsnog afgewezen. Met de gemeente is het hof eens dat in casu sprake was van één serieuze gegadigde. In dat kader neemt het hof tot uitgangspunt dat de grondruil en (door)verkoop niet los van elkaar moeten worden gezien, maar dat het gaat om het samenstel van beide transacties met als achterliggend beleidsdoel om op de betreffende locatie een islamitische begraafplaats te realiseren. De gronden van de betreffende derde zijn daarvoor het meest geschikt. Die derde is slechts bereid die gronden over te dragen indien compensatiegrond wordt aangeboden, waarvoor redelijkerwijs alleen de betreffende gemeentegronden in aanmerking kwamen. Om die reden was de betreffende derde de enige gegadigde voor de grondruil, waardoor mededingingsruimte niet geboden hoefde te worden, aldus het hof.

Gelet op maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de hiervoor reeds genoemde stikstofproblematiek, is het niet ondenkbaar dat de overheid in het kader van realisatie van een natuurbestemming of herstel van omliggende natuur een pachter in het kader van een bedrijfsverplaatsing vervangende grond wil aanbieden en deze een-op-een aan de betreffende pachter zal willen gunnen. Op basis van de rechtspraak is het maar zeer de vraag of dit doel (realisatie dan wel herstel van natuur) in combinatie met het bestaan van een pachtverhouding voldoende zal zijn om een-op-een te mogen gunnen. Enerzijds zou in lijn met de hiervoor genoemde uitspraak van het hof het standpunt kunnen worden ingenomen dat het betreffende doel (realisatie dan wel behoud van natuur) uitsluitend kan worden verwezenlijkt als de betreffende pachter wordt verplaatst, waartoe hij dan waarschijnlijk slechts bereid zal zijn als hem een vervangende locatie wordt aangeboden. Op basis daarvan zou kunnen worden gemotiveerd dat de pachter in het betreffende geval de enige serieuze gegadigde is. Anderzijds volgt uit de hiervoor besproken rechtspraak dat het feit dat iemand pachter is op zichzelf onvoldoende is om van één serieuze gegadigde te kunnen spreken. Mijns inziens zou het wenselijk zijn als in dit soort gevallen – dus: als de overheid met het oog op herstel dan wel ontwikkeling van natuur de pachter vervangende percelen wil aanbieden – een-op-een kan worden gegund. Op basis van de Didam-arresten zal de overheid dan aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten motiveren waarom de betreffende pachter de enige serieuze gegadigde is, terwijl nog steeds een bepaalde selectieprocedure zal

54 Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:739.

55 Vgl. de noot van De Jager onder HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*), *TvAR* 2024/8192.

56 Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6121, (gedeelte) vernietigd in hoger beroep: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4816.

moeten worden gevolgd. Onderdeel van de motivering van de overheid zal dan moeten zijn dat het bestaan van de huidige pachtovereenkomst het herstel dan wel de ontwikkeling van de natuur belemmert en dat het aanbieden van vervangende pachtgrond aan de betreffende pachter de enige oplossing kan bieden. De ontwikkelingen in de rechtspraak zullen hierover definitief uitkomst moeten bieden.

Op het moment van schrijven van deze bijdrage springt met name één uitspraak van de rechtbank Overijssel in het oog, die is gepubliceerd nadat het Didam II-arrest is geweest.⁵⁷ In het betreffende kort geding werd geoordeeld dat de Didam-regels niet van toepassing waren, nu (kort gezegd) geen sprake was van een overheidslichaam maar een privaatrechtelijke rechtspersoon die door de gemeente Kampen was opgericht en waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is. Dat laatste roept de vraag op of overheidsorganen de Didam-regels kunnen ontlopen door hun vastgoed in te brengen in een soortgelijke privaatrechtelijke ‘overheids’-rechtspersoon. Dit gaat het bestek van dit preadvies te buiten.⁵⁸

Op grond van het voorgaande moet in het kader van een voorgenomen verplaatsing van de agrarische onderneming dus rekening worden gehouden met de beperkingen op grond van de Didam-arresten. Indien de vervangende locatie eigendom is van een overheidsorgaan, zal deze in geval van verkoop of verpachting aan de verplaatsende boer de hiervoor beschreven regels in acht moeten nemen. Dat betekent dat de overheid in principe niet zonder meer kan overgaan tot verkoop of verpachting van een vervangende locatie aan de verplaatsende boer. Uitgangspunt is dat in dat geval mededingingsruimte geboden moet worden aan (potentiële) gegadigden, tenzij aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria de conclusie gerechtvaardigd is dat de verplaatsende boer de enige serieuze gegadigde is. Maar ook dan moeten de Didam-regels in acht worden genomen en dient in principe een selectieprocedure te worden gehouden waarin potentiële gegadigden zich kunnen melden.

Deze praktijk brengt mee dat de pachter die voornemens is zijn bedrijf te verplaatsen naar een locatie die eigendom is van een overheidsorgaan zich geconfronteerd zal zien met een hoge mate van onzekerheid wat betreft de kansen dat daadwerkelijk

tot koop of pacht van de betreffende locatie kan worden overgegaan. Een pachter die voornemens is zijn bedrijf te verplaatsen dient in dat kader ook rekening te houden met de vraag tegen welk moment beëindiging van de huidige pachtovereenkomst mogelijk is, terwijl hij alsdan tegelijkertijd rekening zal moeten houden met de tijd die ermee gemoeid is om tot aankoop dan wel pacht van de vervangende locatie te kunnen komen. De procedures in dat kader zullen immers tijd in beslag kunnen nemen, zeker indien zich een of meer andere (potentiële) gegadigden melden. Niet zelden zullen de einddatum van de pachtovereenkomst in geval van beëindiging en de datum waarop duidelijkheid kan worden verkregen omtrent de aankoop dan wel pacht van de nieuwe locatie uiteenlopen. De pachter dient zich hiervan rekenschap te geven. Het verdient dan ook aanbeveling dat de pachter tijdig vóór het verstrijken van een lopende pachttermijn – tegen welk moment de huidige pachtovereenkomst kan worden beëindigd – het proces inzake aankoop dan wel pacht van de vervangende locatie te starten. Als de huidige pachtovereenkomst moet worden opgezegd in verband met verkrijging van de nieuwe locatie, dient deze ten minste een jaar voor de einddatum van de lopende pachttermijn te worden opgezegd overeenkomstig de wettelijke formaliteiten. Als die termijn niet kan worden gehaald, gelet op het stadium waarin het koop- dan wel pachttraject zich verkeert, zal de pachter ofwel het risico moeten nemen dat hij in de selectieprocedure mogelijk niet als winnaar uit de bus komt ofwel eieren voor zijn geld moeten kiezen en van verplaatsing moeten afzien, onder voortzetting van de huidige pachtovereenkomst. Een pachter zal er in dat geval verstandig aan doen om in lijn met het gezegde “gooi nooit oude schoenen weg voordat je nieuwe hebt” altijd voor die laatstgenoemde optie te kiezen. Daarbij moet nogmaals worden aangetekend dat een verpachter in geval van reguliere pacht een vrijwillige beëindiging vanuit de pachter doorgaans zal verwelkomen. Als er in het kader van het proces van verwerving van de nieuwe pachtlocatie dus onvoldoende tijd is om de huidige pachtovereenkomst tijdig op te zeggen, zal er vrijwel altijd voldoende ruimte zijn om met de verpachter afspraken te maken over voortijdige c.q. tussentijdse beëindiging van de pachtovereenkomst met wederzijds goedvinden als een nieuwe pachttermijn al is aangevangen op het moment dat de vervangende locatie wordt gegund.

57 Rb. Overijssel 20 januari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:240.

58 Bregman plaatst daar kritische kanttekeningen bij (vgl. A.G. Bregman, ‘Grondverkoop door gemeentelijke vennootschap en Didam’, TBR 2025-34). Hij motiveert onder verwijzing naar jurisprudentie inzake het aanbestedingsrecht waarom de Didam-regels gelden voor elke vervreemding van onroerende zaken door publiekrechtelijke instellingen.

4. Stoppen

4.1 Inleidende opmerkingen

De overheid heeft regelingen geïntroduceerd met voorwaarden voor de uitkoop van veehouderijen: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (“Lbv”), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (“Lbv-plus”), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (“Lbv kleinere sectoren”), de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (“Lvvp”) en de provinciale subsidieregelingen die zijn vormgegeven conform de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (“Rpgb”).⁵⁹ Een stoppende boer die aan de voorwaarden voldoet, komt op basis van die regelingen in aanmerking voor een subsidie. Indien de boer die tevens pachter is zijn onderneming wenst te beëindigen, zal daartoe de pachtovereenkomst eveneens moeten worden beëindigd. Jegens de verpachter kan dan mogelijk aanspraak worden gemaakt op een vergoeding voor verbeteringen die tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst door de pachter zijn aangebracht (melioratierecht). In dat kader speelt ook de vraag wat er geldt met betrekking tot de afrekening van fosfaatrechten.⁶⁰ Op basis van het pachtrecht gelden ten slotte ook regels inzake de staat waarin het gepachte bij het einde van de pacht weer ter beschikking moet worden gesteld aan de verpachter. Hierna wordt hier verder op ingegaan.⁶¹

4.2 Uitkoopregelingen en pacht

In de wettelijke regelingen zelf is het woord ‘pacht’ niet vermeld.⁶² Uitsluitend in de toelichting bij de Lvvp wordt melding gemaakt van pacht.⁶³ Op basis van de betreffende regelingen kan alleen de veehouder die zijn veehouderijlocatie sluit een subsidieaanvraag indienen. In de respectievelijke regelingen is ‘veehouder’ als volgt (ongelukkig) gedefinieerd: “natuurlijke persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat een veehouderijonderneming drijft.” In de toelichting bij de respectievelijke regelingen is onderkend dat in het in de praktijk voorkomt dat een veehouder voor zijn bedrijf een stal gebruikt die eigendom is van een ander. Beschreven is dat in die situatie de eigenaar dan niet de veehouderonderneming drijft en ook niet zal beschikken over een uniek bedrijfsnummer (‘UBN’), dus dat degene aan wiens naam het UBN is gekoppeld bij twijfelgevallen als veehouder in de zin van de betreffende regelingen kan worden aangemerkt. Oftewel, in beginsel lijken de respectievelijke regelingen ruimte aan de pachter te bieden om een subsidieaanvraag in te dienen.

Voor zover sprake is van pacht, zal dat gelet op de doelgroep waarop de diverse regelingen zich richten (veehouders), hoevepacht zijn. Nu in de regelingen met pachtverhoudingen niet specifiek rekening is gehouden, roept dat de vraag op of partijen elkaars toestemming nodig hebben voor deelname.⁶⁴ Zoals hiervoor is beschreven volgt slechts uit de toelichting

59 In deze bijdrage zal niet uitgebreid inhoudelijk worden ingegaan op deze regelingen, maar slechts op de pachtrechtelijke aspecten daarvan. Voor een inhoudelijke bespreking van de Lbv en Lbv-plus wordt verwezen naar R. Ligtoet, ‘De uitkoopregelingen en dwang: woest aan//betrekkelijk’, *TvAR* 2023, nr. 7-8, p. 451 e.v. en voor het overige naar de inhoud van de respectievelijke regelingen.

60 Dit betreft enkel een signalering. Voor een inhoudelijke bespreking inzake de afrekening van fosfaatrechten verwijs ik naar J. de Roos, ‘Pacht en fosfaatrechten: de tussenstand na 5 jaar’, *TvAR* 2023, afl. 2, p. 136 e.v. en A.K. van der Vis, ‘De civiele kant van productierechten. Een overzicht van enkele civielrechtelijke thema’s en een blik op de toekomst. Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2023’, *TvAR* 2023, nr. 7-8, p. 486-495.

61 Voor een uitvoerige bespreking van de diverse civielrechtelijke aspecten die aan bod komen in geval van beëindiging van een landbouwbedrijf verwijs ik naar het preadvies van D.M.H.M. van Dijk, ‘Civielrechtelijke aspecten bij vrijwillige bedrijfsbeëindiging in de landbouw’, *TvAR* 1999, afl. 4, p. 162 e.v. In deze bijdrage beperk ik mij zoals beschreven tot een bespreking van de pachtrechtelijke aspecten.

62 In de literatuur is er ook bijzonder weinig over geschreven. Vgl. E.H.M. Harbers, ‘Welke positie heeft de verpachter bij de uitkoopregelingen veehouderij?’, *De Landeigenaar*, december 2023. Vgl. tevens A. van Bavel en G.J. De Jager, Landelijke beëindigingsregeling veehouder (plus): waar staan we en waar loopt de praktijk tegenaan?, *LTB* 2024/16. Op het moment van schrijven van deze bijdrage is er geen rechtspraak bekend inzake pacht en de genoemde regelingen.

63 Staatscourant 2024, nr 28636, p. 28: “Om te kunnen voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot het sluiten van een veehouderijlocatie moet de veehouderijonderneming de op de te verlaten veehouderijlocatie in gebruik zijnde bouwwerken in eigendom hebben. Als dat niet het geval is, zal de medewerking en de toestemming verkregen moeten worden van degene die wel eigenaar is van de betreffende bouwwerken. Indien de bouwwerken op de te verlaten locatie niet in eigendom zijn van de veehouderijonderneming, zoals in geval van hoevepacht, zal aan de veehouderijonderneming geen subsidie voor overname van bouwwerken op de hervestigingslocatie worden verstrekt. In een dergelijk geval kan wel subsidie voor de sloop van de bouwwerken op de achtergelaten locatie worden verstrekt, mits voldaan wordt aan de voorwaarden voor de sloop en op basis van de aangetoonde werkelijke kosten van de sloop.” Verder is vermeld dat voor deelname aan de regeling niet noodzakelijk is om de hervestigingslocatie in eigendom te verkrijgen, maar dat een pachtovereenkomst in dat kader voldoende is.

64 De inschrijftermijn voor de Lbv is op 1 december 2023 gesloten en de inschrijftermijn voor de Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren op vrijdag 20 december 2024. De Rpgb heeft als einddatum 28 februari 2025. Hetgeen in dit kader wordt besproken is dus met name relevant voor verpachters en pachters die zich voor deze regelingen hebben ingeschreven of dat hadden willen doen, maar dat niet hebben kunnen doen wegens het ontbreken van toestemming van de andere partij. De Lvvp heeft als einddatum 30 november 2027,

bij de Lvvp dat medewerking en toestemming van de eigenaar (derhalve: de verpachter) nodig is.⁶⁵ De oplossing wordt echter geboden door het wettelijk systeem en de voorwaarden voor deelname aan de respectievelijke regelingen. Indien sprake is van een pachtverhouding kan de verpachter zelf niet deelnemen aan een van de regelingen; de betreffende onderneming zal immers door de pachter (veehouder) worden geëxploiteerd. Indien de verpachter dus zonder toestemming een subsidieaanvraag zou indienen, zou deze vanzelf moeten afstuiten op het feit dat hij niet de veehouder is.⁶⁶ Andersom zal een pachter niet zonder toestemming van de verpachter kunnen voldoen aan de vereisten van de betreffende regelingen. Onderdeel van alle regelingen is dat een overeenkomst met de Staat⁶⁷ moet worden gesloten, waarvan onderdeel uitmaakt dat bij overdracht van de productielocatie in de koopovereenkomst een kettingbeding wordt opgenomen luidende dat de locatie niet gebruik zal worden voor het houden van ‘landbouwhuisdieren’⁶⁸ en dat elke opvolgende verkrijger aan dezelfde verplichting wordt gebonden. Met uitzondering van de modelovereenkomst die als bijlage aan de Lvvp is gehecht, bevat iedere modelovereenkomst bij de respectievelijke regelingen de verplichting tot vestiging van een kwalitatieve verplichting om de locatie niet te gebruiken voor het houden van landbouwhuisdieren. Alleen de eigenaar/verpachter zal bevoegd en in staat zijn tot vestiging van een dergelijke kwalitatieve verplichting (art. 6:252 BW). Daarnaast is onderdeel van iedere regeling dat de dierenverblijven moeten worden gesloopt; daartoe is de pachter niet zelfstandig bevoegd (art. 7:348 BW). Gelet op het voorgaande zou de pachter dus ook niet zonder toestemming van de verpachter kunnen deelnemen aan een regeling.

De verpachter zou ten hoogste de pachter op de betreffende regelingen kunnen wijzen, maar er is in beginsel geen rechtsregel die de pachter verplicht daaraan medewerking te verlenen. Uitgangspunt van de wet is juist dat – zolang de pachtovereenkomst voortduurt – de

verpachter het gepachte aan de pachter ter beschikking moet blijven stellen en dat sprake is van een gebrek als hij niet het ongestoord gebruik en genot verstrekt (art. 7:336 BW jo art. 7:337 BW). De pachter kan evenmin zonder meer afdwingen dat de verpachter medewerking verleent aan deelname aan één van deze regelingen. Hoewel partijen op basis van het pachtrecht niet kunnen afdwingen dat de andere partij medewerking verleent aan deelname aan een van deze stoppersregelingen, kan de vraag worden gesteld of de redelijkheid en billijkheid hier mogelijkheid een oplossing zouden kunnen bieden (art. 6:248 BW). De aanvullende werking van de redelijkheid komt aan de orde, indien de afspraken van partijen een leemte bevatten die niet door de wet of de gewoonte wordt opgevuld.⁶⁹ Het is niet ondenkbaar dat zich situaties voordoen waarin de verpachter of de pachter op grond van de redelijkheid en billijkheid zijn medewerking aan deelname aan een stoppersregeling redelijkerwijs niet mag onthouden.

Vanuit het perspectief van de pachter kan bijvoorbeeld aan de volgende situatie worden gedacht. Een melkveehouder wenst de bestemming om te zetten naar akkerbouw, omdat de gebouwen in een zodanig slechte staat verkeren dat aanzienlijk geïnvesteerd moet worden om het melkveebedrijf weer toekomstbestendig te maken. De verpachter geeft geen toestemming voor deze bestemmingswijziging en de pachter verkrijgt een vervangende machtiging van de grondkamer.⁷⁰ De pachter staakt zijn veehouderij-activiteiten en richt zich uitsluitend op akkerbouw. Indien de gebouwen in deze situatie toch al rijp zijn voor de sloop en de pachter wenst deel te nemen aan een stoppersregeling, kan het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn als de verpachter hieraan zijn toestemming onthoudt. Daar zou de verpachter dan nog tegenin kunnen brengen dat hij belang heeft bij behoud van de ten aanzien van het gepachte verleende vergunningen en productierechten, zodat de locatie in de toekomst nog voor veehouderij kan worden gebruikt. Aan de hand van de redelijkheid en

dus daarvoor is hetgeen in dit kader is beschreven in ieder geval relevant. Verder kan hetgeen in dit kader is beschreven nog relevant zijn voor het geval in de toekomst een nieuwe vergelijkbare stoppersregeling wordt geïntroduceerd. Gelet op het voorgaande worden de regelingen bespreken, als ware inschrijving nog mogelijk.

65 Zie voetnoot 63.

66 Uit de toelichting bij de respectievelijke regelingen volgt immers dat als de veehouder gebouwen gebruikt die eigendom zijn van een ander, degene aan wiens naam het UBN is gekoppeld bij twijfelgevallen als veehouder kan worden aangemerkt. Dat zal dan in principe steeds de pachter zijn.

67 Bij alle genoemde regelingen is dit de Staat. Bij de Rpgb moet deze overeenkomst worden gesloten met de provincie.

68 Vgl. art. 1 Lbv: “zoogdier of vogel voor de productie van vlees, eieren, melk, wol of veren of een paard of pony voor het fokken”.

69 Asser/Sieburgh 6-III 2022/403.

70 Een soortgelijke situatie deed zich voor in een recente kwestie waarover de grondkamer heeft geoordeeld. In die situatie wilde de pachter de activiteiten niet uitsluitend wijzigen naar akkerbouw, maar naar akkerbouw in combinatie met opfok van jongvee. De beschikking is niet gepubliceerd, maar de pachter verkreeg wel een machtiging voor wijziging van de bestemming c.q. omzetting van het bedrijf.

billijkheid zou dan moeten worden beoordeeld welk belang dient te prevaleren: het belang van de pachter bij deelname aan de stoppersregeling of het belang van de verpachter bij mogelijkheden voor voortzetting van de veehouderij-activiteiten in de toekomst.

Vanuit de verpachter bezien kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat de pachter zijn veehouderij-activiteiten wenst te staken en de bestemming wenst te wijzigen, met voortzetting van pacht van de omliggende gronden. Als de pachter in deze situatie zonder goede reden zijn toestemming voor deelname onthoudt, zou de verpachter zich op het standpunt kunnen stellen dat dit in strijd is met de redelijkheid en billijkheid. Zoals gezegd zijn de gevolgen van deelname aan een stoppersregeling ingrijpend, waardoor mijns inziens bij toepassing van de redelijkheid en billijkheid in dit kader terughoudendheid op zijn plaats is. Slechts indien de belangen van een van partijen overduidelijk moeten prevaleren, zou mogelijk op grond van de redelijkheid en billijkheid kunnen worden geoordeeld dat de weigerachtige partij medewerking had moeten verlenen aan deelname aan een van de regelingen. Nu de inschrijftermijnen voor de Lbv, Lbv-plus, Lbv kleinere sectoren en Rpgb zijn gesloten, zal dit ten aanzien van die regelingen slechts nog interessant zijn in de situatie dat de verpachter of pachter achteraf meent dat zijn wederpartij ten onrechte geen medewerking heeft verleend aan deelname en aanspraak maakt op schadevergoeding. De rechtsgrond zou dan onrechtmatige daad moeten zijn (art. 6:162 BW). De vraag is of in de praktijk een partij zover zal willen gaan. Indien dat het geval is, moet ook gelet worden op de verjaringstermijn (art. 3:310 BW). Indien de overheid op enig moment een nieuwe stoppersregeling introduceert kan het voorgaande eveneens een rol spelen bij de vraag of een partij medewerking moet verlenen aan deelname.

Het moge duidelijk zijn dat de gevolgen van deze regelingen verstrekkend zijn. Na uitvoering van de regeling worden de productierechten doorgehaald en de vergunningen ingetrokken, waardoor op de betreffende locatie geen dieren meer kunnen worden gehouden. Verder moeten gebouwen worden gesloopt. Een pachter die hier zonder toestemming van de verpachter medewerking aan verleent, althans tracht

te verlenen,⁷¹ zal in zijn algemeenheid niet als een goed pachter handelen (art. 7:347 BW), wat vervolgens kan leiden tot opzegging en beëindiging (art. 7:370 onder a BW) dan wel ontbinding van de pachtovereenkomst (art. 7:376 lid 1 BW). Kortom, ingeval van een beoogde deelname aan een stoppersregeling ligt overleg tussen partijen in de rede, in welke kader afspraken zouden moeten worden gemaakt over verdeling van de subsidie.⁷²

4.3 Pachtbeëindiging

Zoals hiervoor beschreven vereist beëindiging van een agrarische onderneming van de pachter tevens beëindiging van de pachtovereenkomst. Indien daarover overeenstemming kan worden bereikt met de verpachter, kunnen de afspraken worden vastgelegd in een pachtbeëindigingsovereenkomst, die vervolgens binnen twee maanden ter goedkeuring aan de grondkamer kan worden ingezonden (art. 7:318 lid 1 jo 7:321 lid 2 BW). Het vereiste van goedkeuring door de grondkamer vervalt als partijen de pachtbeëindigingsovereenkomst feitelijk uitvoeren. Indien voor die laatstgenoemde weg wordt gekozen zal dit niet zelden kunnen leiden tot discussies omtrent de vraag wat 'uitvoering van de pachtbeëindigingsovereenkomst' precies inhoudt en of, en zo ja op welk moment, daaraan is voldaan. Dat kan weer consequenties hebben voor de mogelijke verjaring van aanspraken uit hoofde van de pachtbeëindigingsovereenkomst. Nu in geval van beëindiging van de pachtovereenkomst met wederzijds goedvinden doorgaans concrete verplichtingen voor beide partijen ontstaan – denk aan de afrekening van fosfaatrechten, de verplichting tot oplevering in een bepaalde staat, dan wel de verplichting tot betaling van een pachtbeëindigingsvergoeding – verdient het aanbeveling om deze afspraken altijd schriftelijk vast te leggen. Daarmee zou het voor partijen duidelijk moeten zijn wat zij in het kader van de afwikkeling van de pachtverhouding van elkaar mogen verwachten, althans zo lang partijen dan wel hun adviseurs dit op een duidelijke wijze aan het papier toevertrouwen.

Indien met de verpachter geen overeenstemming kan worden bereikt over beëindiging van de pachtovereenkomst, is de pachter – uitgaande van de vooronderstelling dat er geen grond is voor ontbinding van de pachtovereenkomst wegens een

71 Dit zal uiteindelijk afstuiten op het feit dat daarvoor medewerking van de verpachter nodig is, gelet op het feit dat een overeenkomst met de Staat c.q. de provincie moet worden gesloten, waarin o.a. een verplichting is opgenomen tot vestiging van een kwalitatieve verplichting.

72 Bij deelname aan de Lbv of Lbv-plus zal ook de vraag opkomen of bij gedeeltelijke bedrijfsbeëindiging (de melkveetak) met voorzetting van het landbouwbedrijf (bijvoorbeeld als akkerbouwbedrijf) voortijdig de fosfaatrechten moeten worden afgerekend. Beantwoording van die vraag gaat het bestek van dit preadvies te buiten.

tekortkoming van de verpachter – aangewezen op opzegging (art. 7:367 BW). Opzegging is mogelijk tegen het einde van de lopende pachttermijn en dient te geschieden bij exploot of aangetekende brief, met inachtneming van een opzegtermijn van ten minste een jaar (art. 7:325 BW jo 7:367 lid 1 en 2 BW). Een rechtsgeldige opzegging door de pachter heeft als gevolg dat de pachtovereenkomst op de einddatum eindigt. Zoals hiervoor beschreven zal deze situatie zich niet snel voordoen en zullen verpachters doorgaans medewerking verlenen aan beëindiging van de (reguliere) pachtovereenkomst.

4.4 Melioratierecht

Indien een huurder investeringen in het gehuurde doet, heeft hij onder omstandigheden recht op een vergoeding van de verhuurder uit hoofde van ongerechtvaardigde verrijking (art. 7:216 lid 3 jo art. 6:212 BW). Voor de investerende pachter is die weg afgesloten, maar geldt een bijzondere wettelijke regeling: het melioratierecht (art. 7:350 BW). Indien de pachter tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst veranderingen en toevoegingen aanbrengt die een verbetering zijn – in welk kader gedacht kan worden aan de oprichting of verbetering van bedrijfsgebouwen – heeft hij onder omstandigheden recht op een naar billijkheid te bepalen vergoeding. Deze vergoeding kan de pachter alleen vorderen als hij tijdig aan de verpachter, onder opgave van kosten, schriftelijk mededeling heeft gedaan van de voorgenomen verbetering en ofwel de verpachter zich daartegen niet binnen één maand heeft verzet, ofwel de pachter een vervangende machtiging van de pachtkamer heeft verkregen. De pachter die de betreffende aankondiging niet tijdig doet en alvast start met de werkzaamheden zal dus in principe geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding. De pachter moet de vordering uiterlijk binnen drie maanden na het einde van de pachtovereenkomst instellen. Het is in beginsel aan de verpachter om zich desgewenst op die vervaltermijn te beroepen.

4.5 Oplevering bij einde pacht

Bij beëindiging dient de pachter rekening te houden met de verplichting om het gepachte aan het einde van de pacht weer in goede staat ter beschikking van de verpachter te stellen (art. 7:358 BW). Op grond van de wet geldt een bewijsvermoeden dat de pachter het gepachte in goede staat heeft ontvangen (art. 7:352 lid 3 BW). De pachter doet er daarom goed aan om erop aan te dringen dat de staat van het gepachte bij aanvang van de pachtovereenkomst goed

wordt gedocumenteerd in een proces-verbaal van oplevering, bij voorkeur met foto's. Daarmee kunnen eventuele discussies inzake de staat van oplevering en bewijsproblemen van de pachter zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarvoor zal het doorgaans al te laat zijn, nu reguliere hoeveelpachtovereenkomsten nog zelden worden gesloten, terwijl bij bestaande gevallen een proces-verbaal van oplevering veelal ontbreekt. Als partijen met betrekking tot de gebouwen die tot het gepachte behoren wel een beschrijving hebben opgemaakt, moet de pachter het gepachte weer conform die beschrijving opleveren, met uitzondering van hetgeen door ouderdom teniet is gegaan of beschadigd. Ook geoorloofde veranderingen en toevoegingen – lees: wijzigingen die met schriftelijke toestemming van de verpachter of op basis van een vervangende machtiging van de grondkamer zijn aangebracht (art. 7:348 BW) – mogen worden achtergelaten, tenzij de veranderingen met machtiging van de grondkamer zijn aangebracht en daarbij een verplichting tot verwijdering is opgelegd (art. 7:348 lid 4 BW). Met betrekking tot die wijzigingen kan de pachter zoals hiervoor beschreven mogelijk aanspraak maken op een vergoedingsrecht. De pachter kan er ook voor kiezen om de door hem aangebrachte veranderingen en toevoegingen weer weg te nemen, mits het gepachte daarbij in een toestand wordt gebracht die redelijkerwijs overeenkomt met de oorspronkelijke staat (art. 7:349 lid 1 BW). Het wegneemrecht van de pachter is overigens van regelend recht, waardoor partijen in de pachtovereenkomst hieromtrent ook afwijkende afspraken kunnen maken (art. 7:399 BW). Voor de vraag of de pachter een wegneemrecht heeft zal dus in de eerste plaats de inhoud van de pachtovereenkomst leidend zijn en daarna, als daarin over dit onderwerp niets is geregeld, de wet.

5. Afsluitende opmerkingen

In dit preadvies is vanuit een pachtrechtelijk perspectief stilgestaan bij de diverse aspecten ingeval de boer zijn activiteiten wenst te veranderen, zijn bedrijf wenst te verplaatsen of de kiel definitief aan de wilgen wenst te hangen. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de stikstofproblematiek, is er voor boeren voldoende aanleiding om hierover actief na te denken. Dit preadvies bevat aandachtspunten waarbij een boer en diens adviseur ingeval van een keuze voor één van de besproken opties (veranderen, verplaatsen of stoppen) zal moeten

stilstaan. Met de Kamerbrief van 20 december 2024⁷³ heeft staatssecretaris Rummenie de Tweede Kamer geïnformeerd over een voorgenomen herziening van de pachtregelgeving. Het ziet ernaar uit dat bestaande reguliere pachtovereenkomsten hierdoor niet zullen worden geraakt, met uitzondering van de beoogde invoering van de bedrijfsmatigheidstoets bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Voor bestaande pachtverhoudingen worden er dus in principe geen wijzigingen verwacht. Voor de hand ligt dat het nieuwe pachtrecht evenmin van toepassing is indien een bestaande pachtovereenkomst op geringe aspecten wordt gewijzigd (bijvoorbeeld als uitsluitend sprake is van verandering van de bestemming, inrichting of gedaante, terwijl de locatie van het gepachte gelijk blijft). De pachter die zijn bedrijf staakt, zal slechts te maken krijgen met het nieuwe pachtrecht, voor zover hij op enig moment besluit om opnieuw een agrarische onderneming op pachtgrond te starten; die situatie zal zich naar verwachting niet snel voordoen. Het ligt dus voor de hand dat alleen de pachter die een bedrijfsverplaatsing beoogt, mogelijk te maken zal krijgen met het nieuwe pachtrecht. Zover is het echter nog lang niet en afgewacht moet worden of de beoogde herziening wetgeving wordt. De eerste stappen zijn ieder geval gezet.

6. Stellingen

1. Een pachter zou meer ruimte moeten krijgen om naast agrarische activiteiten ook niet-agrarische activiteiten te ontplooiën (multifunctionele landbouw). Dit zou minder snel moeten leiden tot beëindiging van de pachtovereenkomst.
2. Indien de overheid als verpachter een bedrijfsverplaatsing wenst mogelijk te maken, zou zij meer ruimte moeten krijgen om een vervangende locatie aan te bieden aan (uitsluitend) de pachter die verplaatst moet worden.
3. Indien een verpachter of pachter wenst deel te nemen aan een van de stoppersregelingen, is de andere partij op grond van de redelijkheid en billijkheid gehouden om hieraan medewerking te verlenen.

Over de auteur

Rens Jansen is advocaat civiel vastgoedrecht bij Vangoud Advocaten te Arnhem. Hij is onder meer gespecialiseerd in het pachtrecht, onteigeningsrecht en huurrecht en staat onder andere landgoedeigenaren, agrarisch ondernemers, investeerders, vastgoedbeheerders en overheden bij. Daarnaast is hij onder andere coauteur van SDU Commentaar Pacht.