

‘De boer op’ binnen de bebouwde kom: stedelijke kavelruil!

mr. dr. J.W.A. Rheinfeld

Het zal niemand ontgaan zijn: op dinsdag 1 oktober j.l. togen duizenden agrariërs per trekker (of, zo u wilt: tractor) naar het Malieveld, om daar hun ongenoegen te uiten over het huidige landbouwbeleid in het algemeen en de (voorgestelde oplossingen voor) de stikstofproblematiek in het bijzonder. Opvolgende acties zijn inmiddels uitgevoerd en nieuwe demonstraties worden, aldus Farmers Defence Force, reeds voorbereid.

De actiebereidheid en de taferelen op het Malieveld herinnerden mij aan de boerenopstand op het ‘Twentse Malieveld’ Tubbergen in 1977. Hoewel ik slechts sinds 1981 deel uitmaak van de wereldbevolking, hebben de beelden van deze agrarische revolutie, op prachtige wijze gedocumenteerd door het programma *Andere Tijden*, op mij diepe indruk gemaakt. De opstand in 1977 was in hoofdlijnen vergelijkbaar aan die in 2019, zij het dat de aanleiding voor de onrust in Tubbergen niet de stikstof, maar een ruilverkaveling betrof.

Uit de grimmige en soms beangstigende sfeer in Tubbergen ontstond, in retrospectief beschouwd, echter iets moois: de kavelruil, in 1970 ingevoerd als vrijwillige tegenhanger van het dwingende ruilverkavelingsinstrument, kwam in de jaren na de ‘Tubbergse opstand’ tot een ongekennde bloei, die tot op heden voortduurt. In die zin bieden de huidige stikstof- en PFAS-zorgen wellicht hoop voor de toekomst...

Het ‘succesnummer’ kavelruil blijft echter, bij de toekomstige opname in de Omgevingswet, niet beperkt tot het landelijk gebied. De stedelijke kavelruil, zoals opgenomen in art. 12.44-12.47 van de Aanvullingswet grondeigendom, zal als nieuw instrument aan de gereedschapskist voor gebiedsontwikkeling worden toegevoegd. Net als de boeren onlangs in feitelijke zin deden, zal via de stedelijke kavelruil, vanaf de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2021, een juridische trek vanuit het landelijk gebied naar de stad plaatsvinden. De kennis en kunde over kavelruil, sinds de jaren ’70 van de vorige eeuw in ruime mate opgebouwd in het landelijk gebied, zal moeten worden overgebracht op de diverse stedelijke actoren. Een schone taak voor de agrarischrechtelijke deskundige, die zijn of haar kennis vanaf 2021 ook binnen de bebouwde kom kan exploiteren. Via een soort ‘moderne kolonisatie’ kan het kavelruilevangelie door de agrarisch rechtjuristen aan stedelijke toehoorders worden verkondigd. ‘De boer op’ binnen de bebouwde kom derhalve.

In juridische zin is de stedelijke kavelruil namelijk een exacte kopie van haar landelijke evenknie. Zonder kennis van het agrarische wel en wee van dit instrument kunnen de geheimen van de stedelijke kavelruil dan ook niet ten volle worden ontsloten. Het enige verschil tussen de beide instrumenten is dat de stedelijke variant van het (land)inrichtingsinstrument niet zal worden geflankeerd door een fiscale faciliteit, zoals bij de kavelruil in landelijk gebied nu en straks, via art. 15 lid 1 sub 1 Wbr, wel het geval is. De afwezigheid van deze fiscale stimulans zal in de stedelijke kavelruilpraktijk, zo is mijn verwachting, overigens een forse rem zetten op de inzet en toepassing van dit nieuwe instrument. Een ongekennde bloei van de kavelruil, zoals zichtbaar binnen het landelijk gebied, is daardoor mijns inziens binnen de grenzen van het stedelijk gebied moeilijk voorstelbaar.

Niettemin is het belang van actuele kennis en kunde van de voordelen, maar ook de grenzen van de kavelruil, de komende jaren onontbeerlijk. Van een jurist, uitsluitend opererend binnen de grenzen van het stedelijk domein, kan en mag niet worden verwacht dat hij of zij het kavelruilmysterie in haar volle omvang zelfstandig zal kunnen doorgronden. Denk alleen maar aan de – onvermijdelijke – kwestie waar de (geografische) grens tussen landelijk (fiscaal gefaciliteerd) en stedelijk (fiscaal niet gefaciliteerd) gebied zich bevindt. Art. 12.47 Aanvullingswet grondeigendom probeert daarop een juridisch sluitend antwoord te formuleren, maar dit antwoord zal, zo luidt mijn voorspelling, tot veel juridische en fiscale discussie leiden, analoog aan de thans bestaande onduidelijkheid omtrent de exacte uitleg van art. 31a Bilg.

‘De stad’ schreeuwt dus om de ervaring en kennis van de jurist die het klappen van de agrarische zweep kent. Zonder een agrarische blik zal de stedelijke kavelruil in juridisch en fiscaal opzicht niet volledig te doorgronden zijn. Aanwezigheid van het agrarisch recht kan dan ook, binnen de stedelijke kaders, niet ontbreken. Het is daarom ook niet toevallig dat men anno december 2019 vanuit de stad, tijdens het beluisteren van de Top 2000, in bewondering uitroept: ‘de boer dat is de keer!’