

Flexibele pacht en prijstoetsing

Juni 2015

Huib Silvis en Martien Voskuilen

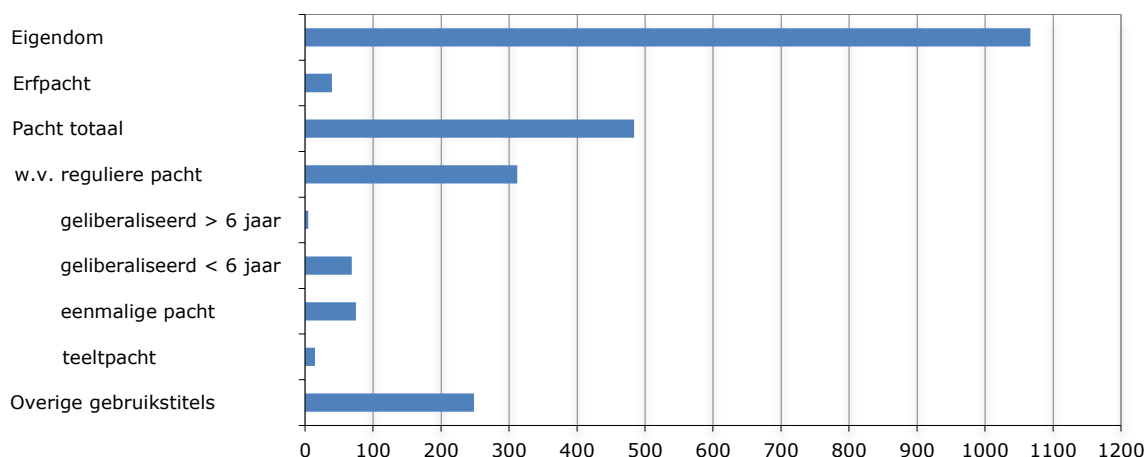


In de praktijk is er behoefte aan verschillende grondgebruiksvormen voor zowel lange als korte termijn. De pacht met prijsregulering (reguliere pacht) neemt af, terwijl de grondgebruiksvormen zonder prijsregulering in totaliteit toenemen. Als reactie op de pachtevaluatie door prof. Bruil hebben vertegenwoordigers van pachters en verpachters een deelakkoord bereikt (Spelderholt). In het beleidsstandpunt evaluatie pacht schrijft de staatssecretaris dat zij wil laten onderzoeken of de voorgestelde prijstoetsing voor flexibele pacht nodig is. In opdracht van het ministerie van EZ heeft LEI Wageningen UR een economische analyse van het voorstel opgesteld. Dit bericht is een samenvatting van het rapport, aangevuld met enkele figuren over de pachtmarkt.

Areaal en prijzen

De Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven hebben volgens de landbouwtelling 1,84 mln. ha cultuurgrond in gebruik, waarvan 1,07 mln. ha (58%) in eigendom en 0,04 mln. ha (2%) in erfpacht (figuur 1). Van het overige areaal wordt 0,48 mln. ha (26%) gepacht via een van de officiële pachtvormen en de rest van het areaal - 0,25 mln. ha (14%) - is vrijwel geheel in gebruik op basis van informele pacht, dat wil zeggen pacht die niet bij de grondkamer is geregistreerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen pacht die wel schriftelijk is vastgelegd ('grijze' pacht) en pacht die alleen mondeling is overeengekomen ('zwarte' pacht).

Figuur 1 Areaal (1.000 ha) landbouwgrond naar gebruikstitel, 2014

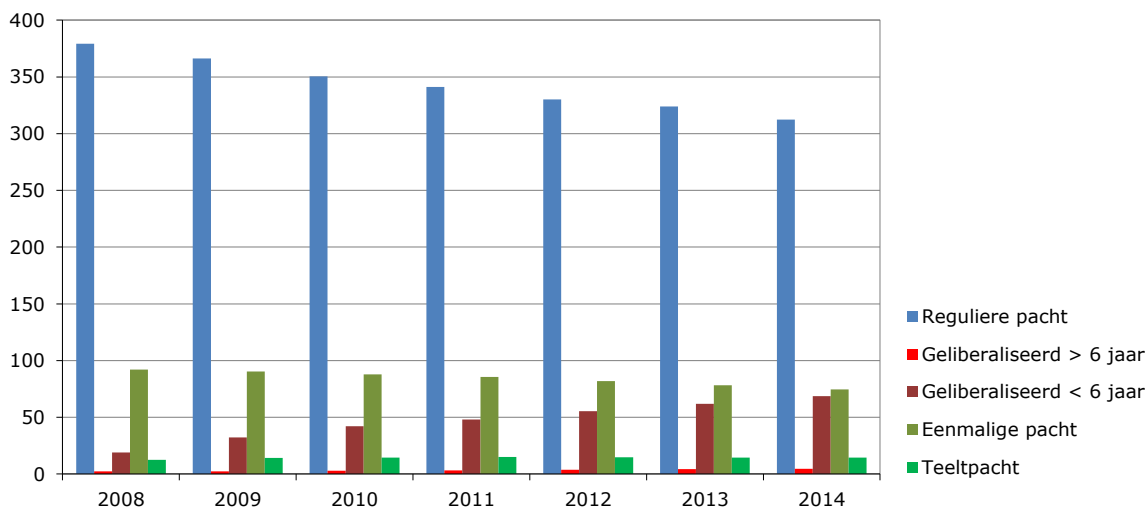


Bron: CBS/RVO, bewerking LEI Wageningen UR.

Vanaf 2008 is het areaal in gebruik op basis van informele pacht met 10% afgenomen, gevolgd door officiële pacht (-6%) en eigendom (-3%). Volgens een wat minder recent onderzoek zijn de verpachters van informele pacht vrijwel allemaal particulieren die over het algemeen niet tot de familie van de pachters behoren, is de duur van de pacht kort (ruim 90% voor een termijn van 1

à 2 jaar), speelt de mestafzet een belangrijke rol, en wordt de pacht meestal (driekwart van de overeenkomsten) mondeling afgesloten. Hieruit kan worden afgeleid dat dergelijke overeenkomsten berusten op een goede vertrouwensrelatie tussen pachter en verpachter. Mede daardoor ervaart men geen noodzaak de overeenkomst te laten registreren bij de grondkamer. Daar komt bij dat wordt opgezien tegen de pachtregels en de bemoeienis van de grondkamer.

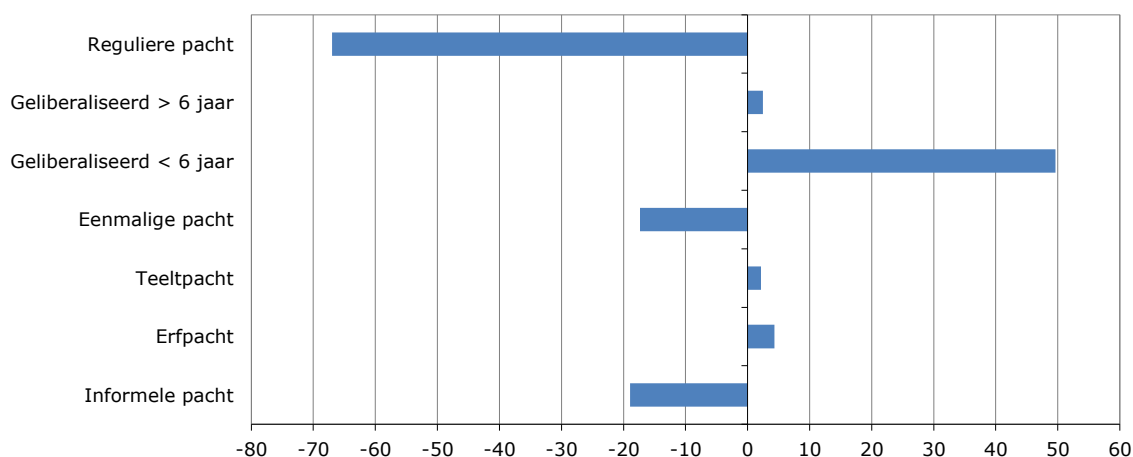
Figuur 2 Ontwikkeling landbouwareaal (1.000 ha) naar formele pachtvorm, 2008-2014



Bron: CBS/RVO, bewerking LEI Wageningen UR.

De nieuwe korte liberale pachtvorm neemt waarschijnlijk een deel van de bezwaren weg. Deze formele vorm die in 2007 is geïntroduceerd beslaat momenteel een areaal van 69.000 ha (figuur 2), 9% van de totale formele en informele pachtmarkt. Behalve de kortlopende pacht is ook de erfpacht toegenomen. Per saldo is sprake van een verschuiving van pacht met prijsbeheersing naar pacht zonder prijsbeheersing (figuur 3).

Figuur 3 Verandering landbouwareaal (1.000 ha) naar pachtvorm, 2008-2014



Bron: CBS/RVO, bewerking LEI Wageningen UR.

De pacht prijs van pachtovereenkomsten met prijsbeheersing is vanaf 2006 met ruim 40% gestegen tot gemiddeld ongeveer 600 euro per ha in 2013; de gemiddelde prijs van de 'vrije' contracten nam minder toe, namelijk met 30% tot 760 euro per ha. Overigens is de populariteit van de geliberaliseerde pacht van zes jaar of korter mede te danken aan de prijsbeheersing van de pachtvormen met een langere looptijd. Die prijsbeheersing weerhoudt aanbieders ervan om dergelijke overeenkomsten aan te bieden.

Akkoord van Spelderholt

In het Akkoord van Spelderholt zijn vijf pachtvormen voorgesteld waarvan twee al bestaan, teeltpacht en pacht van kleine oppervlakten. Ook reguliere pacht blijft in het voorstel gehandhaafd, máár zonder prijsbeheersing. Nieuw is de loopbaanpacht die evenals reguliere pacht van toepassing is op hoes, gebouwen en los land. Het contract wordt voor tenminste 25 jaar afgesloten. Ook voor deze pachtvorm is de prijs 'vrij', wat niet geldt voor de vijfde pachtvorm, de flexibele pacht. Deze pachtvorm komt via vrije prijsvorming tot stand en de duur kan vrij door partijen worden bepaald. De overeengekomen prijs kan echter achteraf op verzoek van pachter of verpachter door de grondkamer worden getoetst. De grondkamers kunnen de prijs dan dwingend aanpassen, 10 tot 30% lager dan de prijs voor de prijs van de vernieuwde reguliere pacht.

Economische beoordeling flexibele pacht

Waarom prijsstoetsing?

Is prijsstoetsing voor flexibele pacht vanuit een economisch gezichtspunt noodzakelijk c.q. wenselijk? Volgens een toelichting op het deelakkoord van Spelderholt moet deze voorkomen dat flexibele pacht te aantrekkelijk wordt, waardoor de vernieuwde reguliere pacht onvoldoende van de grond zou komen. De economische wenselijkheid van prijsregulatie bij de verpachting van grond hangt af van het functioneren van de pachtmarkt.

De voorgestelde prijsstoets voor flexibele pacht heeft als achtergrond dat de opstellers vrezen dat bij een volledig vrije prijsvorming zich makkelijk misstanden kunnen voordoen. Dat gebeurt volgens hen in de situatie waarbij de marktmacht ligt bij de verpachter, die dan een hoge pachtprijs kan vragen bij een laag beschermingsniveau. Daarbij wordt verwezen naar de huidige prijsvorming van kortlopende liberale pacht. Uit de beschikbare prijsgegevens blijkt echter dat de gemiddelde prijs van geliberaliseerde pacht van zes jaar of korter onder de gemiddelde prijs van reguliere pacht ligt. Hierbij moet worden aangetekend dat dit niet geldt voor alle pachtvormen zonder prijsregulering. Overigens zou de vrij lage gemiddelde prijs van korte liberale pacht te maken kunnen hebben met de verpachtingen door Staatsbosbeheer. Naar verluidt biedt Staatsbosbeheer deze pachtvorm tegenwoordig aan, waar voorheen eenmalige pacht met beperkende voorwaarden voor de natuurdoelen en een vrij lage pachtprijs werd overeengekomen.

Effect van prijsstoetsing op andere pachtvormen

In de praktijk is er behoefte aan verschillende vormen van pacht, zoals kortlopende en langlopende pacht. Nu lijkt een keuze voor flexibele, kortlopende pacht bij voorbaat een minder goede in verband met bijvoorbeeld duurzaam grondgebruik. Om die keuze te ontmoedigen, wordt voorgesteld in te grijpen in de prijsvorming om de keuze richting formele langlopende overeenkomsten te leiden. Zoals gezegd, hoe groter de discrepantie tussen het gewenste en formele product, des te aantrekkelijker wordt het informele product. Die route is alleen af te stoppen door strafrechtelijke handhaving, waarvoor weinig animo zal zijn.

Techniek van de prijsstoetsing

De prijs van flexibele pacht uit het voorstel in het akkoord van Spelderholt kan vrij worden bepaald door de partijen, maar de uitkomst kan worden getoetst. Uit die toets volgt een bindende maximumprijs die wordt afgeleid van de prijzen van de nieuwe reguliere pachtvorm. De maximumprijs ligt onder de referentieprijzen, waarbij de korting afneemt met het toenemen van de looptijd van het flexibele pachtcontract. Gegeven de mogelijkheid van een prijsstoets, is de vraag hoe die toets moet worden vormgegeven. Enkele aandachtspunten hierbij zijn de koppeling van de maximumprijs aan die van reguliere contracten, de korting, en de omvang daarvan in samenhang met de glijdende schaal. In het akkoord is niet aangegeven hoe de prijs van flexibele pacht in de tijd wordt aangepast (voor contracten die langer lopen dan 1 jaar). Aannemelijk is dat hiervoor hetzelfde regiem gaat gelden als het voorstel voor bestaande reguliere pacht.

Het vaststellen van de maximale prijs voor flexibele pacht is arbitrair omdat goede informatie hiervoor ontbreekt. Het risico van overheidsfalen bij het bepalen van de kortingen en de

uitvoeringskosten kunnen voldoende reden zijn om de prijszetting over te laten aan de marktpartijen. In algemene zin kan beredeneerd worden dat de prijs van flexibele pacht lager moet zijn dan van reguliere pacht, omdat de bundel eigendomsrechten beperkter is. Maar het is problematisch om een economische berekening te geven voor de precieze omvang van de korting. Het is zelfs de vraag of de prijs van flexibele pacht wel lager moet zijn dan voor reguliere pacht. Bij vrije prijsvorming kan die ook hoger uitvallen. Om excessen te voorkomen kan een veiligheidsklep worden ingebouwd.

Andere prijsstoets mogelijk

De voorgestelde prijsstoets zou anders ingericht kunnen worden. In plaats van een maximum - via een korting op de prijs van nieuwe reguliere pacht - zou de prijs getoetst kunnen worden aan wat in de markt 'gebruikelijk' is. Dit komt overeen met punt 13 uit het akkoord van Spelderholt, dat ingaat op een herzieningsverzoek van de pachtprijs van een regulier contract, waarbij de '... maatstaf voor de nieuwe pachtprijs (van het reguliere object) de gemiddelde pachtprijs voor vergelijkbare reguliere pachtobjecten in dezelfde regio is'. Zo kan bij de beoordeling onderscheid worden gemaakt tussen verschillende contracten: grote arealen of hoeven zijn te relateren aan gemiddelde prijzen van reguliere pacht en loopbaanpacht en aanvullende percelen aan flexibele pachtprizen. In plaats van een maximum te hanteren, zou de prijs voor flexibele pacht dus getoetst kunnen worden aan de gangbare praktijk voor vergelijkbare objecten. De overheid kan hierbij faciliterend optreden via het bevorderen van een goede, transparante (prijs)informatievoorziening over de pachtmarkt.

Conclusies

Langlopende pachtvormen verdienen de voorkeur boven kortlopende pacht met het oog op bedrijfscontinuïteit (inclusief financiering) en duurzaam grondgebruik. Toch is het verstandig dat in het Akkoord van Spelderholt naast pachtvormen voor langere periode (loonbaanpacht, voor minimaal 25 jaar) en met meer zekerheden ('nieuwe' reguliere pacht voor onbepaalde tijd), een flexibele pachtvorm is opgenomen voor kortere looptijden. Dat daaraan behoefte is, blijkt uit de omvang van de korte liberale pacht en informele ('grijze/zwarte') pacht.

Er zijn argumenten voor een prijsstoets van flexibele pacht, zoals marktimperfecties en het borgen dat de inkomensondersteuning bij de grondgebruiker terecht komt. Een prijsstoets maakt flexibele pacht echter minder interessant. Deze nodigt niet uit om een pachtvorm voor langere duur te kiezen, maar om uit te wijken naar informele pachtvormen.

De in het akkoord van Spelderholt voorgestelde prijsstoets - met kortingen op basis van een referentieprijs - is economisch niet goed te onderbouwen. Er zijn argumenten dat die prijs lager zou moeten zijn, maar dat geldt niet in alle gevallen. Voor flexibele pacht als aanvulling op het bedrijfsareaal kan immers een hogere prijs worden betaald, omdat de marginale waarde hoger is dan de gemiddelde waarde. Het risico van overheidsfalen bij het bepalen van de korting en de uitvoeringskosten zijn argumenten om de prijsvorming over te laten aan de marktpartijen. De rechter zou kunnen toetsen of redelijke voorwaarden zijn overeengekomen.

Bron

Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen (2015). *Flexibele pacht en prijsstoetsing in economisch perspectief*. LEI Wageningen UR, nota 2015-55

Contact

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
www.wageningenUR.nl/lei

H.J. Silvis
T (070) 335 81 68
E huib.silvis@wur.nl

M.J. Voskuilen
T (070) 335 83 28
E martien.voskuilen@wur.nl

