

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2048

Vragen van het lid **Paternotte** en **Sneller** (beiden D66) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid over de *twintigste penning in Emmer-Compasuum* (ingezonden 20 februari 2024).

Antwoord van Minister **De Jonge** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 24 juni 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1278.

Vraag 1

Bent u bekend met de twintigste penning, eeuwigdurende erfpachtrechten, die rusten op bijna 300 percelen in en rondom het dorp Emmer-Compasuum in Drenthe?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

De twintigste penning is ooit ingevoerd om onder andere het onderhoud van de percelen, kanalen en wegen in het gebied te financieren. Nu is dat de taak van de gemeente of waterschap. Wat is de juridische grondslag die deze heffing mogelijk maakt, zeker gezien het feit dat het geld dat wordt opgehaald niet meer voor onderhoud van het gebied wordt gebruikt?

Antwoord 2

De Twintigste Penning in Emmer-Compasuum is de gebruikelijke benaming voor een bijzondere erfpachtvoorwaarde bij een erfpachtrecht. Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van een ander (de erfverpachter) te houden en te gebruiken. De erfverpachter blijft juridisch eigenaar van de grond als zogenoemde «bloot-eigenaar». De voorwaarden waaronder het recht van erfpacht is verleend worden in de akte van vestiging vermeld. Bij de Twintigste Penning geldt als erfpachtvoorwaarde dat – naast de jaarlijks verschuldigde symbolisch lage canon – bij overdracht van het recht van erfpacht 5%, dus 1/20^{ste} deel, van de koopsom/waarde moet worden betaald door de verkrijger aan de bloot-eigenaar. Wanneer het erfpachtrecht wordt overgedragen, gaat deze erfpachtvoorwaarde mee over op de ander. De erfpachtvoorwaarde van de Twintigste Penning vloeit voort uit het recht dat de erfpachter de grond van een ander mag gebruiken. Daarmee kan niet zonder meer worden aangenomen dat de «Twintigste Penning» slechts een vergoeding is voor de door de bloot-

eigenaar gemaakte of te maken kosten voor de aanleg en het onderhoud van de percelen en kanalen en wegen in het gebied. De juridische grondslag voor deze bijzondere erfpachtvoorwaarde van de Twintigste Penning is het Burgerlijk Wetboek. Het tot 1992 geldende Burgerlijk Wetboek verzette zich niet tegen een dergelijke bijzondere voorwaarde bij erfpacht.¹ Toen Boek 5 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 1992 in werking trad, is in de overgangswet bepaald dat de inwerkingtreding niet tot gevolg heeft dat iemand het vermogensrecht verliest dat hij onder het tevoren geldende recht had verkregen.²

Vraag 3

Deelt u de mening dat deze heffing, waardoor van elke grondtransactie 5% van de verkoopprijs naar één familie gaat, marktverstoring en prijsopdrijvend werkt op de lokale woningmarkt, de leefbaarheid verstoort én gebiedsontwikkeling in de weg zit?

Antwoord 3

Nee, die mening deel ik niet. De prijs van een te koop aangeboden recht van erfpacht wordt in de markt bepaald. Een geïnformeerde en redelijk handelende koper houdt rekening met de verplichting tot betaling van 5% van de koopsom aan de bloot-eigenaar. Kopers en verkopers zullen ook bij toekomstige transacties hiermee rekening houden. Het bestaan van deze betalingsverplichting blijkt al bij een eerste oriëntatie op het aanbod van onroerende zaken in Emmer-Compasuum en omgeving, bijvoorbeeld op de website Funda. Van prijsopdrijving is geen sprake. In lijn hiermee zie ik evenmin in, waarom het bestaan van deze bijzondere erfpachtvoorwaarde de leefbaarheid of de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied in de weg zou zitten. Weliswaar bepaalt in dit systeem de frequentie waarmee het recht van erfpacht wordt overgedragen de uiteindelijke opbrengst voor de bloot-eigenaar, maar dit neemt niet weg dat de individuele erfpachter steeds degene is die bepaalt of, wanneer en voor welk bedrag hij zijn recht van erfpacht aan een ander kan en wil overdragen.

Vraag 4

Bent u bekend met de «wet regelen omtrent de opheffing van het recht van de Dertiende Penning» waarmee in 1984 voor de dorpen Abcoude, Baambrugge en Vinkeveen de dertiende penning is opgeheven? Kan op eenzelfde manier in Emmer-Compasuum de twintigste penning worden afgeschaft? Zo nee, welke andere mogelijkheden ziet u om van de twintigste penning af te komen?

Antwoord 4

Ik ben hiermee bekend. De Dertiende Penning stamde vermoedelijk uit de twaalfde eeuw en bestond in het westelijk deel van de provincie Utrecht, met name rond Abcoude, Baambrugge, Kamerik, Loenen aan de Vecht, Vinkeveen en Kamerik. Dit recht had zijn oorsprong in de landsheerlijke rechten in het oud-vaderlandse recht uit een tijd ver vóór de invoering van het Burgerlijk Wetboek in 1838. Net als bij de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, zoals vermeld in antwoord op vraag 2, werden ook destijds rechten welke onder eerdere wetgeving waren verkregen geëerbiedigd.³ Een koper kon in het gebied waar de Dertiende Penning gold, onaangenaam worden verrast door een heffing achteraf. Dikwijls bestond bij koper en verkoper rechtsonzekerheid over het voortbestaan van dit historische recht in het concrete geval, als gevolg van gebrekkige of onvolledige registratie van dit recht in de kadastrale registers of door mogelijke verjaring. Juist die rechtsonzekerheid gaf de wetgever in 1984 aanleiding tot ingrijpen. Deze aanleiding ontbreekt bij de bijzondere erfpachtvoorwaarde in Emmer-Compasuum.

¹ Weliswaar was in artikel 777 (oud) BW bepaald dat geen buitengewone uitkering verschuldigd is bij de overgang van het erfpachtrecht, maar op grond van artikel 782 (oud) BW konden partijen in hun overeenkomst daarvan afwijken.

² Zie artikel 69, onder a, en de artikelen 165–170 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

³ Art. 1 Overgangswet 1829 gaf aan: «De veranderingen, welke ten gevolge der nieuwe wetboeken in de burgerlijke wetgeving zijn te weeg gebracht, hebben geen invloed op de regten, welke onder vroegere wetgevingen waren verkregen.»

Het recht op de Dertiende Penning verviel volgens de wet van 1984 niet met ingang van de dag van inwerkingtreding van de wet (1 januari 1985), maar dertig jaar later, op 1 januari 2015. Gedurende de overgangperiode van dertig jaar werd het tarief bij wet verhoogd naar 11% (in plaats van het tot dan toe bestaande tarief van 1/13 ofwel 7,7%). Gedurende die dertig jaar mochten, vanwege het grote aantal percelen, ook vele transacties verwacht worden. Met de forse verhoging gedurende dertig jaar en de vele te verwachten transacties in die periode, konden de gerechtigden tot de Dertiende Penning door een «horizontale» spreiding worden gecompenseerd voor het verlies van hun vermogensrecht. Voor wat betreft het hogere tarief heeft de wetgever destijds aansluiting gezocht bij het toenmalige rendement van eeuwigdurende staatsleningen, in de verwachting dat de gerechtigden tot de Dertiende Penning met een wederbelegging in eeuwigdurende staatsleningen een gelijkwaardig rendement zouden kunnen behalen.

Afschaffing van de Twintigste Penning in Emmer-Compasuum op dezelfde wijze als de Dertiende Penning, zal – mede gezien artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – niet kunnen geschieden zonder dat de bloot-eigenaar wordt gecompenseerd voor het verlies van het vermogensrecht. Het ligt, net als bij de Dertiende Penning, niet voor de hand de kosten van een compensatie voor de voorgenomen afschaffing waarvan particulieren profiteren (namelijk zij die verkoop of aankoop van een recht van erfpacht in Emmer-Compasuum overwegen) ten laste van de overheid te brengen.

Anders dan in het gebied waar de Dertiende Penning gold, gaat het in Emmer-Compasuum om een betrekkelijk klein aantal van 300 percelen.⁴ Ter plaatse is er geen rechtsonzekerheid over het recht, die bij de Dertiende Penning een belangrijke aanleiding vormde om deze af te schaffen. Een brede «horizontale» spreiding van de compensatie voor het verlies van het vermogensrecht op de wijze zoals dit in 1984 is geschied bij het afschaffen van de Dertiende Penning, is hier niet of in veel mindere mate mogelijk.⁵ Het alternatief, namelijk dat het percentage van de Twintigste Penning bij wet gedurende een langdurige overgangperiode aanmerkelijk hoger wordt gesteld dan nodig voor het rendement van eeuwigdurende staatsleningen, is niet aantrekkelijk voor de huidige en de nieuwe erfpachters in die periode. Snelle prijsstijgingen van onroerende zaken, zoals in de Randstad wel voorkomen, lijken in de regio van Emmer-Compasuum niet te voorzien in die mate dat daaruit binnen een korte periode de compensatie van de bloot-eigenaar kan worden gefinancierd. Het afschaffen bij wet van de Twintigste Penning in Emmer-Compasuum op eenzelfde manier als in de wet van 1984 is om deze redenen geen begaanbare weg.

Vraag 5

Welke andere ondersteuning, naast wetgeving, kunt u de inwoners en ondernemers van het dorp bieden bij het oplossen van de problematiek rond de twintigste penning?

Antwoord 5

Het gaat hier om een zaak tussen de particuliere bloot-eigenaar(s) en de particuliere erfpachters over een eventuele aanpassing van de erfpachtvoorwaarden, dan wel de verkoop van het eigendomsrecht door de bloot-eigenaar aan de erfpachter. Er ligt, in dergelijke concrete gevallen van strikt civielrechtelijke aard, geen taak voor de rijksoverheid om juridisch advies te geven. Ik wijs er overigens op dat in het nabijgelegen Emmer-Erfscheidenveen in 1993 een financiële regeling tot stand is gekomen tussen de erfpachters en de bloot-eigenaar(s) van 700 percelen waardoor de erfpachters sinds 2006

⁴ Alleen al in het gebied rond Kamerik ging het volgens het Algemeen Dagblad om 400 percelen (zaterdag 23 maart 1991, «Met de 13e Penning 600 jaar terug»).

⁵ In de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (Stb. 1977, 694), waarbij een soortgelijk vraagstuk speelde bij de afschaffing van de historische Groninger stadsmeierrechten, kon de compensatie voor de stad Groningen worden bekostigd uit de herverkaveling in het kader van de herinrichting van een veel groter gebied. Zie over de Twintigste Penning als het te betalen «overgangsrecht» bij stadsmeierrechten de memorie van toelichting, Kamerstukken II 1976/77, 14 103, nr. 3, p. 43 en p. 61; memorie van antwoord, Kamerstukken II 1976/77, 14 103, nr. 5, p. 31.

volledig eigenaar zijn. Zo nodig kunnen de betrokkenen afzonderlijk of collectief gebruik maken van rechtsbijstand.⁶

Vraag 6

Zijn er tenslotte nog andere gebieden in Nederland waar soortgelijke erfpachtconstructies van toepassing zijn? Zo ja, wat kunt hiertegen doen?

Antwoord 6

Op diverse particuliere eigendommen is een erfpachtrecht gevestigd met uiteenlopende erfpachtvoorwaarden (zoals ook de Twintigste Penning er een is). Behalve dat bekend is dat op eigendommen erfpachtrechten rusten, is er geen inzicht in de specifieke kenmerken van die erfpachtrechten. Wat het erfpachtrecht inhoudt, komt bij particuliere erfverpachting naar voren bij de informatievoorziening rond een transactie met de desbetreffende onroerende zaak. Ingrijpen op dit vermogensrecht met een algemene wettelijke maatregel is, gezien de uiteenlopende erfpachtvoorwaarden, moeilijk denkbaar en zal telkens passende compensatie voor de bloot-eigenaren vergen. Dat een wettelijke regeling tot stand kwam waarmee de Dertiende Penning werd afgeschaft, was ingegeven door de grote schaal waarop dit recht voorkwam en de onvoldoende rechtszekerheid en kenbaarheid van dit recht. Onvoldoende rechtszekerheid en kenbaarheid van rechten lijken bij andere particuliere erfpachtconstructies niet op die schaal voor te komen. Daarmee is er ook geen reden hierop met wetgeving in te grijpen.

Vraag 7

Kunt u deze vragen afzonderlijk van elkaar beantwoorden?

Antwoord 7

Ja, dat heb ik bij deze gedaan.

⁶ Voor een verdere oriëntatie kan worden verwezen naar J. Broese van Groenou, De rechtsverhouding tussen erfpachter en erfverpachter, diss. Open Universiteit, Deventer: Wolters Kluwer, 2019. Zie voor vindplaatsen van andere rechtsbronnen onder meer de conclusies, gepubliceerd in rechtspraak.nl onder nrs. ECLI:NL:PHR:2016:3 en ECLI:NL:PHR:2023:589.