

Wijziging van de Pachtwet in verband met het vervallen van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden

BIJLAGE II
BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 5

Onderwerp: Voorontwerp van Wet tot regeling van het voorkeursrecht van de pachter.

's-Gravenhage, 20 juli 1961.

Aan de heer Minister van Landbouw en Visserij, te 's-Gravenhage.

Excellentie,

Ter voldoening aan Uw brief van 18 januari jl., nr. J 137, moge het Landbouwschap onderstaand zijn advies doen volgen met betrekking tot het voorontwerp van Wet tot regeling van het voorkeursrecht van de pachter en daarmee verband houdende vraagstukken, welke in het bijzonder voor het agrarische bedrijfsleven van betekenis zijn.

Is handhaving van de huidige Wet op de vervreemding van landbouwgronden gewenst?

Alvorens het zo juist genoemde voorontwerp in beschouwing te nemen, dient de vraag onder ogen te worden gezien, of de tijd reeds gekomen is om per 1 januari 1963 de Wet op de vervreemding van landbouwgronden te doen vervangen door een afzonderlijke regeling betreffende het voorkeursrecht van de pachter en derhalve de prijsbeheersing en de landbouwkundige toetsing niet te doen continueren.

De Regering beantwoordt blijkens de toelichting op het toegezonden voorontwerp deze vraag bevestigend; het bestuur van het Landbouwschap daarentegen is in meerderheid tot een tegenovergestelde opvatting gekomen. Naar zijn oordeel dient de huidige wet nog met enkele jaren te worden verlengd, waarbij te denken is aan vier jaar.

Noodzaak tot voorlopige continuering van de prijsbeheersing

De zienswijze van de meerderheid van het bestuur is voornamelijk ingegeven door de omstandigheid, dat naar zijn oordeel voorshands de prijsbeheersing van landbouwgronden nog niet kan worden gemist.

Deze mening wordt op de navolgende gronden gebaseerd:

a. De wenselijkheid van een prijsbeheersing wordt voornamelijk bepaald door de spanning op de grondmarkt enerzijds en het nadeel van een verstarrende werking van de prijszetting anderzijds. Deze beide factoren dienen tegen elkaar te worden afgewogen.

Een van de omstandigheden, die deze spanning op de grondmarkt in het leven roepen, heeft inmiddels aanzienlijk aan betekenis ingeboet, t.w. de druk op het prijspeil van agrarische jongeren, die geen ouderlijk bedrijf kunnen overnemen. Illustratief cijfermateriaal hieromtrent treft men aan in het rapport van het L.E.I. „Bedrijfsopvolging en beroepskeuze in land- en tuinbouw” (1959). Er is alleen nog sprake van een ongunstige situatie ten aanzien van bedrijven boven de 10 ha. Betreffende de zeekleigronden is overigens de generatiedruk ten aanzien van de bedrijven boven de 20 ha lager dan 1. Voor wat de jongere zoons betreft (15—19 jaar) tenderen de in het L.E.I.-rapport gebezigde gegevens naar een aantal opvolgers, dat in overeenstemming is met het aantal vrijkomende bedrijven, behoudens het zuidelijk zandgebied, althans volgens de toestand van enkele jaren geleden.

Te verwachten valt, dat de afvloeiing van deze gegadigden zich wegens de voortdurend hoge graad van werkgelegenheid buiten de landbouw en de voortgaande sociale ontsluiting van het platteland in versterkte mate zal voortzetten.

Hier staat evenwel tegenover, dat door de toenemende mechanisatie en rationalisatie in de landbouw de vereiste minimum bedrijfsgrrootte toeneemt, behoudens uiteraard intensivering en specialisering.

De hieruit voortvloeiende drang en dwang tot bedrijfsvergroting compenseert dan ook naar het oordeel van de meerderheid van het bestuur tenminste de vermindering van vraag als gevolg van de afnemering van het aantal boerenzoons, dat het ouderlijk bedrijf niet kan overnemen.

Voorts oefenen de vele onteigende landgebruikers een sterke opwaartse druk op het prijspeil van landbouwgronden uit, vooral in het westen des lands. Hetzelfde is overigens het geval met de z.g. compensatieaankopen door gemeentebesturen.

Derhalve menen deze leden, dat ook thans nog steeds gesproken moet worden van een wanverhouding tussen vraag en aanbod van landbouwgronden. Loslaten van de prijsbeheersing zou daarom zeker voor los land, doch ook voor kleinere en middelgrote bedrijven aanzienlijke prijsstijgingen tot gevolg hebben.

b. Bij opheffing van de prijsbeheersing zullen ten gevolge van de prijsstijging van pachtvrij land, de lasten van de eigenaar/gebruiker hoger zijn dan de pachtprijs, die de pachter moet betalen. Om die reden is opheffing van de prijsbeheersing een onbillijkheid jegens de boeren/eigenaren. Naar het oordeel van de meerderheid van het bestuur is de koopprijsbeheersing derhalve een noodzakelijk complement van de pachtprijsbeheersing.

c. Een sterk optrekken van het prijspeil van landbouwgronden verzwakt de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. De toch reeds bestaande moeilijkheden ten aanzien van de bedrijfsoverneming in het kader van de erfopvolging, zouden er door worden vergroot en middelen onttrekken aan de noodzakelijke hoge investeringen voor de mechanisatie en de rationalisatie in de landbouw.

Hoewel de prijsbepaling bij boedelscheidingen van landbouwgronden vrij is, heeft de enquête van de Werkgroep Agrarisch Erfrecht van het Landbouwschap uitgewezen, dat in vele streken van het land deze prijs min of meer pleegt te worden afgestemd op het wettelijk toelaatbare prijsniveau, met uitzondering wellicht van het zuidelijk zandgebied. Dit prijsniveau zou derhalve naar alle waarschijnlijkheid een aanzienlijke verhoging ondergaan, met de zo juist geschetste ongunstige gevolgen.

d. In sommige grensstreken (o.a. Zeeuws Vlaanderen) zal de opheffing van de koopprijsbeheersing de doorwerking op het prijspeil van de uitzonderlijk hoge biedprijzen van buitenlandse gegadigden tot gevolg hebben. Voor de landbouwers in deze gebieden is afschaffing van de prijsbeheersing daarom weinig aantrekkelijk.

e. Gezien enerzijds de onzekerheid over het toekomstige prijsniveau van landbouwgronden binnen het verband van de E.E.G. en anderzijds de thans aanwijsbare grote verschillen

in het niveau van de koopprijzen van landbouwgronden in de afzonderlijke E.E.G.-landen, hecht de meerderheid van het bestuur althans voor de eerstkomende jaren geen overwegende betekenis aan het argument, dat een prijsbeheersing van landbouwgronden in Nederland in het kader van de E.E.G. als een concurrentievervalsende factor moet worden beschouwd.

f. Evenmin acht deze meerderheid de — naar men zegt — veelvuldig voorkomende ontduiking van de prijsbeheersing een voldoende krachtig argument om op te kunnen wegen tegen de bezwaren, welke aan de afschaffing van de prijsbeheersing per 1 januari 1963 verbonden zouden zijn.

g. Ten slotte zijn enkele leden van de meerderheid van het bestuur van oordeel, dat vrijlating van het prijspeil van landbouwgronden zou leiden tot sociaal-economisch onaanvaardbare verschuivingen in de vermogens- en inkomenssfeer.

De minderheid van het bestuur is daarentegen van mening, dat na ruim 20 jaar koopprijsbeheersing van landbouwgronden de tijd thans rijp geacht moet worden om deze te beëindigen. Aan haar zienswijze liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

a. Als gevolg van de hiervoor geschetste vermindering van de generatiedruk in de landbouw en de te verwachten voortzetting hiervan onder invloed van de ontsluiting van het platteland en van de regionale industrialisatie is het gevaar dat aspirant-landbouwers de prijzen ernstig zullen opdrijven, niet zo groot. Deze categorie vragers op de grondmarkt hoeft daarom niet langer tegen zichzelf te worden beschermd.

Van een andere groep gegadigden, de beleggers, is zeker geen prijsopdrijving te verwachten. Hun uiterste prijs wordt immers bepaald door de netto opbrengst van de pacht, welke van overheidswege beheerst blijft.

De derde categorie kopers op de grondmarkt wordt gevormd door gevestigde landbouwers. Deze kopers zullen zich in het algemeen op los land richten. Het ligt daarom in de rede, dat los land een stijging, in sommige gevallen zelfs een flinke stijging van de verkeerswaarde te zien zal geven. Op veel landbouwbedrijven immers verkeert de hoeveelheid grond ten opzichte van de werktuigen capaciteit en/of de aanwezige arbeid in het minimum. Vergroting van de oppervlakte is voor dergelijke bedrijven daarom een zeer rendabele vorm van investering. De ondernemer is derhalve bereid voor een additionele hoeveelheid grond een hogere prijs te betalen.

Het buiten werking stellen van het prijsmechanisme is voor deze groep daarom niet alleen niet noodzakelijk, doch vormt in tegendeel een belemmering voor de gewenste structurele aanpassing van de daartoe in aanmerking komende bedrijven.

Als vierde categorie kopers kunnen onteigende landgebruikers worden genoemd. Van hen zal ongetwijfeld een prijsverhogende werking uitgaan. De omvang hiervan wordt bepaald enerzijds door de hoogte van de schadeloosstelling en anderzijds door het beleid dat de overheid zal volgen bij het geven van voorrang aan onteigende boeren bij het uitgiftebeleid van gronden in de nieuwe IJsselmeerpolders. Overigens behoeft ook deze groep geen bescherming tegen zichzelf.

b. Geeft derhalve de verhouding van vraag en aanbod op de grondmarkt minder aanleiding tot prijsregelend optreden dan voorheen, daarentegen zijn de nadelige effecten van de prijsbeheersing belangrijk groter geworden. Vooral is hierbij te denken aan de verstarrende werking welke van deze prijsbeheersing uitgaat op de noodzakelijke structurele aanpassing van de bedrijven, hetzij in de zin van bedrijfsvergroting, hetzij in de richting van intensivering onder afstoting van overtollig land. Opheffing van de prijszetting zal derhalve een optimale allocatie van de grond bevorderen.

c. Weliswaar zal een beginnende boer over meer kapitaal moeten beschikken dan thans — bij de hoge investeringen in de bedrijfsinventaris — al nodig is. Daar staat evenwel tegenover, dat de vermogenspositie van de zittende boerenstand (niet van de eigenaar-verpachter) stijgt en derhalve ook de kredietwaardigheid.

d. Onder de huidige koopprijsbeheersing kunnen verschillen in produktieomstandigheden tussen boerderijen en percelen slechts op beperkte schaal of in het geheel niet tot uitdrukking komen. Te denken is aan de cultuurtechnische toestand, aan de inrichting van de bedrijfsgebouwen, aan de ligging van de boerderij ten opzichte van de dorpskern. De waarde van produktiviteitsverhogende investeringen komt dientengevolge bij verkoop slechts ten dele uit de prijs terug.

Dit zal landbouwondernemers kunnen weerhouden om dergelijke investeringen te verrichten. Te verwachten valt dat bij een vrije prijsvorming, kwaliteit en doelmatigheid en ligging van de bedrijven zich duidelijker in de prijzen zullen weerspiegelen, hetgeen een stimulans kan zijn voor de verhoging van de produktiviteit van het agrarische productieapparaat.

e. Handhaving van de prijsbeheersing lijkt moeilijk verenigbaar met het streven naar vrijmaking van het handelsverkeer in de agrarische produktie binnen de E.E.G.

f. De praktijk heeft meer dan voldoende uitgewezen dat handhaving van de prijscontrole moeilijk uitvoerbaar blijkt in een economie, waar overigens de prijsvorming van goederen zich binnen zekere grenzen en behoudens bepaalde uitzonderingen in vrijheid kan voltrekken.

De prijsbeheersing werkt niet of nauwelijks waar dit noodzakelijk is en oefent een prijsopdrijvende werking uit in gebieden, waar prijszetting gemist kan worden.

g. De eigendomsovergang van landbouwgronden als gevolg van vererving valt niet onder de werking van de Wet Vervreemding Landbouwgronden. De indruk bestaat, dat zulks een aanzienlijk bestanddeel uitmaakt van alle wisselingen in de eigendom van landbouwgronden.

Nadelen prijsbeheersing zoveel mogelijk vermijden

Het bestuur van het Landbouwschap acht het unaniem gewenst, dat bij handhaving van de koopprijsbeheersing getracht wordt om aan de nadelige invloeden van de prijsbeheersing zoveel mogelijk tegemoet te komen. In het bijzonder is hierbij te denken aan de belemmerende werking van de prijsbeheersing ten aanzien van wijzigingen in de bestemming van de grond (overgang van landbouw naar tuinbouw; bedrijfsgrootteveranderingen), die met het oog op de structurele aanpassing van de landbouw gewenst zijn.

Het Landbouwschap moge Uwe Excellentie in overweging geven na te gaan op welke wijze deze verstarrende invloeden van de prijsbeheersing zouden kunnen worden voorkomen. Mogelijk zouden bedoelde bezwaren door een herziening van het uitvoeringsbesluit ex art. 6 van de Wet Vervreemding Landbouwgronden geheel of ten dele kunnen worden ondervangen. Een wijziging van bedoelde wet lijkt voor dit doel niet noodzakelijk.

Het voorkeursrecht van de pachter bij een vrije prijsvorming

1. Bij verkoop van het gepachte goed geniet de pachter, naast de normale bescherming uit hoofde van het continuatierecht, een extra zekerheid wegens:

a. het bepaalde in art. 43 Pachtwet (onder bepaalde voorwaarden een imperatief voorgeschreven verlenging met vier jaar of een facultatieve verlenging, indien zijn maatschappelijk bestaan door het verlies van het gepachte niet ernstig wordt aangetast);

b. toekenning van een voorkeursrecht bij verkoop ingevolge de W.V.L.

In de praktijk blijkt deze regeling goed te voldoen. Met de Regering is het Landbouwschap van oordeel, dat, mocht nu of later de prijsbeheersing worden afgeschaft, alsdan een afzonderlijke wettelijke voorziening ten aanzien van het voorkeursrecht van de pachter getroffen dient te worden.

In het landbouwbedrijfsleven overheerst het gevoelen, dat de extra bescherming welke de pachter aan het huidige voorkeursrecht ontleent, ook na opheffing van de prijszetting zoveel als de omstandigheden dit wenselijk maken, ongerept dient te blijven. Uit deze gezichtshoek heeft het bestuur het

aan hem voorgelegde voorontwerp tot regeling van het voorkeursrecht van de pachter bezien.

Ten overvloede zij opgemerkt, dat deze beschouwing in de opvatting van het bestuur alleen relevant is voor het geval de Regering aan haar aanvankelijk voornemen gevolg geeft om de W.V.L. niet te verlengen, doch te volstaan met indiening van het voorliggende ontwerp.

2. Na kennisneming van het voorontwerp is het bestuur vrijwel algemeen tot de conclusie gekomen, dat in het kader van de vrije prijsvorming het voorontwerp aanleiding zal geven tot een ernstige verzwakking van de rechtspositie van de pachter, althans in vergelijking met de huidige situatie. Het opent immers voor de verpachter de mogelijkheid tot openbare verkoop van het verpachte goed over te gaan, indien hij de door de grondkamer getaxeerde adviesprijs te laag oordeelt. Bij een openbare verkoop nu beslist het hoogste bod. Op eenvoudige wijze kan derhalve de verpachter het voorkeursrecht van de pachter buiten werking stellen.

Daarenboven kan uit de taxatie van de werkelijke waarde, zijnde de geobjectieerde of gemiddelde verkeerswaarde, aangepast aan de eigenschappen van het object, een prijs resulteren, welke de pachter niet bij machte is te voldoen. De pachter staat dan voor de keus of binnen enkele jaren het gepachte te moeten verlaten of tot aankoop over te gaan tegen een voor hem in feite niet te dragen koopprijs.

Algemeen acht het bestuur zulks onaanvaardbaar. Het huidige tijdsbestek noodzaakt de exploitant immers tot kostbare en voor langere termijn bedoelde investeringen, welke een langdurige binding aan het bedrijf van de gebruiker vereisen. Gelukkig heeft de Pachtwet 1958 in dit opzicht een belangrijke verbetering van het melioratierecht gebracht.

Het bestuur heeft verschillende mogelijkheden overwogen om de verzwakking van de positie van de pachter weer ongedaan te maken. Uiteindelijk heeft het bestuur — wederom haast unaniem — zich voorstander verklaard van een verlenging van de hiervoor genoemde termijn van vier jaar ex artikel 43 Pachtwet tot acht jaar.

Als belangrijk nevengevolg verwacht het bestuur van deze wijziging, dat de verkeerswaarde van het goed min of meer tot de z.g. beleggings- of opbrengstwaarde zou dalen. Hierdoor wordt de mogelijkheid tot aankoop door beleggers of door de pachter aanzienlijk vergroot. Het voorkeursrecht, zoals neergelegd in het voorontwerp, zou dan voor de pachter in veel meer gevallen reële inhoud kunnen verkrijgen dan zonder een dergelijke voorziening.

Indien de indiening van het ontwerp bij het Parlement tevens gepaard zou gaan met een voorstel tot herziening van artikel 43 Pachtwet als bovenbedoeld, kan het bestuur zich in algemene zin hiermede akkoord verklaren.

Enkele leden van de meerderheid zouden overigens bij voorkeur willen volstaan met deze herziening van artikel 43 Pachtwet. Deze leden gevoelen dan geen behoefte aan een afzonderlijke wet betreffende het voorkeursrecht.

3. Ten slotte mogen nog enkele opmerkingen van meer technische aard betreffende het voorontwerp volgen.

Het wordt onjuist geacht, dat artikel 1, onder e, niet de eis stelt, dat de betrokken pachtovereenkomst, voor zoveel nodig, goedgekeurd dient te zijn. Dientengevolge zouden ook pachters krachtens mondelinge overeenkomsten aanspraak op dit voorkeursrecht kunnen doen gelden, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 9a, sub 1, van de W.V.L. Enerzijds beschikt de pachter over voldoende rechtsmiddelen om een mondelinge pacht ook zonder medewerking van de verpachter schriftelijk te doen vastleggen. Anderzijds voorziet het ontwerp niet in een regeling indien tussen partijen verschil van mening blijkt te bestaan over de vraag of tussen hen al dan geen pachtovereenkomst van kracht is.

Voorts wordt er de voorkeur aan gegeven om niet de gewone rechter, doch de gespecialiseerde pachtrechter bevoegd te verklaren tot kennisneming van vorderingen tot schadeloosstelling als bedoeld in artikel 8 van het ontwerp.

Zoals reeds opgemerkt is het bestuur in meerderheid vooral daarom voorstander van tijdelijke verlenging van de W.V.L., omdat het onder de gegeven omstandigheden opheffing van de prijsbeheersing vooralsnog niet verantwoord oordeelt.

Aangezien zulks reeds een publiekrechtelijke toetsing van overeenkomsten tot overdracht van land enz. impliceert, acht het bestuur het geen bezwaar bij deze toetsing ook de landbouwkundige gevolgen van de overdrachten aan een beoordeling met inachtneming van de geldende normen te betrekken.

Anders zou het bestuur daarentegen oordelen, ingeval de huidige wet niet voor een beperkte duur zou worden gecontinueerd. In dat geval kan het bestuur in meerderheid zich achter het voorstel van de Regering scharen, om deze landbouwkundige toetsing af te schaffen. Mede gelet op het daaromtrent in de memorie van toelichting gestelde, ducht het hieraan over het algemeen geen ernstige nadelen.

Wel moet worden gevreesd, dat splitsing van bedrijven zal kunnen optreden ter gelegenheid van openbare verkopen, in het bijzonder van pachtvrije bedrijven. Aldus kan immers veelal een hogere prijs bereikt worden dan bij verkoop van het bedrijf als één geheel. Voorts is het denkbaar, dat de neiging van verpachters om de woning en bedrijfsgebouwen in eigendom aan de pachter over te doen en het bijbehorende land aan deze pachter te blijven verpachten, zou kunnen toenemen.

Hoewel vooral dergelijke gebeurlijkheden te betreuren zouden zijn, hecht deze meerderheid hier geen zodanige betekenis aan, dat op grond hiervan deze landbouwkundige toetsing in ieder geval in stand zou moeten worden gehouden.

In dit verband kan erop worden gewezen, dat de huidige situatie in dit opzicht zeer onevenwichtig is daar juist — naar veler mening — de belangrijkste bron van splitsingen van landbouwbedrijven, nl. de boedelscheidingen en dienovereenkomstig ook overdrachten tussen naaste bloed- en aanverwanten, aan de landbouwkundige toetsing onttrokken is.

Wel zou te dien aanzien het bestuur de aandacht Uwer Excellentie nog eens met nadruk willen vestigen op enkele suggesties van de Werkgroep Agrarisch Erfrecht van het Landbouwschap, die tot voorkoming van splitsingen uit hoofde van vererving kunnen leiden en geheel in de privaatrechtelijke sfeer liggen, nl.:

a. vervroegde invoering van artikel 3.7.1.7. van het ontwerp B.W., lid 2, zoals deze bepaling door de werkgroep is geamendeerd (verplichte toewijzing bij verkoop van een gemeenschappelijk goed in het belang van een behoorlijke verdeling aan die deelgenoot, voor wie het goed een bijzondere waarde heeft);

b. afschaffing van het registratierecht bij overdrachten tussen ouders en kinderen. Uit de enquête van de meergenoemde werkgroep onder het notariaat is nl. een opmerkelijke en stijgende belangstelling voor het treffen van voorzieningen tijdens het leven van de erflater aan de dag getreden; eveneens ware artikel 10, lid 2, Successiewet 1956 buiten werking te stellen.

Ten slotte zij vermeld, dat de meerderheid van het bestuur geen bijzondere maatregelen ten aanzien van het beteugelen van splitsingen van verkavelde gebieden noodzakelijk acht. Hierbij heeft het o.m. gedacht aan het z.g. Zwitserse stelsel; terugbetaling van een bepaald deel van de genoten overheids subsidie ingeval van een landbouwkundig ontoelaatbare splitsing, waarvan de Werkgroep Agrarisch Erfrecht ter bepaling van de gedachten een nadere uitwerking heeft gegeven.

Hoewel deze suggestie verschillende aantrekkelijke elementen bevat, kan het bestuur uit verschillende overwegingen voorschijns dit voorstel niet tot het zijne maken. Aan realisering hiervan kleven ernstige bezwaren, o.m. op erfrechtelijk terrein. Nadere bestudering zou moeten uitmaken of deze bezwaren niet te ondervangen zijn. Op juridische en praktische gronden staat het bestuur mitsdien vooralsnog afwijzend tegenover invoering van een dergelijk stelsel.

De minderheid heeft hier ernstig bezwaar tegen en zou de thans geldende regeling tenminste willen handhaven, zo niet verbeteren. Deze minderheid betreurt het overigens, dat de boedelscheidingen en de overdrachten tussen de naaste bloedverwanten aan deze toetsing onttrokken zijn. Zij acht evenwel hierin geen argument gelegen om nu ook de huidige toetsing af te schaffen; veeleer zou dit „lek” gedicht moeten worden.

In het bijzonder ten behoeve van de verkavelde gebieden meent zij het niet te kunnen verantwoorden, gezien de grote bedragen welke uit de algemene middelen voor deze structuurverbeterende werken worden uitgegeven, het „laissez faire, laissez aller” hier zijn gang te laten gaan. De landhonger is nog te groot om op het redelijke inzicht van de landbouwers te kunnen vertrouwen, zoals de toelichting dit mogelijk acht.

Het geringe effect, dat de toetsing tot heden heeft gehad, is voor een deel een gevolg van de wijze van toepassing door de

grondkamers en de Centrale Grondkamer en voor een ander deel op rekening te schrijven van de preventieve werking, welke van de wet is uitgegaan.

Tot slot moge Uwe Excellentie dank worden gebracht voor de gelegenheid, die U het Landbouwschap heeft willen bieden, om zijn oordeel over deze, voor het agrarisch bedrijfsleven zo belangrijke vraagstukken te kunnen geven.

Met gevoelens van hoogachting,

Landbouwschap:

w.g. A. W. Biewenga, *voorzitter*,

w.g. mr. N. M. Zijp, *secretaris*.