

Vergaderjaar 2003–2004

27 924

Pachtbeleid

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 september 2003

Met deze brief bieden wij u het rapport «Grondgebruik, pachtcontracten en pachtprijsmechanismen» van de Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid van Wageningen Universiteit aan.¹

Naar aanleiding van het debat over het kabinetsstandpunt inzake het advies «Ruimte voor pacht» van de Commissie Pachtbeleid heeft de Tweede Kamer een motie aanvaard van de leden Waalkens en Geluk (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 924, nr. 4). In deze motie wordt de regering verzocht voorstellen te doen voor een evenwichtig prijsbeheersingssysteem voor bedrijfspacht, nu bij bedrijfspacht sprake is van ongelijkwaardigheid van partijen.

Naar aanleiding van de motie heeft de toenmalige staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan Wageningen Universiteit, de Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, een onderzoek-sopdracht verleend. Doel van het onderzoek was een gedegen analyse van verschillende modellen voor een evenwichtige pachtprijsbeheersing voor de pachtvorm «bedrijfspacht». De te onderzoeken vier modellen waren:

1. geen pachtprijsbeheersing;
2. pachtprijsbeheersing volgens het Pachtnormenbesluit;
3. pachtprijsbeheersing op basis van een going concern-waarde;
4. pachtprijsbeheersing door een combinatie van prijzen voor losse grond en de going concern-waarde, ofwel een mix van marktconforme prijzen en agrarische waarde.

Op 27 juni 2003 hebben de onderzoekers het rapport aan het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangeboden.

Samenvatting rapport

Uit hoofdstuk 7 en uit de samenvatting van het Wageningse rapport op p. v-xi komt het volgende als uitkomst naar voren.

Onder 7.4 (pagina 69 tot en met 73 van het rapport) wordt uiteengezet dat de going-concernwaarde geen geschikte maatstaf is voor het vast stellen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van wettelijke pachtnormen. De going-concernwaarde is moeilijk vast te stellen en bevat een aantal subjectieve elementen. Door de vele keuzen die open staan bij het berekenen van de going-concernwaarde is het moeilijk om een transparant en niet te complex systeem te ontwikkelen voor pachtnormen op basis van de going-concernwaarde van de grond. Weliswaar geeft de Commissie Pachtbeleid in bijlage 4 bij haar rapport een opzet om de going-concernwaarde van grond te bepalen, zulks onder verwijzing naar een rapport van Polman e.a. uit 1999 waarin het gaat om de berekening van de waarde van een landbouwbedrijf in de veronderstelling dat dit bedrijf als agrarische onderneming wordt voortgezet. In die bijlage wordt echter op een aantal belangrijke punten van het rapport Polman afgeweken. Bovendien gaat het in het onderhavige geval niet om de waarde van het landbouwbedrijf, maar om die van de grond. Het Wageningse rapport stelt dan ook vast dat tegen de door de Commissie Pachtbeleid gedane voorstellen de volgende bezwaren bestaan:

1. De toepassing van de going-concernwaarde methode op pachtbedrijven – met het oogmerk om een restinkomen voor grond te berekenen en uiteindelijk de pachtsom voor de grondeigenaar – wringt, omdat er niet meer sprake is van één eigenaar, maar van tenminste twee: de eigenaar van het bedrijf en de eigenaar van de pachtgrond. Beide eigenaren zullen verschillende doelen hebben, waardoor ook de waardering vanuit verschillende posities zal plaats vinden. Beide eigenaren zullen trachten het restinkomen dat overblijft nadat het bedrijf heeft voldaan aan al zijn contractueel verplichte betalingen, naar zich toe te trekken. Dat restinkomen is bovendien afhankelijk van de vermogens- en ook van de pacht- en/of eigendomsstructuur van het bedrijf.
2. De berekende uitkomsten voor de going-concernwaarde zijn gevoelig voor de gevolgde methode, de keuze van de veronderstellingen over vermogensstructuur en de pachten/of eigendomsverhoudingen van het bedrijf.
3. Het is niet eenvoudig om deze methode operationeel te maken voor toepassingen in de praktijk. De fundamentele problemen van het operationaliseren van het begrip going-concernwaarde liggen besloten in berekeningswijze van het restinkomen van grond, in de uiteenlopende waarderingen die mogelijk zijn voor arbeid en kapitaal en de wederzijdse afhankelijkheid van die waarderingen. Daarmee leidt het toepassen van deze methode tot arbitraire uitkomsten.
4. De methode van de Commissie Pachtbeleid kan leiden tot een negatieve pacht als de toegevoegde waarde kleiner is dan de som van de beloning voor arbeid, de beloning voor kapitaal en de overige kosten.

De slotsom dat de going-concernwaarde geen geschikte maatstaf is voor het vaststellen van wettelijke pachtnormen, heeft ertoe geleid dat de onderzoekers dit mechanisme niet meer in hun verdere beschouwingen hebben meegenomen.

Op basis van de synthese van het onderzoek komt het rapport vervolgens in 7.6 tot drie mogelijke alternatieven:

1. Handhaven van de huidige pachtnormen. Het nadeel van dit systeem is dat de pachtnormen, afhankelijk van de grondprijzen als ze zijn, mede afhangen van de grondprijzen buiten de landbouw. Daardoor bestaat de kans dat deze normen bij een sterke stijging of daling van die grondprijzen niet meer aansluiten bij betaalde pachtprijzen en gerealiseerde bedrijfsopbrengsten. Dit probleem doet zich nu voor, maar kan zich ook in de toekomst voordoen.
2. Combinaties van mechanismen. Een mogelijke oplossing waarbij aan de belangen van pachters en verpachters wordt tegemoet gekomen, bestaat uit een combinatie van een pachtnorm die afhankelijk is van de bruto opbrengst en jaarlijks wordt aangepast aan de kosten van levensonderhoud met behulp van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Probleem is dat de bruto opbrengst sterk kan fluctueren.

Corrigeren van fluctuaties leidt tot een weinig transparante norm. De kosten van levensonderhoud hangen voorts niet samen met de bedrijfsopbrengst. Uit een door de onderzoekers gehouden enquête onder pachters en verpachters blijkt dat er voor deze variant weinig draagvlak bestaat.

3. Vrije onderhandelingen aangevuld met waarborgen om de markt beter te laten functioneren. Het eerste probleem is dat van de asymmetrische informatie over prijzen en objecten. De onderzoekers verwachten dat verpachters en rentmeesters, doordat zij bij meer pachtrelaties betrokken zijn, een kennisvoorsprong krijgen over de mogelijke pacht-prijzen en de varianten aan pachtcontracten die op grond van het nieuwe pachtrecht mogelijk worden. De onderzoekers stellen voor deze informatie-asymmetrie tegen te gaan door het verzamelen van gegevens uit pachtcontracten en de uit deze contracten af te leiden gemiddelde pacht-prijzen te publiceren. Daarnaast zouden standaard-contracten met een checklist informatie-asymmetrie kunnen verkleinen. Het tweede probleem betreft lokale monopolieposities en insluitingseffecten. Van een lokaal monopoliepositie is sprake als één verpachter de enige aanbieder is in een bepaalde regio. Van insluitingseffecten is sprake als een pachter geen alternatief heeft voor het voortzetten van de pachtovereenkomst, zodat de verpachter bij verlenging onredelijke eisen kan stellen. Als oplossing stellen de onderzoekers een institutionele voorziening voor bij prijsgeschillen bij nieuwe contracten en de verlenging van contracten. Een dergelijke voorziening moet laagdrempelig zijn en de publieke en private transactiekosten moeten niet te hoog zijn. De pacht-prijs wordt getoetst aan de pacht-prijs die in de regio gebruikelijk is. Het is daarbij van belang dat kennis over de lokale omstandigheden beschikbaar is.

Standpunt kabinet

De ondergetekenden zien de uitkomsten van het onderzoek van Wageningen Universiteit als een ondersteuning van de keuzes die in het kabinetsstandpunt zijn gemaakt ten aanzien van het voorgestelde prijs-regime (zie Kamerstukken II, 2000/2001, 27 924, nr. 1, pag. 11). De zorg die spreekt uit de motie van de leden Waalkens en Geluk lijkt met het onderzoek voor een belangrijk deel te zijn weggenomen. Met betrekking tot de mogelijke insluitingseffecten waarnaar de onderzoekers verwijzen, voorzag het kabinetsstandpunt bij pachtafhankelijkheid reeds in een regeling waarbij de pachtovereenkomst van rechtswege wordt verlengd. Een aanvullende bescherming bij het aangaan van de overeenkomst in het geval een verpachter op grond van een monopoliepositie een te hoge pacht-prijs vraagt, achten ondergetekenden niet nodig. Zoals reeds uiteen is gezet bij de voorbereiding van de behandeling van het kabinets-standpunt (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 924, nr. 3, pag. 14, vraag 44), kan een pachter in dat geval besluiten de pachtovereenkomst niet aan te gaan. Hij is op dat moment nog niet «ingesloten» en behoeft op dat moment nog geen wettelijke bescherming.

Ook in de door de onderzoekers voorgestelde institutionele voorziening (zie kader 7.4 op pagina 100 van het onderzoek) was in het kader van de discussie over het kabinetsstandpunt reeds voorzien. Indien bij verlenging van een overeenkomst een te hoge pacht-prijs wordt gevraagd, dienen partijen eerst met de hulp van een onafhankelijke en deskundige taxateur te trachten het geschil onderling op te lossen (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 924, nr. 3, pag. 12, vraag 37). Ondergetekenden gaan er vanuit dat daarmee een zodanige voorziening wordt getroffen dat partijen verschillen van mening onderling op kunnen lossen. Slechts indien dat onverhoopt niet lukt, kunnen zij het geschil aan de rechter voorleggen. De voorziening heeft daarmee als voordeel dat toegang tot de rechter voor partijen is gegarandeerd, maar dat partijen eerst een laagdrempelig alter-

natief proberen. Bemiddeling door een deskundige is dus enerzijds een voorwaarde voor ontvankelijkheid bij de rechter, maar zal daarnaast ertoe bijdragen dat verpachter en pachter van de gang naar de rechter afzien als gevolg van de bemiddeling door de deskundige.

In geval de rechter de pachtprijs na verlenging toetst, zal deze moeten toetsen aan de pachtprizen van vergelijkbare onroerende zaken ter plaatse. Daarmee kan overigens het effect van een monopoliepositie verzacht worden door een ruime uitleg van de woorden «ter plaatse». Dat maakt het mogelijk ook vergelijkbare objecten die verder weg zijn gelegen in de vergelijking te betrekken, voor zover dat met het oog op het functioneren van de markt redelijk is.

Met betrekking tot de door de onderzoekers geconstateerde informatie-asymmetrie merken wij op dat de door de onderzoekers voorgestelde oplossingen niet noodzakelijkerwijs door de overheid ter beschikking behoeven te worden gesteld. Ook thans zijn verschillende standaardcontracten in omloop die niet door de overheid ter beschikking zijn gesteld. Op dit punt zien ondergetekenden eerder een taak voor belangenorganisaties en landbouwvoorlichters. Wel is de eerste ondergetekende voornemens ten behoeve van het verzamelen en presenteren van pachtprijsinformatie een opdracht te verstrekken aan het Landbouw Economisch Instituut.

Vervolgtraject

De ondergetekenden menen dat met het voorgaande voldaan is aan het in motie van de leden van de Tweede Kamer Waalkens en Geluk gedane verzoek om voor bedrijfspacht een evenwichtig prijszettingsmechanisme voor te stellen, waarin rekening wordt gehouden met de uiteenlopende posities van pachter en verpachter.

Een voorontwerp van wet zal langs de lijnen van het kabinetsstandpunt en het bovenstaande worden uitgewerkt en op korte termijn voor advies worden aangeboden aan organisaties van pachters, verpachters, rechterlijke macht en wetenschap.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner