

Vergaderjaar 1991-1992

22 705

Wijziging van de Pachtwet

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 maart 1992

Bij Kabinetsmissive van 23 januari 1992, no.92.000615, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Pachtwet.

1. Blijkens de considerans wordt het wenselijk geacht de Pachtwet te wijzigen «in het bijzonder teneinde het aanbod van landbouwgronden in pacht te bevorderen». Dat de van 1958 stammende Pachtwet de bevordering van het aanbod van landbouwgronden in pacht in de weg staat, wordt in de memorie van toelichting vooral met een beroep op een aantal rapporten, nota's en adviezen uiteengezet. De Raad van State heeft echter een evaluatie van een eerdere poging van de wetgever om dat aanbod te bevorderen gemist. Ook bij de Wet van 28 juni 1984 (Stb.388) in werking getreden op 1 november 1984, is de Pachtwet gewijzigd. Ook toenmaals was het afnemen van het pachtareaal de reden om wijzigingen voor te stellen. Dit werd voor een belangrijk deel toegeschreven aan de stijgende

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 juli 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 januari 1992, nr. 92.000615, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 maart 1992 bied ik U mede namens de Staatssecretaris van Justitie hierbij aan.

De Raad van State heeft de volgende opmerkingen.

1. De Raad van State acht een evaluatie van de bij Wet van 28 juni 1984 (Stb. 388) houdende wijziging van de Pachtwet, die op 1 november 1984 in werking is getreden, wenselijk om dat daarin eveneens een aantal maatregelen is genomen om de afname van het pachtareaal terug te dringen. De Raad van State constateert dat deze wijzigingen kennelijk onvoldoende hebben bijgedragen tot het tegengaan van de terugloop en om die reden een evaluatie wenselijk is. Bij de voorbereiding van de Structuurnota Landbouw en meer specifiek in het kader van de heroverweging van de Pachtwetgeving heeft een evaluatie plaatsgevonden van de hoofdlijnen van die wetgeving inclusief de wijziging van de Pachtwet bij Wet van 29 juni 1984. Bij die evaluatie is gebleken dat de maatregelen die met

grondprijzen waardoor de verkoop van verpachte gronden aantrekkelijker was dan het rendement dat pacht oplevert. Voorts werd als verklaring van deze terugloop gewezen op het achterwege blijven van de nodige versoepelingen waarop door de praktijk reeds geruime tijd was aangedrongen. Mitsdien werden – kort samengevat – onder meer de volgende wijzigingen aangebracht:

- Invoering van de mogelijkheid van tussentijdse wijziging van de pachtprijs:
- beperking van het continuatierecht van de pachter van 65 jaar en ouder;

- verruiming van de mogelijkheden tot in de plaatsstelling en inbreng in een medegerechtigheid.

Kennelijk hebben deze wijzigingen onvoldoende bijgedragen tot het tegengaan van de terugloop. Een evaluatie is naar het oordeel van de Raad wenselijk, omdat daaruit lering kan worden getrokken voor het oordeel over de thans voorgestelde wijzigingen. Voorkomen moet worden dat over een aantal jaren wederom moet worden vastgesteld dat het beoogde doel niet is bereikt. Voor deze twijfel is ook daarom reden omdat de voorstellen slechts een beperkte strekking hebben. Met name denkt het college dan aan het voorgestelde artikel 58, eerste lid. Nadat aanvankelijk in het voorontwerp was voorgesteld de meeste bepalingen van de Pachtwet niet van toepassing te verklaren op pachtovereenkomsten betreffende los land hetwelk niet groter is dan drie hectare, is deze uitzondering in het wetsvoorstel teruggebracht tot één hectare. Deze ingrijpende verandering – die in niet geringe mate afwijkt van het kabinetsstandpunt omtrent het Rapport Heroverweging pachtwetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 16 625, nr.131) dat, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, in grote lijnen de instemming heeft gekregen in de Vaste Commissie voor Landbouw en Natuurbeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal – berust louter op de ontvangen adviezen. Een eigen motivering voor deze verandering wordt amper gegeven. Dit zal alsnog moeten gebeuren.

2. De considerans duidt aan dat nog andere wijzigingen dan die welke zijn gericht op de bevordering van het aanbod van landbouw-

ingang van 1 november 1984 zijn getroffen niet hebben kunnen verhinderen dat een verdere terugloop van het pachtareaal heeft plaatsgevonden.

Als belangrijke oorzaak voor het afnemen van het pachtareaal wordt de pachtdruk genoemd. De pachtdruk zou voornamelijk zijn ontstaan door het samenstel van in de Pachtwet neergelegde maatregelen ter bescherming van de positie van de pachter in het bijzonder de pacht prijsbeheersing het recht om de duur van de overeenkomst te verlengen (continuatierecht) de in de plaatsstelling en het recht van de pachter om bij vervreemding van de grond bij voorkeur te mogen kopen (voorkeursrecht). De bij wet van 29 juni 1984 ingevoerde maatregelen hebben deze problematiek niet kunnen ondervangen. Dat heeft de regering in het Rapport Heroverweging Pachtwetgeving tot de conclusie gebracht dat aanvullende maatregelen zoals die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, noodzakelijk zijn voor het tegengaan van die terugloop.

Het advies van de Raad van State om ten aanzien van het terugbrengen van de drie hectare grens in artikel 58, eerste lid, tot één hectare los van de adviezen, van een eigen motivering te voorzien, is overgenomen. De motivering is gelegen in het feit dat hoewel aanvankelijk het voornemen was om de grens bij drie hectare te leggen deze op één hectare is gelegd om daarmee het gewenste draagvlak voor deze bepaling te krijgen.

Hoofdstuk I en hoofdstuk III van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het voorgaande aangepast.

2. De Raad van State dringt er op aan in de memorie van toelichting aan te geven welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan

gronden in pacht worden voorgesteld. Op twee daarvan, de winstafrekening bij verkoop na gebruikmaking van het voorkeursrecht en het vervallen van de strafbaarstelling, gaat de Raad hierna onder de punten 3 en 4 van dit advies nader in. Anderzijds worden niet alle problemen die rond de Pachtwet bestaan, in het voorstel van wet aan de orde gesteld. Aan het slot van de inleiding wordt opgemerkt dat het kabinet in het kader van de zogenoemde Grote Efficiency-Operatie (GEO) besloten heeft een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid tot beëindiging van de taken van de grondkamers. Een eventueel wetsvoorstel dat uit de besluitvorming in GEO-kader voortvloeit, zal – aldus zegt de toelichting – zo nodig later volgen. De Raad dringt erop aan in de memorie van toelichting aan te geven welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de gedane keuzen.

Noch uit de Inleiding noch uit hoofdstuk IV, dat de dereguleringsaspecten behandelt, komt duidelijk naar voren waarom bij deze wetswijziging, die primair is gericht op de bevordering van het aanbod van landbouwgronden in pacht, bepaalde andere onderwerpen wél en andere niet zijn meegenomen. Tevens ware dan te vermelden of, en zo ja welke andere wijzigingen van de Pachtwet nog te verwachten zijn.

3. Al tijdens de parlementaire behandeling van de wet van 29 november 1962 (Stb. 514) waarbij het voorkeursrecht van de pachter werd ingevoerd, werd onder ogen gezien dat de pachter na verkrijging via het voorkeursrecht tot directe vervreemding kon overgaan en daarmee een voordeel kon behalen (Kamerstukken II 1961/62, 6641, nr.6, bladzijde 5, rechterkolom, nr.7, bladzijde 9, rechterkolom en Kamerstukken I 1961/62, 6641, nr.7, bladzijde 4, rechterkolom, nr.7a, bladzijde 3, rechterkolom). Dat voordeel bestaat uit het verschil tussen de prijs van verpacht en pachtvrij land. Aan deze mogelijkheid die, zoals de memorie van toelichting het uitdrukt «weinig in overeenstemming geacht wordt met de strekking van het voorkeursrecht», wil het wetsvoorstel thans een einde maken. Daartoe is een nieuw artikel 56i toegevoegd. De Raad heeft in de toelichting een

het feit dat thans nog geen wijzigingen van de Pachtwet worden voorgesteld in verband met het in het kader van de Grote Efficiency-Operatie geuite voornemen om een aantal taken van de grondkamers te beëindigen. De Raad vraagt voorts aan te geven welke wijzigingen van de Pachtwet nog zijn te verwachten. Het onderzoek naar de mogelijke beëindiging van taken is in het kader van de Grote Efficiency-Operatie inmiddels gestart. Dat onderzoek moet uitwijzen welke verschillende mogelijkheden daarvoor zijn en welke consequenties voor de Pachtwet deze met zich meebrengen. Op grond van de resultaten van dat onderzoek zal nadere besluitvorming binnen het kabinet plaatsvinden. Gelet op het feit dat dat onderzoek enige tijd vergt en gelet op het advies van de Commissie van Goede Diensten (Commissie de Koning) (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 300, XIV, nr. 82) om de in de Stuctuurnota Landbouw voorgestelde wijziging van de Pachtwet met voorrang te effectueren, is de regering voornemens een voorstel tot wijziging van de Pachtwet indien de resultaten van het onderzoek naar de mogelijke beëindiging van taken van de grondkamers daartoe aanleiding geven, op een later tijdstip in te dienen. Hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting is op dat punt verhelderd.

3. De Raad is niet overtuigd van de voorziening in artikel 56i van het wetsvoorstel op grond waarvan een einde wordt gemaakt aan de mogelijkheid voor de pachter om door middel van het voorkeursrecht grond te verkrijgen en vervolgens tot directe vervreemding over te gaan een voordeel te behalen. De Raad heeft een toelichting over de bestaande praktijk gemist en is menig dat zelfregulering eveneens tegemoet kan komen aan de aan wettelijke regeling ten grondslag liggende problematiek. Immers partijen zouden vrijwillig soortgelijke bepalingen contract kunnen opnemen. Om die reden acht de Raad een beweging wenselijk.

Zelfregulering kan slechts voor nog te sluiten pachtovereenkomsten uitkomst bieden, maar niet voor bestaande overeenkomsten. Ik acht het echter van belang dat bij bestaande overeenkomsten de verpachter niet de dupe wordt van

uiteenzetting gemist over de bestaande praktijk. Als een – betrekkelijk ingewikkelde en de kans op ontduiking biedende – regeling wordt ontworpen, zal tenminste aangegeven moeten worden dat aan een dergelijke regeling behoefte bestaat. Er is te meer reden op die nadere motivering aan te dringen, omdat ook de weg van de zelfregulering openstaat. Partijen zijn vrij, zo zegt de toelichting, een beding op te nemen in de pachtovereenkomst dat de door verkoop bij de pachter te maken winst geheel of ten dele aan de verpachter zal toekomen. Zo neemt de Dienst der Domeinen bij de verkoop van Staatslandbouwgronden een daarop toegesneden bepaling in de overeenkomst op waarbij de pachter bij doorverkoop binnen 15 jaren een (afnemende) vergoeding aan de Staat verschuldigd zal zijn. Wat hier is overeengekomen, kan ook elders voorkomen. En zo buiten die contracten niet of nauwelijks van de zelfregulering wordt gebruik gemaakt, zou die bevorderd kunnen worden.

De Raad is er daarom voorshands nog niet van overtuigd dat deze wettelijke voorziening, die op zichzelf staat en geen directe samenhang met de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel vertoont, dient te worden getroffen. Daarom moge worden aangedrongen op heroverweging. In elk geval zal een nadere uiteenzetting in de memorie van toelichting moeten worden gegeven.

4. In onderdeel 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de strafbaarstelling van een aantal voorschriften van de Pachtwet wordt beëindigd en dat wordt volstaan met de civielrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Voor die wijziging wordt beroep gedaan op een aantal recente publikaties, zoals het in mei 1988 uitgebrachte rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Rechts-handhaving (Rapporten aan de Regering, nr.35, 1988), het beleidsplan Recht in beweging en de nota Zicht op wetgeving. Zou het om geheel nieuwe wetgeving gaan, dan zou dat beroep overtuigend zijn. De strafrechtelijke rechtshandhaving moet zoveel mogelijk uitzondering

onbedoelde effecten van de wettelijke regeling van het voorkeursrecht. Het mag niet afhankelijk worden gesteld van de medewerking van de pachter om bestaande overeenkomsten op dat punt te wijzigen. Om die reden acht ik een wettelijke regeling van het recht op vergoeding zoals voorgesteld in artikel 56i gerechtvaardigd. Dat neemt niet weg dat het partijen vrij moet staan om wettelijk systeem te kunnen afwijken, maar dan moet daar overeenstemming tussen beide partijen, dus ook met de verpachter, over bestaan. Deze afwijking kan zowel betreffen de hoogte van de vergoeding als de vergoeding zelf. Voorgesteld wordt artikel 57 van de Pachtwet in die zin aan te passen. In Hoofdstuk II, paragraaf 3, en de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting is een nadere motivering opgenomen.

4. De Raad is van mening dat gelet op het feit dat het strafrechtelijke sanctiestelsel van de Pachtwet reeds lang bestaat daarmee de nodige ervaringen zijn opgedaan, in de memorie van toelichting uiteengezet zal moeten worden wat over deze rechtelijke sancties bekend is en of deze kunnen worden gemist. Omgekeerd zouden gegevens over en verwachtingen ten aanzien van de civielrechtelijke sancties dienen te worden gepresenteerd. Het standpunt van het kabinet over het strafrecht, zoals vastgelegd in het beleidsplan «recht in beweging», geeft aan dat een keuze voor strafrechtelijke handhaving slechts gerechtvaardigd is, indien aanmerkelijk wordt geacht dat andere oplossingen te kort schieten. De in

blijven. Maar nu het sanctiestelsel van de Pachtwet al lang bestaat en dus over de nodige ervaringen kan worden beschikt, mag met een zodanig abstract betoog niet worden volstaan. In de toelichting zal moeten worden uiteengezet wat bekend is over de strafrechtelijke sancties en of deze kunnen worden gemist, zoals omgekeerd gegevens over en verwachtingen ten aanzien van de civielrechtelijke sancties dienen te worden gepresenteerd. Pas dan kan worden vastgesteld of het bestaande stelsel gewijzigd moet worden.

5. Het wetsvoorstel bevat geen wijziging van artikel 57 van de Pachtwet waarin is aangegeven van welke bepalingen van de Pachtwet partijen bij overeenkomst kunnen afwijken. Dat betekent dat van de thans voorgestelde artikelen 19 en 56i niet kan worden afgeweken. De vraag rijst of daardoor de contractsvrijheid niet meer dan nodig is, wordt beperkt. Zo al niet tot wijziging van artikel 57 op dit punt wordt overgegaan, zal de toelichting daaraan aandacht moeten besteden.

6. Teneinde te voorkomen dat door bepaalde constructies wordt gepoogd aan dwingende bepalingen te ontkomen, zijn in het wetsvoorstel enkele zogenaamde strekkingsbepalingen opgenomen. Artikel 58, vierde lid, keert zich tegen pogingen om door splitsing te ontkomen aan de in het eerste lid gestelde grens van één hectare. In artikel 56i, vierde lid, wordt met het oog op de toepasselijkheid van het voorkeursrecht van de pachter aangegeven wat onder vervreemding mede wordt verstaan.

Omdat dergelijke strekkingsbepalingen in de praktijk – en met name die van de rechter – tot problemen, vooral van bewijsrechtelijke aard, plegen te leiden, dient in de toelichting daarover het een en

de Pachtwet gegeven doelrechtelijke sanctiemogelijkheden geven naar mijn mening een effectief middel om de rechten van zowel de pachter als de verpachter veilig te stellen. Strafrechtelijke sanctionering is daarvoor niet noodzakelijk. Voorts is deze in de Pachtwet tot op heden geboden strafrechtelijke sanctionering in de praktijk nauwelijks toegepast.

Tegen die achtergrond acht ik het gerechtvaardigd dat de strafrechtelijke sancties in de Pachtwet komen te vervallen. Hoofdstuk II, paragraaf 5, van de memorie van toelichting is in bovengenoemde zin aangepast.

5. Het voorstel van de Raad is overgenomen om artikel 57 van de Pachtwet in die zin te wijzigen dat ook van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikelen 19 en 56i kan worden afgeweken.

Artikel 19 van het wetsvoorstel voorziet reeds in de mogelijkheid dat de verpachter onder schriftelijke mededeling van de op grond van dat artikel van rechtswege doorwerkende herziening van de pachtprijs, geheel of gedeeltelijk kan afzien. Door in artikel 57 tevens artikel 19 op te nemen, krijgen partijen de mogelijkheid om bij overeenkomst te bepalen dat de verpachter structureel van het recht om van rechtswege een herziening van de pachtprijs te laten doorwerken, afziet.

Voor een toelichting op het opnemen van artikel 56i in artikel 57 wordt verwezen naar punt 3.

Hoofdstuk II, paragraaf 3, en de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

6. Het advies van de Raad van State is overgenomen om in Hoofdstuk IV van de memorie van toelichting in te gaan op een aantal aspecten met name op de bewijsrechtelijke aard en op de mogelijke werklust voor de pachtkamers, ten aanzien van de strekkingsbepalingen zoals opgenomen in artikel 58, vierde lid, en artikel 56i, vierde lid, in te gaan.

Eveneens is het advies van de raad overgenomen om de redactie van artikel 56i, vierde lid, aan te passen. Dat artikellid is redactioneel aangepast aan artikel 58, vierde lid.

ander te worden opgemerkt. In elk geval zal in hoofdstuk SV, Deregeringsaspecten moeten worden ingegaan op de gevolgen die deze bepalingen kunnen hebben voor de werklust van de pachtkamers. Vergelijking van de redacties van beide bepalingen laat zien dat in artikel 56i een subjectief element, namelijk «met het oogmerk», is opgenomen dat in de andere bepaling ontbreekt. Omdat een dergelijk bestanddeel extra bewijsproblemen kan opleveren, verdient het aanbeveling het artikel op dit punt te wijzigen.

7. In de memorie van toelichting wordt in hoofdstuk 15, onder 7, ingegaan op de verhouding met andere wet- en regelgeving. Voor wat de Mestregelgeving betreft, heeft de samenhang ertoe geleid dat wordt voorgesteld de Meststoffenwet (Stb. 1986, 598) op een tweetal punten te wijzigen. Er wordt in de toelichting niet gesproken over het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (Stb. 1991, 386). Artikel 1, eerste lid, onder q, van dat besluit bezigt het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlaktegrond». Het komt de Raad voor dat ook gronden welke voorwerp vormen van een in artikel 58 of artikel 70f, eerste lid, bedoelde, niet door de grondkamer goed te keuren pachtovereenkomst onder die begripsomschrijving moeten vallen. In de memorie van toelichting ware daarom te vermelden of een wijziging van dat besluit te verwachten is en, als dat niet het geval is, waarom daarvan wordt afgezien.

8. Artikelen

Artikel 56, eerste lid

Met verwijzing naar het hiervoor onder punt 3 van dit advies gegeven betoog wil de Raad, als de voorgestelde regeling van winstafrekening bij verkoop na gebruikmaking van het voorkeursrecht wordt gehandhaafd, het volgende opmerken. Wordt vastgehouden aan het dwingende karakter van de regeling (punt 5 van dit advies), bestaat er

7. De Raad adviseert in de memorie van toelichting te vermelden of een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (Stb. 1991, 386) in verband met het feit dat artikel 1, eerste lid, onder q, van dat besluit het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlaktegrond» bezigt, is te verwachten en, als dat niet het geval is, waarom daarvan wordt afgezien.

Ik overweeg het Besluit gebruik dierlijke meststoffen in die zin te wijzigen dat gronden welke voorwerp vormen van een in artikel 70f, eerste lid, bedoelde pachtovereenkomst onder de genoemde begripsomschrijving vallen.

Het besluit zal niet voor gronden waarvoor een pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 58 is gesloten, worden aangepast. Thans valt los land met een oppervlakte van maximaal 25 are, welke voorwerp vormen voor een pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 58, niet onder artikel 1, eerste lid, onder q, van dat besluit. Het enkel optrekken van die grens tot één hectare geeft mij geen aanleiding om dat standpunt te wijzigen.

Hoofdstuk II, paragraaf 7, van de memorie van toelichting is naar aanleiding van het voorgaande aangepast.

8. Artikelen

Artikel 56i, eerste lid

Het komt de Raad niet wenselijk voor dat er geen vrijheid voor partijen bestaat de vergoedingsregeling bedoeld in artikel 56i eerste lid, naar gelang de omstandigheden vast te stellen. Om die reden is de Raad van mening dat dat artikellid moet worden gewijzigd dan wel dat in de memorie van toelichting nader wordt gemotiveerd waarom deze

geen vrijheid voor partijen de vergoedingsregeling naar gelang van de omstandigheden vast te stellen. Dit komt de Raad niet wenselijk voor. Daarom moge in overweging worden gegeven de tekst op dit onderdeel te wijzigen en, mocht daartoe niet worden overgegaan, dit te motiveren. Daarbij ware de vraag te beantwoorden of het redelijk moet worden geacht dat bij vervreemding door de pachter tegen een lagere prijs dan de waarde in pachtvrije staat ten tijde van de verkrijging, niettemin deze laatste waarde een bepalende factor is bij de berekening van de af te dragen vergoeding. Voorts ware aan de handhaafbaarheid van dit voorschrift een aparte beschouwing in de toelichting te wijden.

Artikel 58, eerste lid

Krachtens het eerste lid van artikel 58 zijn de bepalingen van de artikelen 56a-56i niet van toepassing op pachtovereenkomsten betreffende los land, dat niet groter is dan één hectare. Er wordt blijkens de toelichting daarbij uitgegaan van de gedachte dat dergelijke pachtovereenkomsten voor een kortere dan de wettelijke duur van minimaal zes jaren worden aangegaan. Omdat dit niet steeds het geval zal zijn, verdient het aanbeveling in de toelichting op te merken dat het partijen uiteraard vrij staat een voorkeursrecht van de pachter in de overeenkomst op te nemen.

Artikelen 66, 67 en 68

Het laten vervallen van deze artikelen wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd met de opmerking dat het daar bedoelde verbod – van de verkoop van gras of hooi anders dan per gewicht of het zich verbinden vee ter inscharing aan te nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de grondkamer – geen zin meer heeft. De grondkamers zijn bevoegd dit verbod buiten werking te stellen, hetgeen in alle provincies heeft plaatsgevonden, met uitzondering van de provincie Zuid-Holland. Dat hiermee de aanleiding voor dit verbod vervalt, is dus te algemeen gesteld. In de toelichting zal moeten worden ingegaan op de kennelijk afwijkende situatie in Zuid-Holland. Zo nodig ware het wetsvoorstel aan te passen.

mogelijkheid niet wordt geboden. Artikel 57 in die zin aangepast dat in dat artikel tevens artikel 56i is opgenomen. Voor een toelichting wordt verwezen naar punt 3.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid van artikel 56i waarnaar de Raad vraagt, kan ik aangeven dat handhaving via het civielrechtelijke kader kan plaatsvinden. Met betrekking tot de bewijsrechtelijke kant zij aangegeven dat de waarde van de grond in pachtvrije staat door middel van taxatie op eenvoudige wijze kan worden vastgesteld.

De artikelsgewijze toelichting is in bovengenoemde zin aangepast.

Artikel 58, eerste lid

Het advies van de Raad is overgenomen om in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58 van de memorie van toelichting aan te geven dat het partijen vrijstaat een voorkeursrecht van de pachter in een pachtovereenkomst betreffende los land, dat niet groter is dan één hectare, vast te leggen.

Artikelen 66, 67 en 68

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de afwijkende situatie in Zuid-Holland ten aanzien van het buiten werking stellen van het verbod in de artikelen 66, 67 en 68 van de Pachtwet. Met uitzondering van Zuid-Holland hebben de provincies, gelet op het feit dat in de praktijk geen behoefte meer bestond aan een dergelijk verbod, gebruik gemaakt van de bevoegdheid om het verbod, bedoeld in artikel 66, buiten werking te stellen. Ook in Zuid-Holland hebben deze artikelen in de praktijk nauwelijks nog betekenis. Zo zijn in 1991 slechts tien verzoeken tot goedkeuring ontvangen die alle door de grondkamer zijn gehonoreerd. Hoofdstuk II paragraaf 5 van de memorie van toelichting is op dat punt aangevuld met een beschrijving van de situatie in Zuid-Holland.

Met dit artikel wordt een bijzonder stelsel van pacht geïntroduceerd dat zowel in het opschrift van paragraaf 4 als in de toelichting wordt aangeduid als bijzondere kortdurende pacht. Tegenover de voordelen die in de toelichting worden uiteengezet, zijn bezwaren naar voren gebracht, met name door het Landbouwschap in zijn advies van 11 april 1991. Hoewel in algemene zin in hoofdstuk III van de toelichting ervan blijk is gegeven dat die bezwaren niet worden erkend, verdient het aanbeveling in de toelichting op het stelsel zelf (hoofdstuk II, onder 1) concreet op die bezwaren in te gaan.

Artikel 71

In verband met de opheffing van de strafbaarstelling ingevolge artikel III zal de tekst van artikel 71 («het is verboden») moeten worden aangepast.

Artikel 1 van de Meststoffenwet

De in artikel 58, eerste lid, voorgestelde verhoging van de 0.25 hectare naar de één hectare-grens heeft gevolgen voor de toepassing van de Meststoffenwet. Landbouwgronden die een niet grotere oppervlakte hebben dan één hectare worden voor de toepassing van het uitbreidingsverbod van artikel 14 van de Meststoffenwet niet tot de bij het bedrijf behorende landbouwgrond gerekend, ook al is die pacht duurzaam. De Raad heeft in de toelichting een betoog gemist dat deze verhoging die uit een oogpunt van flexibiliteit en bevordering van de pacht verantwoord is, zonder meer ook gevolgen moet hebben voor de mestregelgeving. Voors hands twijfelt het college aan de goede zin van deze consequentie. Als wordt bedacht dat voor grond in eigendom in het geheel geen minimum oppervlakte-eis wordt gesteld, wordt door de bedoelde verhoging het verschil tussen eigendom en pacht voor de toepassing van de meststof regelgeving opvallend. Er moge daarom worden aangedrongen op heroverweging van dit punt. Mochten de voorgestelde teksten worden gehandhaafd, dan zal daarvoor in de toelichting een nadere motivering moeten worden gegeven.

De Raad is van mening dat in de memorie van toelichting moet worden ingegaan op de bezwaren die door het Landbouwschap in zijn advies van 11 april 1991 zijn ingebracht tegen het in paragraaf 4 geïntroduceerde stelsel van bijzondere kortdurende pacht. Te dien aanzien merk ik op dat het Landbouwschap in zijn advies van 3 juni 1991 heeft aangegeven dat het bij nadere overweging kan instemmen met het in paragraaf 4 gegeven stelsel van bijzondere kortdurende pacht.

Artikel 71

Overeenkomstig het advies van de Raad is artikel 71 redactioneel aangepast.

Artikel 1 van de Meststoffenwet

De Raad dringt aan op een heroverweging van de gevolgen van de verhoging van de oppervlakte-grens in artikel 58 tot één hectare, aangezien door de verhoging het verschil tussen eigendom en pacht voor de toepassing van de meststofregelgeving opvallend zou worden. Indien de teksten worden gehandhaafd, dan adviseert de Raad een nadere toelichting daarvoor in de memorie van toelichting op te nemen. De meststoffenregelgeving heeft onder meer betrekking op situaties waar sprake is van «bij tot het bedrijf horende oppervlakte grond». Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit systeem is gekozen voor objectieve vormvereisten. Zo dient in het huidige systeem sprake te zijn van een in de openbare registers geregistreerd eigendomsrecht dan wel een ander zakelijk gebruiksrecht of van een door de grondkamer goedgekeurde pachtovereenkomst. Het wetsvoorstel sluit op deze vormvereisten aan door in artikel 70f een registratie voor te schrijven. Dat geldt niet voor pachtovereenkomsten voor los land kleiner dan één hectare. Een registratieplicht acht ik ook voor die overeenkomsten niet gerechtvaardigd gelet op het karakter en de doelstelling van die

overeenkomsten. Immers dergelijke pachtovereenkomsten betreffen kleine pachtobjecten die in de regel niet als middel van bestaan voor de pachter van belang zijn. Tegen die achtergrond acht ik een heroverweging van de gevolgen van deze bepaling voor de meststoffenregelgeving niet gerechtvaardigd. Daarbij merk ik overigens op dat bij de toepassing van deze regelgeving op grond van artikel 13, vierde lid, laatste volzin, van de Meststoffenwet zowel bij pacht als bij eigendomssituaties de oppervlaktegrens bij één hectare of meer wordt gelegd. Hoofdstuk II, paragraaf 7, van de memorie van toelichting is in bovengenoemde zin aangepast.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Justitie verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no W11.92.0028 van de Raad van State van 25 maart 1992

– In de eerste volzin op bladzijde 34 van de memorie van toelichting waren de bedoelde artikelen van de Waterschapswet (Stb.1991, 444) te vermelden (onder meer artikel 30, tweede lid).

– Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware overal in acht te nemen (bijvoorbeeld bladzijde 28, twaalfde regel, van boven).