

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

Voorstel van wet van de heer Vondeling tot verlenging van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden

VERSLAG VAN HET MONDELING OVERLEG
TEVENS EINDVERSLAG

Nr. 11

Nadat de memories van antwoord inzake de in hoofde genoemde voorstellen door de commissie waren bestudeerd, achtte zij het wenselijk nog met de Ministers van Justitie en van Landbouw en Visserij alsmede met de heer Vondeling in mondeling overleg te treden. De bewindslieden en de heer Vondeling verklaarden zich tot dit overleg gaarne bereid. Bij de besprekingen, die op 4 juli 1962 plaatsvonden, hadden de Ministers zich doen vergezellen van de heren mr. L. de Vries, raadadviseur bij het departement van Justitie en mr. G. van Setten, hoofd van de directie juridische en bedrijfsorganisatorische zaken van het departement van Landbouw en Visserij.

De commissie heeft de eer omtrent dit overleg het volgende te rapporteren.

1. Door enkele leden der commissie werd naar aanleiding van het feit, dat de heer Vondeling het door hem ingediende wetsontwerp gewijzigd had door, in plaats van de W.V.L. blijvend te willen maken, thans voor te stellen deze wet tot 1 januari 1968 te verlengen, gevraagd of de Regering alsnog bereid zou zijn om de W.V.L. te verlengen tot ten minste 1 januari 1966. Op dit tijdstip zullen de voornaamste landbouwmaatregelen van de E.E.G. in werking zijn getreden, zodat de toekomstige agrarische ontwikkelingen eerst dan overzien zullen kunnen worden.

De Ministers verklaarden, dat Regering niet bereid is een voorstel te doen om de W.V.L. voorlopig tot 1 januari 1966 te verlengen.

2. De leden, die de voorgaande vraag hadden gesteld, vroegen vervolgens of de Regering constitutionele of wetstechnische bezwaren zou hebben tegen eventuele amendementen op wetsontwerp 6641 van de volgende inhoud:

a. Het opschrift wordt gelezen:

Regeling van het voorkeursrecht van de pachter na intrekking van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden.

b. De considerans wordt gelezen:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om na intrekking van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden het voorkeursrecht van de pachter in de Pachtwet te regelen;

c. In artikel III, eerste, tweede, derde en vierde lid, wordt „1 januari 1963” telkens gelezen als:

het in artikel IV bedoelde tijdstip.

d. Artikel IV wordt gelezen:

De artikelen I, II en III van deze wet treden in werking vanaf het tijdstip van intrekking van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden.

e. Een nieuw artikel V wordt toegevoegd, luidende:

Artikel 35, derde lid, van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden wordt gewijzigd in:

3. Wij zijn bevoegd de wet in te trekken, doch niet eerder dan op 1 januari 1966.

De Ministers wezen erop, dat de beslissing over de al dan niet toelaatbaarheid van een amendement geheel bij de Kamer

ligt. Nu van de zijde der commissie uitdrukkelijk de mening van de Regering ter zake werd gevraagd, wilden de Ministers echter niet nalaten van hun opvatting blijkt te geven. Naar het gevoelen der bewindslieden behoort een amendement in ieder geval als ontoelaatbaar te worden beschouwd, indien voor de bereiking van het doel, dat de voorstellers zich voor ogen stellen, het gebruik maken van het recht van initiatief de geëigende weg zou zijn. In het onderhavige geval wordt met het amendement beoogd de W.V.L., die op 31 december 1962 expireert, alsnog gedurende kortere of langere tijd te doen voortbestaan. De strekking van het regeringsvoorstel is van volkomen andere aard: ervan uitgaande, dat de W.V.L. aan het einde van dit jaar vervalt, heeft de Regering niet anders willen doen dan een voorziening te treffen om de bestaande rechtsbescherming van de pachter bij de verkoop van zijn grond — uiteraard op andere dan de huidige wijze — te continueren.

Bezwaarlijk achtten de Ministers bovendien de wetgeving op termijn, die in de ontworpen amendementen wordt geïntroduceerd. Waarom — zo vroegen de bewindslieden zich af — zou men nu reeds wettelijke bepalingen vaststellen, waarvan het van meet af de bedoeling is, dat zij eerst over enige jaren in werking treden? Wenst men, in strijd met de bedoelingen van de Regering, de W.V.L. ook na de in die wet opgenomen einddatum te laten voortbestaan, dan is de indiening van een initiatief-ontwerp de juiste methode. Op dit punt zijn de Ministers het dan ook eens met de uiteenzetting van de heer Vondeling in het begin van de memorie van toelichting bij zijn initiatief-ontwerp.

De eerderbedoelde leden van de commissie merkten op, dat in de door hen veronderstelde amendering van het regeringsontwerp reeds thans wordt ingestemd met de in dat ontwerp voorgestelde burgerrechtelijke regeling van het voorkeursrecht van de pachter, welke regeling in werking zal treden op het tijdstip, dat de huidige publiekrechtelijke regeling van dat voorkeursrecht vervalt. In het ontwerp-Vondeling ontbreekt een zodanige regeling, zodat tegen het in het ontwerp voorgestelde tijdstip van vervallen van de W.V.L. alle discussies over de regeling van het voorkeursrecht van de pachter opnieuw zouden moeten beginnen, hetgeen, gelet op de huidige uitvoerige en diepgaande behandeling van deze regeling, onnodig dubbel werk zou zijn.

Andere leden merkten op, dat bij het volgen van deze procedure een wettelijke regeling wordt opgesteld, bestemd voor een periode waarin de feitelijke omstandigheden vermoedelijk gewijzigd zullen zijn en waarin er een anders samengestelde Kamer alsook een nieuw Kabinet zal zijn.

Enige leden hadden tegen het geven van de door de zoëven aan het woord zijnde leden voorgestane machtiging aan de Kroon om de wet in te trekken bezwaar. De huidige bepalingen in de W.V.L. inzake het voorkeursrecht verschaffen de pachters een belangrijke mate van rechtszekerheid. Deze verliest veel van haar kracht als de Regering zonder meer die bepalingen kan doen vervallen, ook al treedt daarvoor dan een civielrechtelijke regeling in de plaats; deze laatste biedt immers aan de betrokkenen minder zekerheid dan de bestaande.

Daar komt bij — zo vervolgden deze leden —, dat de Wet houdende algemene bepalingen in artikel 5 met zoveel woorden voorschrijft, dat een wet „alleen door eene latere wet, voor het geheel of gedeeltelijk, hare kracht (kan) verliezen“. Dit sluit naar de mening van deze leden intrekking door de Kroon uit.

Deze opvatting werd door de overige leden en ook door de Regering bestreden. Volgens de door de praktijk geijkte opvatting sluit artikel 5 van de Wet A.B. delegatie aan de Kroon van de bevoegdheid om een wet op een door haar te bepalen tijdstip in te trekken, niet uit. De Pachtwet zelf geeft daarvan een voorbeeld; volgens de slotartikelen worden allerlei wetten of onderdelen daarvan ingetrokken wanneer de nieuwe Pachtwet in werking treedt, en dit tijdstip wordt door de Kroon bepaald.

3. Enige leden zouden gaarne van de Minister van Landbouw en Visserij vernemen, of artikel 2 van het Koninklijk besluit van 29 maart 1960, houdende algemene regelen als bedoeld in artikel 6 van de Wet op de vervreemding van

landbouwgronden (*Stb.* 115), naar zijn mening niet reeds voldoende mogelijkheden biedt om in de door de Regering vermelde gevallen van doelmatiger grondgebruik door omzetting in tuinbouwgrond, bedrijfsvergroting of cultuurtechnische investeringen, een reële economische prijs voor landbouwgronden toelaatbaar te doen zijn. De hierbedoelde leden hadden de indruk, dat de praktijk van de grondkamers, alsook de voorbeelden op blz. 4, linkerkolom, van het voorlopig verslag betreffende wetsontwerp 6641, tot een bevestigende beantwoording van deze vraag zouden kunnen leiden.

De Minister meende, dat op de vraag, algemeen gesteld als zij is, niet bevestigend kan worden geantwoord. De grondkamers kunnen van de „normale“ in het uitvoeringsbesluit genoemde rentepercentages afwijken, hetzij „naar gelang van de omstandigheden“, hetzij „in bijzondere gevallen“. In het voorlopig verslag zijn daarvan inderdaad enkele voorbeelden gegeven, ontleend aan de provincie Noordholland. Van een uniforme gedragslijns van de grondkamers is echter geen sprake.

Nu kan men — zo vervolgde de Minister — van beslissingen van de grondkamers, wanneer men de toegelaten prijs te laag vindt, wel in beroep gaan bij de Centrale Grondkamer, maar deze kan toch geen eenheid van beleid bewerkstelligen; van beslissingen van grondkamers, die royaal gebruik maken van de mogelijkheid om de rentepercentages te variëren, komt men immers niet in beroep. Eenheid zou alleen bereikt kunnen worden, wanneer de Centrale Grondkamer „alle sluizen zou openzetten“ door het peil van de meest royale grondkamer te aanvaarden. Dit alleen illustreert de intrinsieke bezwaren van het kostprijsstoetsingssysteem.

De eerderbedoelde leden vroegen hierna, of de Regering het doelmatiger grondgebruik niet zou kunnen bevorderen door wijziging, verruiming of verduidelijking van artikel 2 van het zoëven genoemde uitvoeringsbesluit, met voorlopige handhaving van het bestaande toezicht van de grondkamers en de Centrale Grondkamer. Zou dit niet een betere methode zijn om het beoogde doel te bereiken dan de plotselinge en algehele vrijlating van de prijzen, welke de Regering thans voorstaat?

Ook deze vraag moest de Minister van Landbouw en Visserij ontkennend beantwoorden. In theorie zou de Regering natuurlijk de „normale“ in het uitvoeringsbesluit genoemde rentepercentages zó kunnen wijzigen, dat men over de gehele linie tot hogere prijzen zou komen, maar dit kan uiteraard noch de bedoeling van de vragenstellers, noch die van de Regering zijn. Dit zou immers tot een hoger prijsniveau gaan leiden dan wat men bij vrije prijsvorming kan verwachten. Indien de prijzen vrij worden, zal de ondernemer zelf geval voor geval kunnen uitmaken wat voor hem een reële economische prijs is, d.w.z. wat uit een oogpunt van verantwoorde bedrijfsvoorziening aanvaardbaar is.

Verschillende leden van de commissie bleken zich met de opvatting van de Minister zeer wel te kunnen verenigen. Andere leden handhaafden echter hun in het voorlopig verslag weergegeven bezwaren tegen de volledige vrijlating van de prijzen per ultimo 1962.

4. De laatstbedoelde leden vroegen zich in verband met het voorgaande af, of het Duitse Grundstücksverkehrsgesetz van 28 juli 1961 (bijlage I bij de memorie van antwoord van de heer Vondeling) naar de mening van de Minister niet pleit voor het behoud van een globale prijsbewaking van landbouwgronden. Met name wezen deze leden op § 9 van de Duitse wet. Zou het ook daarom niet beter zijn om de W.V.L., eventueel met een gewijzigd uitvoeringsbesluit, voorlopig te behouden?

Ook op deze vraag meende de Minister van Landbouw en Visserij geen bevestigend antwoord te mogen geven. De in de Grundstücksverkehrsgesetz neergelegde prijsbewaking is geen prijsbeheersing welke met het systeem van de W.V.L. kan worden vergeleken. Bepaald is dat de goedkeuring mag worden geweigerd. De goedkeuringsinstantie is daartoe niet verplicht. Als basis geldt voor haar, dat de tegenprestatie in ernstige wan-

verhouding staat tot de waarde van het perceel. In de praktijk komt dit erop neer, voor zover tot dusver bekend, dat alles wordt goedgekeurd, zodat men in feite van vrije prijsvorming kan spreken. Deze Duitse „norm” kan dus nooit een motief vormen om ons huidige normenstelsel te handhaven.

Verschillende leden, die van oordeel waren dat men op dit ogenblik van de betekenis van de Duitse wet voor de prijsbewaking nog weinig kan zeggen, nu deze wet pas op 1 januari jl. in werking is getreden, waren van oordeel dat handhaving van de W.V.L. vooral met het oog op de landbouwkundige toetsing van belang moet worden geacht. Terwijl men in andere E.E.G.-landen denkt aan het stellen van regelen voor het grondgebruik, gaat men in Nederland een belangrijk instrument op dit terrein prijsgeven.

De Minister van Landbouw en Visserij verwees met betrekking tot dit laatste naar hetgeen ter zake in de memorie van antwoord betreffende wetsontwerp 6641 (blz. 1, derde alinea) naar voren is gebracht. Wat de ontwikkeling in het kader van de E.E.G. betreft, zou de bewindsman geen voorspellingen durven doen. Zou er te zijner tijd een bindende communautaire regeling van de toetsing tot stand komen, dan zal daaraan uiteraard ook in Nederland uitvoering moeten worden gegeven. Onder de huidige omstandigheden is zulk een regeling echter naar de overtuiging der Regering overbodig.

5. Gevraagd werd, of de Minister van Landbouw en Visserij, in aanvulling op de cijfers, die onderaan blz. 5, rechterkolom, van de memorie van antwoord nopens wetsontwerp 6641 gegeven zijn betreffende de meewerkende zoons, over dezelfde jaren voor geheel Nederland de cijfers zou kunnen overleggen inzake:

- de toename van de arbeidsproductiviteit;
- de toename van het aantal koeien, dat één man op een doelmatig bedrijf kan verzorgen;
- de toename van het aantal kippen, dat één man op een doelmatig bedrijf verzorgen kan.

Ter voldoening aan dit verzoek heeft de Minister na het overleg de volgende gegevens aan de commissie doen toekomen:

a. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

Cijfers zijn slechts beschikbaar vanaf 1950. Zij staan vermeld in de memorie van antwoord op de begroting 1962, hoofdstuk XIV (blz. 8).

	nationale economie	agrarische sector	industrie (exl. bouwnijverheid)
1950	100	100	100
1951	102	107	102
1952	104	113	104
1953	110	111	113
1954	116	117	120
1955	122	128	126
1956	125	120	129
1957	128	129	131
1958	128	139	133
1959	134	141	144
1960	145	167	157

Voor wat betreft het cijfer voor de agrarische sector — produktie per werkende, berekend tegen constante prijzen —, zij opgemerkt, dat dit cijfer mede beïnvloed wordt door de oogstschommelingen in de achtereenvolgende jaren.

b. en c. Deze vragen zijn niet exact te beantwoorden, aangezien hierover geen gegevens ter beschikking staan.

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
groenten onder glas		1836	1926	2223	2443	2665	2801	3078	3260	3452	3560	3723	4017	4214
bloemkw. onder glas		301	299	281	300	304	321	388	419	427	455	469	498	533

Wat was omstreeks 1950 een doelmatig gevoerd bedrijf en hoe ziet zo'n bedrijf er thans uit? De keuze daarvan is volstrekt willekeurig.

Een indicatie kan wellicht worden ontleend aan het verloop van het aantal standaarduren per volwaardige arbeidskracht op het L.E.I.-bedrijf.

Indien men aanneemt, dat dit doelmatig beheerde bedrijven zijn, waarop het arbeidsverbruik niet wordt beïnvloed door een te grote arbeidsbezetting — hoewel de invoering van minimum-efficiëncynormen voor deze bedrijven erop wijst, dat deze invloed bepaald wel aanwezig is —, kan het volgende beeld worden gegeven van de toename van het aantal standaarduren per man:

	weidebedrijven	gemengde zandbedrijven
		7—10 ha
1951	100	100
1953	112	110
1958	125	127
1960	133	141

Globaal gesproken, kan men stellen, dat per volwaardige arbeidskracht ten opzichte van het jaar 1951 thans:

a. op de weidebedrijven ca. 33 pct. meer koeien worden verzorgd, bijbehorende werkzaamheden — zoals voederwinning eigen bedrijf en verzorging grasland — inbegrepen;

b. op de gemengde zandbedrijven ca. 40 pct. meer koeien, varkens en akkerbouwgewassen worden verzorgd, bijbehorende werkzaamheden inbegrepen.

6. Naar aanleiding van de op blz. 6 van genoemde memorie van antwoord, rechterkolom, gemaakte opmerking, dat de W.V.L. met name de tuinbouwvestiging zou belemmeren, werd gevraagd of de Minister van Landbouw en Visserij kennis genomen heeft van het artikel van drs. D. H. Franssens in de Mededelingen van de Directie Tuinbouw van mei 1962, waarin de schrijver mededeelt, dat de bepalingen betreffende de ruimtelijke ordening de tuinbouwvestiging belemmeren. Deelt de Minister deze mening?

Wil de Minister voorts een overzicht geven van de toename van de intensieve tuinbouw, met name van de groente- en sierteelt onder glas gedurende de laatste 10 jaren? Is de Minister van mening, dat deze intensieve tuinbouw aanmerkelijk sneller uitgebreid had moeten worden? Meent de Minister, dat de komende jaren de intensieve tuinbouw een omvangrijke uitbreiding zal ondergaan? Zo ja, hoeveel ha tuinbouw voor intensieve landbouw acht de Minister nodig om deze uitbreiding te kunnen realiseren?

Zal de overgang naar intensieve tuinbouw zich niet voor een groot deel voltrekken in gebieden met meer extensieve tuinbouw?

In antwoord op deze vragen heeft de Minister naderhand de volgende gegevens verschafte:

a. Iedere beperking van de vrije vestiging als uitvloeisel van de ruimtelijke ordening kan men uiteraard een „belemmering” noemen. Het gaat echter om de vraag, of zo'n belemmering na afweging van alle in het geding zijnde belangen aanvaard behoort te worden. Drs. Franssens is blijkens zijn artikel niet helemaal gerust, dat er altijd een juiste afweging van belangen plaatsvindt, met name waar het gaat om kassenbouwverboden. Er zij eraan herinnerd, dat deze kwestie in verband met het streekplan „Westland” op een uitspraak van de Kroon wacht.

b. De oppervlakte groente- en bloemkwekerijgewassen onder glas (ha):

c. Het tempo van de — spectaculaire — uitbreiding in de groenteteelt onder glas lijkt juist te zijn geweest. Zou het langzamer zijn gegaan, dan zouden wellicht afzetkansen verloren zijn gegaan. Zou het echter veel sneller zijn geweest, dan zou er misschien prijsdaling zijn opgetreden met alle gevolgen van dien. Het tempo van de uitbreiding der bloemeteelt onder glas is misschien wat laag geweest.

d. Het is moeilijk te voorspellen of de intensieve tuinbouw de komende jaren een omvangrijke uitbreiding zal ondergaan. Dit is afhankelijk van de conjunctuur. De perspectieven van de glastuinbouw in de E.E.G. lijken echter gunstig.

e. In verband met het gestelde onder d is niet kwantitatief te voorspellen hoeveel ha er precies bij moet komen.

f. Men moet niet te optimistisch zijn ten aanzien van mogelijkheden om in een „extensief” gebied op intensieve tuinbouw over te gaan (deskundigheid, produktie-omstandigheden, lokale mogelijkheden voor afzet en dergelijke factoren liggen niet overal gelijk).

7. Naar aanleiding van het gestelde onderaan op blz. 9, linkerkolom, van de eerderbedoelde memorie van antwoord werd gevraagd, of de Minister van Landbouw en Visserij nader uiteen wil zetten, hoe de mogelijkheden van het borgstellingsfonds de pachter alle gelegenheid bieden zijn voorkeursrecht te realiseren.

De Minister heeft in antwoord op deze vraag naderhand het volgende medegedeeld.

Reeds thans treedt het Borgstellingsfonds geregeld op als garant bij aanvragen om krediet ter financiering van de aankoop van gepachte grond en gebouwen door de pachter. Uiteraard wordt hierbij steeds de door de grondkamer toegestane prijs aangehouden.

Van degene die krediet neemt, wordt in de eerste plaats verlangd, dat hij het aan te kopen onroerend goed tot het maximum met hypotheek belast. Voor het ongedekte gedeelte wordt tot 100 pct. borgstelling verleend, indien aan de door het Borgstellingsfonds in het algemeen gestelde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden betreffen:

a. De vakbekwaamheid van de aanvrager.

b. De rentabiliteit van het bedrijf met name of door de aankoop van het bedrijf de nieuwe lasten mede uit de te behalen winst kunnen worden betaald.

c. De mentaliteit van betrokkene.

d. De kredietwaardigheid van de betrokkene en

e. De vraag, of aanvrager een juiste financiering in zijn bedrijf toepast.

Bij vervallen van een maximumprijs, door de grondkamer vast te stellen, treedt daarvoor in de plaats de „werkelijke waarde”, zoals die eventueel door de grondkamer is getaxeerd.

De pachter, die van zijn voorkeursrecht gebruik wil maken, zal voor het overige, ook wanneer de W.V.L. zal komen te vervallen, op dezelfde wijze als hierboven aangegeven, zijn aankoop zo nodig met behulp van het Borgstellingsfonds kunnen financieren.

8. Naar aanleiding van de opgave van groepen van gevallen, waarin de W.V.L. buiten toepassing blijft (blz. 4, linkerkolom, van de memorie van antwoord nopens wetsontwerp 6641) werd gevraagd, of de Minister van Landbouw en Visserij zou kunnen mededelen, welk percentage van de

overdrachten van cultuurgrond buiten de grondkamers vrij tot stand komt.

De Minister antwoordde, dat dit percentage slechts bij benadering aan te geven. De S.E.R. meent blijkens zijn (als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd) advies, dat ruim de helft van het aantal overdrachten de grondkamer niet passeert. De gegevens van het L.E.I.-rapport 385 over „Bedrijfsopvolging en wisseling in het gebruik van de grond 1956—1959”, met name de percentages van de bedrijven, die van echtgenoten en van ouders en schoonouders zijn overgenomen (blz. 30), wijzen erop, dat zelfs $\frac{2}{3}$ van de overdrachten aan de grondkamer voorbijgaat.

9. Tijdens het overleg is nog de vraag besproken, welke procedure bij de openbare behandeling van de beide wetsontwerpen het best zou kunnen worden gevolgd.

Men bleek het erover eens, dat de algemene beschouwingen over de beide ontwerpen gezamenlijk dienen te worden gehouden. Daarna zou dan de artikelsgewijze behandeling van het voorstel van de heer Vondeling kunnen volgen; dit zal — daar het voorstel slechts één artikel bevat — vermoedelijk niet meer dan een formaliteit betekenen. Daarna komt dan uiteraard de behandeling van de artikelen van het regeringsontwerp. De vraag doet zich nu voor, in welke volgorde de stemming over de ontwerpen moet plaatsvinden. De beide mogelijkheden zijn tijdens de vergadering besproken. De commissie is ten slotte tot de conclusie gekomen, dat aan de Kamer geadviseerd zou kunnen worden het ontwerp van de heer Vondeling het eerst in stemming te brengen. Dit voorstel gaat immers het verst, aangezien anders de W.V.L. met ingang van 1 januari 1963 zou vervallen. Ook de Ministers en de heer Vondeling konden zich verenigen met de procedure, waarbij het voorstel-Vondeling het eerst in stemming wordt gebracht.

De commissie, belast met de voorbereidende behandeling van de onderhavige voorstellen, acht met de mededeling van het bovenstaande de openbare behandeling voldoende voorbereid.

Vastgesteld 10 juli 1962.

DROESEN
DEN HARTOG
VAN MEEL
VAN RIJCKEVORSEL
EGAS
KODDE
VERSTEEG
DAAMS
BIESHEUVEL
VREDELING
KRANENBURG
BROUWER
B. P. VAN DER VEEN
MELLEMA
VAN GELDER.