

De aanvullingswet grondeigendom, landinrichting en het notariaat

1. Inleiding

Op 1 februari 2019 heeft de regering het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel, eenmaal wet, zal de Omgevingswet, die op 1 januari 2021 zal worden ingevoerd¹, aanvullen met regelingen inzake het voorkeursrecht, de onteigening, de inrichting van het landelijk gebied en de kavelruil. Ook bevat het regels over verhaal van kosten die de overheid maakt voor het aanleggen van publieke voorzieningen (kostenverhaal).

Door de notariële praktijk wordt de Omgevingswet doorgaans als een ‘ver van mijn (notariële) bed show’ gezien.² Niets is echter minder waar: de notaris is binnen de Omgevingswet en, meer in het bijzonder, binnen de Aanvullingswet grondeigendom, prominent in beeld. Zo krijgt de notaris er door de komst van de Omgevingswet een taak bij op het gebied van onteigening, namelijk het passeren van de onteigeningsakte.³ Ook op het gebied van het voorkeursrecht van de gemeenten kan men, net als thans het geval is, niet om de notaris heen.⁴ Daarnaast is het onderdeel ‘landinrichting’, opgenomen in hoofdstuk 12 en, voor wat betreft enkele procedurele bepalingen, hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel een voor de notariële praktijk belangrijk onderdeel van de Aanvullingswet.⁵ Meer bepaald gaat het om de onderwerpen (wettelijke) herverkaveling en (vrijwillige) kavelruil, twee instrumenten voor grondbeleid die thans geregeld zijn in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna ook: Wilg).⁶ In dit artikel zal ik het onderdeel ‘landinrichting’ uit het wetsvoorstel bespreken. Daarbij zal ik mij, ten behoeve van de notariële praktijk, voornamelijk richten op de voor deze praktijk relevante aspecten. Dat heeft tot gevolg dat het onderwerp ‘kavelruil’, vanwege de grotere praktijkrelevantie, (veel) uitgebreider zal worden behandeld dan het onderwerp ‘herverkaveling’.

2. Herverkaveling en kavelruil: de huidige regeling

2.1. Herverkaveling

Herverkaveling omvat de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om op dwingende wijze gronden in een gebied te kunnen samenvoegen, het gebied opnieuw te verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toe te delen.⁷ Herverkaveling heeft meestal als belangrijk doel om de agrarische structuur te verbeteren, bijvoorbeeld door de vergroting van huiskavels en het verminderen van versnippering.



Mr. dr. J.W.A.
Rheinfeld*

In de Memorie van Toelichting bij de Wet inrichting landelijk gebied is de herverkavelingsprocedure kort en bondig weergegeven.⁸ Kort gezegd bestaat de procedure uit de volgende stappen:

1. *Opstellen ruilplan*. Het ruilplan bestaat uit een lijst van rechthebbenden en een plan van toedeling. De lijst van rechthebbenden bevat de namen van alle rechthebbenden en de aard en omvang van ieders recht. De vaststelling van ieders recht gebeurt op basis van de kadastrale gegevens. Bij het plan van toedeling is het belangrijkste uitgangspunt dat iedere rechthebbende recht heeft op een oppervlakte in toedeling van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksbestemming als

* Venoot bij FBN Juristen en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit. (rheinfeld@fbn.nl)

1. Zie https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/29/omgevingswet-kan-door-volgens-plan_laastst_geraadpleegd_9-3-2019.
2. Zie A.A. van Velten, ‘Privaatrechtelijke notities bij de nieuwe Omgevingswet en de daarin op te nemen ontwerp-Aanvullingswet grondeigendom, WPNR (2017) 7150.
3. Zie hierover uitgebreid: J.W. van Zundert, ‘Een nieuwe rol voor de notaris: de onteigeningsakte’, WPNR (2019) 7247.
4. Zie in dit verband nader W.J.E. van der Werf, ‘De nieuwe regeling van het voorkeursrecht in de Aanvullingswet grondeigendom: een kritische beschouwing’, *Agrarisch recht* 2019/7-8.
5. Zie voor de tekst van het wetsvoorstel https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/kamerstukken/2019/02/04/wetsvoorstel-aanvullingswet-grondeigendom-omgevingswet_laastst_geraadpleegd_9-3-2019.
6. Wet van 7 december 2006, *Stb.* 666, houdende regels inzake de inrichting van het landelijke gebied.
7. Aldus J.R. Vermeulen, ‘De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet: verbetering of niet?’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016/6.
8. *Kamerstukken II* 2005/06, 30509, nr. 3, p. 60-62.

- door hem is ingebracht. Soms zijn er werken nodig als het verbeteren van de afwatering of het egaliseren van een kavel om de nieuwe kavels op het juiste landbouwkundig niveau te brengen (zogenaamde kavelaanvaardingswerken).
2. *Wenszitting*. Belanghebbenden worden door de herverkavelingscommissie in de gelegenheid gesteld hun wensen omtrent toedeling naar voren te brengen tijdens een wenszitting. Alle uitgebrachte wensen van belanghebbenden worden vastgelegd in het wensenregister.
 3. *Plan van toedeling*. Aan de hand van het wensenregister en de geformuleerde uitgangspunten voor de toedeling wordt het plan van toedeling opgesteld. Voor het opmaken van het plan van toedeling wordt een peildatum vastgesteld. Het plan is gebaseerd op de rechtstoestand, de eigendomsverhoudingen, op de peildatum.
 4. *Vaststellen ruilplan*. Op basis van het ontwerp-plan van toedeling en de lijst van rechtgebbenden stellen Gedeputeerde Staten het ontwerp-ruilplan vast en leggen dat ter inzage. Tegen de lijst kunnen zienswijzen worden ingediend en kan, zo nodig, beroep bij de rechtbank worden ingesteld.
 5. *Passeren ruilakte en uitvoeren van kavelaanvaardingswerken*. Na het onherroepelijk worden van het ruilplan wordt de ruilakte opgemaakt door een notaris. Tevens worden de benodigde kavelaanvaardingswerken uitgevoerd.
 6. *Opstellen lijst der geldelijke regelingen*. Voor zowel de financiële compensaties als de verrekening van kosten van de herverkaveling wordt een 'lijst der geldelijke regelingen' (hierna ook: LGR) opgesteld.
 7. *Vaststellen lijst der geldelijke regelingen*. De ontwerp LGR wordt bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Tegen de lijst kunnen zienswijzen worden ingediend en kan, zo nodig, beroep bij de rechtbank worden ingesteld. Zodra de LGR is vastgesteld, worden de kosten van de landinrichting, voor zover niet door anderen gefinancierd, in rekening gebracht bij de rechtgebbenden.

In de literatuur wordt de verkrijging krachtens gedwongen herverkaveling aangeduid als een vorm van originele verkrijging.⁹ Dat wil zeggen dat er een nieuw recht ontstaat bij de verkrijger van het goed. In beginsel wordt dat nieuwe recht verkregen zonder beperkingen (bijvoorbeeld beperkte rechten, huur en beslagen).¹⁰ Het is gebruikelijk het aldus uit te drukken dat de akte van herverkaveling *titelzuiverende werking heeft*.¹¹ De in de ruilakte opgenomen genotsrechten, rechten van huur en andere lasten blijven

bestaan, maar met betrekking tot onder andere (de toegedeelde) objecten. Het belang van een zorgvuldige uitvoering van de (herverkavelings) procedure is dus groot. Indien fouten worden gemaakt gedurende het traject, kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor bestaande beperkte rechten.

Het gebruik van het herverkavelingsinstrument is, in lijn met de ontwikkeling gedurende de laatste jaren van de voorganger van de Wilg, de Landinrichtingswet (hierna ook: Liw),¹² gestaag afgenomen. Een belangrijke onderliggende reden voor het afgenomen belang is gelegen in het (schijnbare) imago probleem van de herverkaveling: bestuurders associëren dit landinrichtingsinstrument met langdurige, ingewikkelde en dure processen.¹³ Dit leidt tot een gebrek aan (bestuurlijk) draagvlak voor het instrument. Leenen en Van Zundert geven de volgende, aanvullende, verklaringen voor de teruggang in gebruik en toepassing van de herverkaveling:

*De oorzaken daarvoor zijn uiteenlopend, maar vaak wordt de lange duur van het gehele proces als een beletsel gezien om zo'n project te starten. Deze lange duur is niet alleen het gevolg van de te volgen procedures, maar wordt ook veroorzaakt door voortdurend wijzigende inzichten omtrent de inrichting van het projectgebied en onvoldoende flexibiliteit om dit in te passen.*¹⁴

9. Zie Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/368 (laatste alinea); GS Vermogensrecht, art. 3:89 aant. 31b (PC. van Es); L.P.W. van Vliet, NTBR 2004, p. 286. Zie tevens S.E. Bartels/J.W.A. Rheinfeld, 'Verkrijging krachtens kavelruil', WPNR (2016) 7099.
10. Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/203. J.B. Spath VrA 2011/1, p. 12 e.v.
11. Art. 82 lid 2 Wilg. Zie omtrent de titelzuivering J.W.A. Rheinfeld, 'Titelzuivering nader beschouwd', FBN 2014/36, M.A. Cohen, 'De notaris en de ruilverkaveling', WPNR 1975/5302, p. 262; P. de Haan, 'Toedeling van belemrechten bij ruil- en herverkaveling', WPNR 2004/6571, p. 233; B. Dam, 'Jurisprudentieoverzicht Ruilverkavelingswet 1954', *Agrarisch recht* 1983/9, p. 380, die concludeert dat de regel 'koop breekt geen huur' doorbroken wordt door de titelzuiverende werking van de ruilverkavelingsakte. Het begrip 'titelzuiverende werking' wordt ook gebruikt in het kader van onteigening. Zie Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/368, alsmede A.A. van Velten, *Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed*, Deventer: Kluwer 20, § 3.25.
12. Wet van 9 mei 1985, *Stb.* 299, houdende regelen met betrekking tot de landelijke gebieden.
13. Evaluatierapport, p. 27.
14. Aldus H.J. Leenen en J.W. van Zundert, 'Coördinatie landinrichting en ruimtelijke ordening', BR 2013/147.

2.2. Kavelruil¹⁵

De afname in het gebruik van de herverkaveling staat in schril contrast tot de populariteit van de kavelruil, de hierna te bespreken vrijwillige pendant van de dwingende herverkaveling. Kavelruil is een landinrichtingsinstrument om, op basis van vrijwilligheid, snel en effectief tot een gewenste verkaveling van gronden en opstallen te geraken. Hierdoor kunnen agrariërs (kosten) efficiënter en effectiever werken. Kavelruil brengt daarnaast ook belangrijke financiële en fiscale tegemoetkomingen/faciliteiten voor de deelnemende partijen met zich.¹⁶ In tegenstelling tot de herverkaveling kan een kavelruilproces binnen enkele maanden zijn afgerond, hetgeen de effectiviteit en een adequate inzetbaarheid van het instrument voor specifieke gebiedsopgaven ten goede komt

Het instrument kavelruil (in de Wilg, net als in alle voorgaande wettelijke regelingen, aangeduid als 'ruilverkaveling bij overeenkomst') is geregeld in artt. 85-88 Wilg en in art. 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied (hierna ook: Bilg). Uit art. 16 Wilg, waar de doelomschrijving van landinrichting is opgenomen, blijkt dat landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijke gebied. In tegenstelling tot hetgeen in voorgaande regelingen het geval was, leidt deze doelomschrijving voor kavelruil niet langer tot een separate toetsing aan deze doelstelling. Een en ander blijkt duidelijk uit een brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 september 2006.¹⁷

2.2.1. Definitie

De definitie van art. 85 lid 1 Wilg bestaat uit een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om te kunnen spreken van een kavelruil in de zin van de Wilg:

- a. er dienen drie of meer eigenaren te zijn die zich door middel van een in de openbare registers in te schrijven schriftelijke overeenkomst verbinden;
- b. om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen;
- c. de gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen (ruilen);
- d. en onder elkaar bij notariële akte te verdelen.

Uit de definitie blijkt onder meer dat in elke kavelruil ook daadwerkelijk 'verkaveling van percelen' dient plaats te vinden, waarbij moet worden aangetekend dat het begrip 'kavelruil' in dit kader afwijkt van het begrip 'ruil' als bedoeld in art. 7:49 BW. Bij ruil verbinden partijen zich elkaar over en weer een zaak in plaats van de andere te geven.¹⁸ Een rechtstreekse wederkerig-

heid, zoals in 7:49 BW het geval is, is bij kavelruil niet vereist.¹⁹

De in art. 85 lid 1 Wilg opgenomen eis dat de later op te maken akte van verdeling notarieel moet worden verleden brengt met zich dat in de praktijk de ruilverkavelingsovereenkomst,²⁰ die aan de akte van verdeling voorafgaat, regelmatig ook de notariële vorm zal hebben. De notaris is zodoende van begin tot eind betrokken bij een kavelruil.

Verder dient volgens art. 85 lid 1 Wilg sprake te zijn van samenvoeging van 'onroerende zaken'. Aangezien in de begripsomschrijvingen, opgenomen in art. 1 Wilg, de term 'onroerende zaken' niet is vermeld, moet hiervoor aansluiting worden gezocht bij art. 3:3 BW.²¹ Dit is vooral van belang voor de hierna te bespreken fiscale aspecten van de kavelruil, aangezien de definitie uit het Burgerlijk Wetboek tevens opstallen omvat. In zijn (reeds gememoreerde) brief van 8 september 2006 heeft de minister dit desgevraagd met zoveel woorden bevestigd: onder 'onroerende zaak' als bedoeld in art. 85 Wilg worden tevens opstallen begrepen, aangezien hier teruggegrepen kan worden op de definitie als opgenomen in art. 3:3 BW.

2.2.2. Toetredersregeling

In art. 85 lid 2 Wilg heeft de wetgever de eis dat in elke kavelruil ook daadwerkelijk 'geruild' dient te worden nader uitgewerkt. Helaas blinkt de wettekst niet uit in helderheid:

15. Dit onderdeel van is voor een belangrijk deel gebaseerd op J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013: de stand van zaken', *Agrarisch recht* 2013/7-8.
16. Zie J.W.A. Rheinfeld 'Kavelruil: vrijwillig, snel en effectief naar een gewenste verkaveling', *LTB* 2017, 35.
17. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 509, nr. 21.
18. Zie ook B.F. Preller, 'De perikelen rond de definitie van kavelruil', *Agrarisch recht* 2006/9, p. 637 e.v.
19. Zie tevens B.F. Preller, 'De Wet inrichting landelijk gebied en kavelruil', *LTB* 2010/6-7.
20. Vanwege de verwarring met de (oude) wettelijke ruilverkaveling is het beter hier van 'kavelruilovereenkomst' te spreken (de pleonastische term 'ruilverkaveling bij overeenkomst-overeenkomst' is zeker geen optie).
21. Aldus B.F. Preller, 'De vrijstelling van artikel 15.1.1 WBR geldt bij kavelruil ook voor opstallen', *FBN* 2009/7.

‘Bij een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid kunnen mede partijen betrokken zijn²² die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken of tegen inbreng van onroerende zaken een geldsom bedingen, met dien verstande dat overeenkomsten waarbij niet meer dan drie partijen zijn betrokken slechts als ruilverkaveling bij overeenkomst worden aangemerkt indien alle partijen onroerende zaken inbrengen en ten hoogste één van hen daartegen slechts een geldsom bedingt.’

In het eerste gedeelte van dit artikellid is de zogeheten ‘toetredersregeling’ opgenomen: dit artikel opent de mogelijkheid om als partij tot een kavelruilovereenkomst toe te treden met als doel om tegen inbreng van een geldsom één of meer kavels of, net andersom, tegen inbreng van kavels een geldsom toebedeeld te krijgen. Een toetredersregeling kan op deze wijze worden ‘vastgeklonken’ aan ruilers of toetreders en daarmee profiteren van de (nog nader te bespreken) financiële en fiscale faciliteiten behorend bij de kavelruil. De wetgever heeft in het kader van de toetredersregeling echter geen enkele toelichting gegeven, die de leidraad zou kunnen vormen bij de uitleg van deze wetsbepaling. De exacte inhoud van de toetredersregeling is dan ook onduidelijk.²³

2.2.3. Inschrijving, zakelijke werking en mede-ondertekening

Art. 85 lid 1 Wilg bepaalt voorts dat de kavelruilovereenkomst schriftelijk wordt aangegegaan en in de openbare registers wordt ingeschreven. Deze inschrijving dient ter waarschuwing van diegenen die in de periode tussen de (ingeschreven) overeenkomst en de (notariële) akte van verdeling voornemens zijn rechtshandelingen te verrichten ten aanzien van de in de kavelruil betrokken onroerende zaken. Na inschrijving is de overeenkomst verbindend voor rechtsopvolgers onder bijzondere titel van de betrokken eigenaren, zo leert art. 86 lid 1 Wilg.²⁴ De ingeschreven kavelruilovereenkomst heeft derhalve zakelijke werking. Door de zakelijke werking van de ingeschreven overeenkomst zijn, blijkens art. 86 lid 1 Wilg, niet alleen de rechtsopvolgers onder algemene titel, maar ook die onder bijzondere titel aan de overeenkomst gebonden. Deze verkrijgers kunnen nu niet meer zomaar hun medewerking aan de overeenkomst weigeren.

Art. 86 lid 1 Wilg bestrijkt de verkrijgingen onder bijzondere titel door een derde *na* de inschrijving van de kavelruilovereenkomst. Degene die de contracterende eigenaar onder bijzondere titel is opgevolgd, wordt van rechtswege partij bij de kavelruilovereenkomst. Dat wordt gerechtvaardigd doordat hij het bestaan van de kavelruil-

lovenovereenkomst kon kennen uit de openbare registers. Ter illustratie een voorbeeld. A, B en C sluiten een kavelruilovereenkomst. Deze overeenkomst wordt ingeschreven in de openbare registers op grond van art. 85 lid 1 Wilg. Daarna, maar nog voor de levering, verkoopt en levert C zijn perceel aan D. Het gevolg daarvan zou normaal gesproken zijn, dat C niet langer beschikingsbevoegd is en dat de uitvoering van de kavelruilovereenkomst problematisch (of onmogelijk) is. Dit probleem wordt echter voorkomen door art. 86 lid 1 Wilg. Dit artikel heeft tot gevolg dat bij vervreemding aan D na inschrijving van de kavelruilovereenkomst ABC, D van rechtswege partij wordt bij de kavelruilovereenkomst *in plaats van C*. D moet dus meewerken aan de notariële vastlegging van de gemaakte afspraken. Een vorm van wettelijke contractsovername derhalve. Art. 86 lid 1 Wilg – althans de voorlopers ervan – bevatte aldus reeds een vorm van Vormerkung voordat in de Nederlandse privaatrechtelijke literatuur zelfs maar over die rechtsfiguur werd nagedacht.²⁵

Art. 85 lid 5 Wilg meldt nog dat eventuele hypotheekhouders en (conservatoire of executorialen) beslagleggers op in de ruiling betrokken gronden de overeenkomst mede dienen te ondertekenen. Volgens sommigen²⁶ is de mede-ondertekening door de hypotheekhouder een overbodige eis. Anderen²⁷ wijzen erop dat de eis van mede-ondertekening door de hypotheekhouder gezien moet worden in relatie met art. 160 leden 3 en 4 van de Liw (thans art. 60 lid 3 en 4 Wilg), bepalingen die in vrijwel elke kavelruilovereenkomst van toepassing worden verklaard. Hierin is geregeld dat hypotheeken (lid 3) en beslagen (lid 4)

22. Met B.F. Preller, ‘Commentaar op het wetsvoorstel Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) met betrekking tot kavelruil’, *Agrarisch recht* 2006/9, p. 504 ben ik van mening dat in plaats van de woorden ‘betrokken zijn’ beter de in het inhoudelijk vergelijkbare art. 121 Liw gebruikte woorden ‘*het kunnen toetreden tot*’ kunnen worden opgenomen.

23. Zie B.F. Preller, ‘Ontwikkelingen in rechtspraak en wetgeving rond kavelruil’, *JBN* 2006/48, p. 16.

24. D.W. Bruil, ‘Kavelruil geregeld?’, *Agrarisch recht* 2006/11, p. 633 spreekt van het ‘*civil effect*’ van een kavelruil.

25. Ontleend aan: S.E. Bartels en J.W.A. Rheinfeld, ‘Verkrijging krachtens kavelruil’, *WPNR* (2016) 7099. Zie tevens Rheinfeld 2014, p. 190-191. Ik zeg met opzet dat sprake is van een ‘vorm van Vormerkung’, omdat de werking van art. 86 lid 2 Wilg niet gelijk is aan die van art. 7:3 lid 3 BW.

26. O.a. A.J.M. Keizer, *Kavelruil nader beschouwd*, scriptiereeks Instituut voor Agrarisch recht nr. 4, p. 26.

27. O.a. J.A. Zevenbergen, *Wetgeving landelijk gebied, artikelsgewijs commentaar*, Kluwer: Deventer 2002, nr. 290-292.

van rechtswege overgaan (met behoud van rang in het geval van hypotheeken) op de kavels of gedeelten van kavels (en op de geldsommen, die eventueel zijn bedongen in de plaats van kavels of in geval van onderbedeling), die in de plaats komen voor de onroerende zaak waarop zij rusten. Het is logisch dat deze bepalingen, die verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de vermelde zekerheidsrechten, niet zonder medeweten van de bezitters van deze rechten in werking kunnen treden. De eis van mede-ondertekening dwingt hypotheekhouders en beslagleggers om na te denken over de (soms vergaande) implicaties van de mede-ondertekening. Zij zullen hun fiat daarvoor niet zomaar geven.

Ten slotte is vereist dat de akte van verdeling, als 'notariële finale' van de kavelruil, notarieel dient te worden verleden, waarna de notaris zorgdraagt voor de (eveneens vereiste) inschrijving van de akte in de openbare registers. Op de (akte van) kavelruil is de titelzuiverende werking, zoals deze optreedt bij de verkrijging krachtens herverkaveling, *niet* van toepassing.²⁸ Door de afwezigheid van rechtsvervanging vindt geen 'algehele rechtsvernieuwing' plaats ten aanzien van de ingebrachte onroerende zaken. Zakelijke rechten blijven bestaan, ook indien zij niet opgenomen worden in de akte van kavelruil en derhalve 'vergeten' worden. Het consensuele, flexibele en vlotte karakter van de kavelruil verdraagt zich zoals gezegd niet met de aanwezigheid van een allesvernietigende titelzuivering.

2.2.4. De 'verboden categorieën'

Naast de hiervoor besproken (basis)voorwaarden geldt sinds 1 januari 2010 in art. 31a Bilg een aanvullende voorwaarde. Dit artikel bevat een aantal categorieën onroerende zaken die niet in een kavelruil kunnen worden opgenomen. Het gaat hier, blijkens de wettekst, om het volgende:

- a. kavels die deel uitmaken van de bebouwde kom;
- b. kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat:
 1. in gebruik is voor woningbouw, daaronder begrepen recreatiewoningen, of de huisvesting van bedrijven met een niet-agrarische bestemming;
 2. voor een dergelijk gebruik is bestemd ingevolge plannen of besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening;
 3. daarvoor zal worden bestemd blijkens bekendgemaakte ontwerpen voor dergelijke plannen of besluiten;
- c. kavels waar ontgronding plaatsvindt, tenzij daaraan overeenkomstig de voorwaarden die het bevoegd gezag heeft verbonden aan de

vergunning tot ontgronding na de ontgronding de bestemming landbouw of ontwikkeling van natuur of kleinschalige recreatie wordt gegeven; of

- d. de beperkte rechten met betrekking tot de kavels, bedoeld in de onderdelen a tot en met c.²⁹

De kavelruilpraktijk dient zich derhalve sinds 1 januari 2010 ervan te vergewissen of de kavelruil, naast de eisen uit de art. 85-88 Wilg, ook de toets van artikel 31 Bilg kan doorstaan.

2.2.5. Onbevoegdheid

In art. 86 lid 2 Wilg is bepaald dat onbevoegdheid (er nemen partijen deel aan de overeenkomst die geen eigenaar zijn, maar in de kadastrale registratie wel als zodanig vermeld staan) geen beletsel vormt voor de rechtsgeldigheid van de kavelruilovereenkomst. De werkelijke eigenaar treedt alsdan in de rechten en verplichtingen van de onbevoegde partij en verkrijgt de gronden die aan de 'niet-eigenaar' waren toegekend. De overeenkomst van kavelruil blijft dus, ondanks de onbevoegdheid, gewoon van kracht.³⁰

Samen met hiervoor beschreven zakelijke werking van de inschrijving van de kavelruilovereenkomst uit lid 1 beoogt art. 86 Wilg de negatieve gevolgen van tussentijdse vervreemding aan derden of van onjuiste kadastrale tenaamstelling van in de kavelruil ingebrachte onroerende te zaken in het belang van de (overige) bij de kavelruil betrokken partijen te neutraliseren.³¹

2.2.6. Financiële en fiscale kaders

Naast de hiervoor besproken juridische kaders, kent de kavelruil ook belangrijke financiële en fiscale kaders. Voor wat betreft de financiële kaders ligt, binnen de (gedecentraliseerde) Wilg, het primaat ten aanzien van de bestemming, de inrichting en het beheer van het landelijke

28. Zie J.W.A. Rheinfeld, *Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?*, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, deel X, Deventer: Kluwer, 2014, p. 228.

29. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze afzonderlijke categorieën en de bijbehorende onduidelijkheden voor de praktijk J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2010: de stand van zaken', *Agrarisch recht* 2010/9.

30. Zie voor kritiek op en nadere duiding van deze regeling S.E. Bartels en J.W.A. Rheinfeld, 'Verkrijging krachtens kavelruil', *WPNR* (2016) 7099.

31. Aldus B.F. Preller, 'De Wet inrichting landelijk gebied en kavelruil', *JBN* 2007/10.

gebied volledig bij de provincies. De provincies hebben de vrije hand om, met Europese cofinanciering, de kosten van de diverse kavelruilprojecten, waaronder doorgaans begrepen notaris- en kadasterkosten, alsmede kosten van zogeheten kavelaanvaardingswerken, binnen hun provinciegrenzen naar believen geheel of gedeeltelijk te subsidiëren. Naast de omvang van de subsidie zijn de provincies ook vrij om aanvullende (al dan niet op de wettelijke regeling van de kavelruil gebaseerde) eisen te stellen aan de te subsidiëren kavelruilen. Deze beleidsvrijheid van de provincies heeft geleid tot een grote diversiteit aan provinciale subsidieverordeningen. De vraag of en zo ja in welke mate een concreet kavelruilproject voor provinciale subsidiëring in aanmerking komt is dus afhankelijk van de provincie(s) waarbinnen de in de kavelruil betrokken onroerende zaken gelegen zijn.³²

Vergeleken met de gediversifieerde financiële behandeling van de kavelruil, is de fiscale behandeling van de kavelruil betrekkelijk eenvoudig: art. 15, lid 1 aanhef en onderdeel l, Wet op belastingen van rechtsverkeer (hierna ook: WBR) bepaalt dat alle verkrijgingen van onroerende zaken krachtens de Wilg vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting. Dit heeft tot gevolg dat bij iedere kavelruil die voldoet aan de vereisten van art. 85-88 Wilg en art. 31a Bilg een beroep op deze vrijstelling zal worden gedaan in de notariële akte van kavelruil. De vrijstelling is niet aan nadere voorwaarden gebonden: zodra sprake is van een kavelruil zoals bedoeld in hoofdstuk 9 van de Wilg is de vrijstelling van toepassing, waardoor de diverse verkrijgingen krachtens kavelruil fiscaal 'geruisloos' verlopen.

Deze eenvoud is er lang niet altijd geweest: in het (recente) verleden is de Belastingdienst diverse malen overgegaan tot zelfstandige toetsing van kavelruilen, waarbij voor diverse verkrijgingen het beroep op art. 15, lid 1, onderdeel l WBR werd afgewezen, hetgeen in diverse kavelruilprojecten leidde tot naheffingen van overdrachtsbelasting. De onzekerheid over de fiscale status van kavelruilen zorgde in de (agrarische) praktijk voor onrust. Bij brief van 8 september 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit deze onrust willen beperken door te stellen dat, zodra een kavelruil voldoet aan de (civielrechtelijke) eisen van art. 85-88 Wilg en art. 31a Bilg, daarmee ook aanspraak bestaat op de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Wel dient de Belastingdienst de toepasselijkheid van de vrijstelling in concrete gevallen afzonderlijk te beoordelen, maar dit zal niet meer dan een formaliteit zijn: de Belastingdienst dient immers enkel de vereisten van art. 85-88 Wilg en art. 31a Bilg 'af te vinken'.

3. Stedelijke herverkaveling/kavelruil

In het (hierna in het onderdeel 4 te bespreken) wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom is, naast de landinrichtingsinstrumenten herverkaveling en kavelruil, ook de zogeheten 'stedelijke kavelruil' opgenomen. Met de introductie van dit nieuwe instrument wordt beoogd aan te sluiten op de trend dat gebiedsontwikkelingen steeds meer via faciliterend grondbeleid worden gerealiseerd. De wet wil meer ruimte bieden aan private initiatieven om de stedelijke omgeving te verbeteren, met name als daarmee, collectieve, ruimtelijke, economische en/of maatschappelijke ontwikkeldoelstellingen kunnen worden ingevuld. In de bestaande stedelijke omgeving zijn uiteenlopende private ambities, posities en belangen aan de orde. Stedelijke kavelruil biedt de praktijk een instrument en extra mogelijkheden om een meer faciliterende vorm van grondbeleid verder te ontwikkelen. Ook in louter private verhoudingen, waarbij elke vorm van overheidsbemoeyenis of -inmenging ontbreekt, kan stedelijke kavelruil een nuttige rol vervullen. De wettelijke regeling is beperkt uitgewerkt en geïnstrumenteerd. Proces en inhoud moeten in belangrijke mate door de praktijk nader worden ingevuld.

Stedelijke kavelruil betreft een specifieke toepassing van het instrument kavelruil en onderscheidt zich van kavelruil in het landelijk gebied wat betreft de functies ten behoeve waarvan de kavelruil plaatsvindt. Bij stedelijke kavelruil zijn dit stedelijke functies, terwijl kavelruil in het landelijk gebied plaatsvindt ten behoeve van functies die behoren bij het buitengebied. Stedelijke kavelruil kan ook betrekking hebben op uitleglocaties die bij de aanvang van de planvorming nog in gebruik zijn ten behoeve van agrarische functies.³³

Opvallend is dat een wettelijke regeling ten behoeve van stedelijke *herverkaveling*, een dwingende variant derhalve, ontbreekt. In het verleden heeft voor specifieke projecten wel een dergelijke regeling bestaan. De wederopbouw van de door oorlogsgeweld verwoeste binnen-

32. Zie J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013: de stand van zaken', *Agrarisch recht* 2013/7-8.

33. Aldus A.G. Bregman, 'Stedelijke kavelruil en gebiedsontwikkeling in de Aanvullingswet grondeigendom', *LTB* 2019/30.

stad van Rotterdam is het eerste voorbeeld van stedelijke herverkaveling in Nederland. Verder heeft begin jaren 80 van de vorige eeuw een proefproject voor stedelijke herverkaveling plaatsgevonden in Groningen. Bij dit project bleek dat werken op basis van vrijwilligheid zonder stok achter de deur het proces aanzienlijk kan bemoeilijken.³⁴ Anders dan Nederland kennen diverse andere landen wel een generieke wettelijke regeling voor herverkaveling ten behoeve van stedelijke (her)ontwikkeling.³⁵ Pleidooien om ook in Nederland een generieke wettelijke regeling voor herverkaveling in te voeren zijn vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw met enige regelmaat gehouden. Ik wijs in dit verband op het rapport van De Haan uit 1971,³⁶ alsmede op een door dezelfde De Haan in 1985 opgesteld conceptwetsvoorstel,³⁷ dat om onduidelijke redenen na publicatie van het toneel is verdwenen. Ook in recente onderzoeksrapporten worden aanbevelingen gedaan om een wettelijke regeling te introduceren. In het rapport 'Grenzen verschuiven' worden de contouren van een toekomstige wettelijke regeling geschetst.³⁸ Deze pleidooien hebben in het nieuwe instrument stedelijke kavelruil slechts deels weerklank gevonden. Een *afdwingbare* stedelijke herverkaveling ontbreekt immers als instrument in de gereedschapskist voor het grondbeleid.

Stedelijke kavelruil als enige (wettelijk geregelde) instrument voor stedelijke ontwikkeling lijkt in de huidige juridische vormgeving weinig toe te voegen: de regeling gaat namelijk uit van unanieme overeenstemming van alle eigenaren in het plangebied. Het kabinet zet in de concept-Memorie van Toelichting op de consultatieversie van de Aanvullingswet³⁹ uiteen dat wanneer eigenaren niet meewerken aan de ontwikkeling, gemeenten gebruik kunnen maken van de bestaande onteigeningsmogelijkheden.⁴⁰ Hierbij wordt mijns inziens er aan voorbij gegaan dat onteigening een zwaar en duur instrument is die de financiële haalbaarheid vaak onder druk zet en tot lange procedures leidt.⁴¹ De absentie van een *afdwingbaar* stedelijk herverkavelingsinstrument zal, zo is mijn inschatting, de effectiviteit en daadwerkelijke inzet van de stedelijke kavelruil zeker niet ten goede komen. De ervaringen en lessen uit het landelijk gebied hebben mijns inziens reeds voldoende aangetoond dat de aanwezigheid van zowel herverkaveling als kavelruil leidt tot een uitgebalanceerd en voor de praktijk goed werkend inrichtingsinstrumentarium.

4. Aanvullingswet grondeigendom

4.1. Algemeen

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is beleidsneutraliteit⁴²: de huidige wetgeving wordt omgezet in de Omgevingswet. Net als in de Wilg blijft

de bevoegdheid tot inrichting van het landelijk gebied geregeld op provinciaal niveau. Gedeputeerde Staten kunnen beslissen om een gebied in te richten. Blijkens de toelichting ligt het in de rede dat zij zich daarbij baseren op de door Provinciale Staten vastgestelde omgevingsvisie. De Wilg gaat vervolgens uit van de vaststelling van een inrichtingsplan.

De Aanvullingswet introduceert de belangrijkste wijziging ten opzichte van dat systeem door het voormalig inrichtingsplan op te delen in een door Gedeputeerde Staten vast te stellen inrichtingsprogramma en een separaat inrichtingsbesluit. Het inrichtingsprogramma bevat beleidsmatige keuzes en onderbouwing voor de inrichting. Gelijktijdig met het inrichtingsprogramma of daarna stellen

Gedeputeerde Staten een inrichtingsbesluit vast indien het nodig is om juridisch bindende maatregelen en voorzieningen te treffen. Daarvan is met name sprake indien herverkaveling nodig is of korting toegepast moet worden (art. 12.29 Aanvullingswet, hierna: AW).⁴³

34. A.G. Bregman, 'Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling – een update', paper ASRE 2015-07, oktober 2015', p. 3 en p. 10.

35. Van deze instrumenten is met name over de Duitse Umlegung veel informatie beschikbaar. Zie ook: A.G. Bregman en H.W. de Wolff: *Herverkaveling op ontwikkelingslocaties*, Den Haag: IBR 2011, m.n. hfdst. 3.

36. Werkgroep Stedelijke vernieuwing, 'Hoofdlijnen van een Wet op de stadsvernieuwing', Bouwrecht Monografie nr. 1, Deventer: Kluwer 1971. Zie tevens H. de Wolff, 'Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'', p. 14-15.

37. Voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Hoofdstuk IVa. Stedelijke herverkaveling, Delft/Amsterdam, 1985.

38. Commissie Stedelijke Herverkaveling, 'grenzen verschuiven', Amersfoort, juni 2014.

39. Te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom/details, datum inzage 21-8-3019.

40. Concept-MvT, p. 66.

41. Zie in dezelfde zin M. van Dalen-Distelblom, 'Wordt de Omgevingswet civielrechtelijk een succes?', *NJB* 2017/13, alsmede W. Korthals Altes, 'Stedelijke kavelruil niet in het publieke belang', *Vastgoedrecht* 2019-2.

42. Zie voor een kritische beschouwing t.a.v. de beleidsneutraliteit G.A. van der Veen, 'Wat moet de Omgevingswet met het begrip "beleidsneutraal"?', de *Gemeentestem* 2019/47.

43. Zie nader J.R. Vermeulen, 'De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet: verbetering of niet?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016/6.

4.2. De Aanvullingswet en herverkaveling

In grote lijnen is de regeling van de herverkaveling in de Omgevingswet gelijk aan de regeling uit de Wilg. Ik beperk mij, mede door het geringe gebruik van de herverkaveling, tot een aantal opvallende zaken:⁴⁴

4.2.1. Verrekening

Nieuw is dat bij het toepassen van de korting niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie (art. 12.39 AW). Dit sluit aan bij de bepaling waarin aan iedere eigenaar een recht wordt toegedeeld voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem is ingebracht (art. 12.26 AW). Dat is een verbetering ten opzichte van de Wilg. Het zou aanbeveling verdienen dat deze verrekening over de hele linie kan plaatsvinden, zoals dit thans in de praktijk - zonder expliciete wettelijke basis - ook gebeurt.

4.2.2. Toewijzing eigendom en gebruik

Op grond van de Wilg kan het inrichtingsplan voorzien in de toewijzing van eigendom van waterlopen met de daartoe behorende kunstwerken en in de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat al een regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarmee kan de regeling in de Wilg komen te vervallen. Dit betekent dat art. 28 Wilg vrijwel helemaal is overgenomen in art. 12.8 AW, met uitzondering van beheer en onderhoud van waterlopen c.a. Dit is een goede zaak, omdat het wel om iets meer gaat: ook het beheer en onderhoud van wegen, gebieden van belang uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud, elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde en andere voorzieningen van openbaar nut kan de eigendom worden toegewezen en van wegen, waterlopen, dijken, kaden en kunstwerken kan worden geregeld.

4.2.3. Infrastructurele voorzieningen

De Wilg bevat een aparte regeling voor herverkaveling wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. Volgens de in 2014 uitgevoerde evaluatie van de Wilg⁴⁵ is deze procedure nooit toegepast. In de praktijk wordt de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of onteigening. De regeling in de Wilg keert niet terug in het wetsvoorstel.⁴⁶ Dat de 'landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen' (art.

24-26 Wilg) niet wordt ingezet, is juist. Het evaluatierapport verbindt daar wel een andere conclusie aan dan schrappen: de inzet zou juist moeten worden bevorderd, bijvoorbeeld door koppeling van deze vorm van landinrichting aan het Tracébesluit (straks: projectbesluit). De doorsnijding van het landschap door lijnvormige infrastructuur levert veel problemen op voor de verkaveling van agrarische bedrijven. Daar worden nu veel kostbaarder oplossingen voor bedacht dan een herverkaveling. Het is daarom jammer als de bestaande landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen zou verdwijnen. Ik zou menen dat een aanpassingsinrichting (zoals deze vorm in de Landinrichtingswet werd genoemd) in alle gevallen zinvol is.

4.3. De Aanvullingswet en kavelruil

Bij een nadere beschouwing van het landinrichtingsinstrument 'kavelruil' in de Aanvullingswet valt op dat de Omgevingswetgever in terminologisch opzicht (eindelijk) klare wijn schenkt: de (praktijk)term 'kavelruil' vervangt de sinds jaar en dag door de wetgever gebruikte term 'ruilverkaveling bij overeenkomst', een term die zowel in praktisch als in juridisch opzicht mijns inziens niet meer passend is. Voor het overige is, net als bij de herverkaveling, grotendeels sprake van een beleidsneutrale omzetting van de Wilg naar de Omgevingswet.

4.3.1. Definitie: landelijk, stedelijk en 'verboden categorieën'

De kavelruil vindt haar (Omgevings)wettelijke basis in afdeling 12.6 (art. 12.44 tot en met 12.47 AW) van het wetsvoorstel. Een kavelruil wordt in art. 12.44 lid 1 AW gedefinieerd als '*een overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële kavelruilakte te verdelen, die schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers wordt ingeschreven*'. Hiermee

44. Dit onderdeel is grotendeels ontleend aan: J.W.A. Rheinfeld en D.W. Bruil, 'Landinrichting in de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2017/3.

45. F.G. Boonstra, D.W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas, Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied, Wageningen: Alterra Wageningen UR, 2014. Evaluatierapport. Zie tevens J.W.A. Rheinfeld, 'Hangt men de Wilg aan de wilgen?', *Agrarisch recht* 2015/3.

46. MvT, p. 134-135.

wordt grotendeels de ruilverkaveling bij overeenkomst uit de Wilg gevolgd. Want dat is immers ‘de schriftelijk aan te gane en in de openbare registers in te schrijven overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen’ (art. 85 lid 1 Wilg).⁴⁷

De nieuwe loot aan de inrichtingsboom, de kavelruil in stedelijk gebied, is eveneens in afdeling 12.6 opgenomen. Om beter aan te sluiten bij de verwachte praktijk van stedelijke kavelruil, is het eigenaarsbegrip in Hoofdstuk 12 van de Aanvullingswet uitgebreid ten opzichte van het bestaande begrip. Als eigenaar wordt nu ook aangemerkt degene die rechthebbende is van een appartementsrecht (art. 12.1 AW).⁴⁸ Voor het overige is de stedelijke kavelruil juridisch-inhoudelijk gelijk aan de kavelruil in landelijk gebied: art. 12.44 AW bevat een algemene definitie van kavelruil, die derhalve zowel in landelijk als in stedelijk gebied en zelfs tussen beide gebieden kan worden toegepast. De enige afgrenzing tussen beide instrumenten wordt gevormd door art. 12.47 AW, waarvan lid 2 enkele zogenaamde ‘verboden categorieën’ bevat, waarbinnen de (fiscaal gefaciliteerde) kavelruil landelijk gebied zich niet mag bevinden:

2. *De kavelruilovereenkomst voor kavelruil landelijk gebied heeft geen betrekking op:*
 - a. *kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels:*
 - 1° *dat in gebruik is voor wonen, met inbegrip van verblijfsrecreatie, niet-agrarische bedrijvigheid en sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur,*
 - 2° *waar op grond van de functies die aan de betrokken locaties zijn toegedeeld een gebruik als bedoeld onder 1° mogelijk is,*
 - 3° *waarvoor volgens een ontwerpbesluit tot vaststelling van een omgevingsplan of een projectbesluit een gebruik als bedoeld onder 1° mogelijk zal worden gemaakt.*

De gelijkenis met het huidige art. 31a Bilg dringt zich hier onmiddellijk op. Opvallend is echter dat onder ten eerste aan het slot een toevoeging is opgenomen ten opzichte van het huidige art. 31a Bilg. Het betreft de volgende (nieuwe) ‘verboden categorieën’: ‘... en sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’. Deze toevoeging, die ontleend is aan het begrip ‘bestaand stedelijk gebied’ uit de ladder voor duurzame verstedelijking,⁴⁹ is niet nader toege-

licht. Nog los van het feit dat dit zich niet verdraagt met de beleidsneutrale omzetting van de Wilg in de Aanvullingswet grondeigendom, beperkt deze – niet nader toegelichte – toevoeging het toepassingsbereik van de kavelruil landelijk gebied mijns inziens op onnodige wijze. Met name de infrastructuur (waarvan niet duidelijk is of dit stedelijke-, landelijke infrastructuur of infrastructuur in het algemeen betreft; op basis van de letterlijke tekst lijkt dit het laatste te zijn) is problematisch: thans wordt er dikwijls, met gebruikmaking van de fiscale faciliteit, infrastructuur verlegd ten faveure van een (objectieve) verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. De –niet nader toegelichte– opname van het begrip ‘infrastructuur’ in art. 12.47 AW zou deze toepassingsmogelijkheid van de landelijke kavelruil ineens en zonder directe noodzaak onmogelijk maken. Dit kan en mag toch niet de bedoeling zijn? De Memorie van Toelichting zwijgt echter op dit punt. Daarnaast is niet duidelijk wat precies wordt verstaan onder ‘sociaal-culturele voorzieningen’. Enige uitleg en rechtvaardiging lijkt mij hier op zijn plaats. Overigens: voor wat betreft stedelijk groen is opname in art. 12.47 AW mijns inziens wel goed voorstelbaar.

4.3.2. Afgrenzingsproblematiek

Doordat thans in art. 12.44 AW, in tegenstelling tot de consultatieversie, de landelijke en stedelijke kavelruil zijn samengevoegd is tevens, om (voornamelijk) fiscale redenen, in art. 12.47 AW een afgrenzing proberen te geven tussen de (gefaciliteerde) landelijke kavelruil versus de (niet-gefaciliteerde) stedelijke kavelruil. Nog los van de vraag of een dergelijk verschil in fiscale behandeling wenselijk is (quod non), is van belang hoe omgegaan zal worden met ‘hybride kavelruilen’: kavelruilen waarin zowel onroerende zaken in het landelijk als in het stedelijk gebied betrokken zijn. Geldt de fiscale faciliteit van art. 15 lid 1 sub 1 WBR voor dergelijke kavelruilen in het geheel niet omdat één of meer ‘stedelijke’ onroerende zaken in de kavelruil zijn betrokken of geldt de faciliteit enkel voor de krachtens deze kavelruil verkregen landelijke onroerende zaken (voor zover niet begrepen onder de ‘verboden categorieën’ uit het vervolg van art. 12.47 AW)? Mijns inziens lijkt de laatste benadering redelijk.

47. Zie tevens W. Korthals Altes, ‘Stedelijke kavelruil niet in het publieke belang’, *Vastgoedrecht* 2019-2.

48. Aldus M. van Dalen-Distelblom, ‘Wordt de Omgevingswet civielrechtelijk een succes?’, *NJB* 2017/13.

49. Zie tevens MvT, p. 219/220.

De wettekst lijkt echter anders te suggereren. Bovendien zwijgt de Memorie van Toelichting op dit punt. Helaas geeft de Nota naar aanleiding van het Verslag⁵⁰ een voor de kavelruilpraktijk onverkwalijk antwoord:

'In dat geval (wanneer sprake is van een 'hybride kavelruil', JR) geldt geen vrijstelling van de overdrachtsbelasting. De vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt alleen als sprake is van een kavelruil landelijk gebied zoals omschreven in het voorgestelde artikel 12.47 van de Omgevingswet. Dat volgt uit artikel 2.9 van het wetsvoorstel, dat de Wet op belastingen van rechtsverkeer wijzigt. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 12.47 schrijft voor dat in een kavelruil landelijk gebied geen kavels mogen zijn betrokken die onderdeel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat in gebruik is voor stedelijke functies of waaraan stedelijke functies zijn toegekend.'

Over de juistheid van dit standpunt valt mijns inziens te twisten, nog afgezien van de wenselijkheid daarvan, mede gezien de doelstelling van zowel de landelijke als de stedelijke kavelruil.

Overigens is tevens onduidelijk of de diverse 'verboden categorieën' wel kunnen worden meegenomen in een stedelijke kavelruil, ook als deze onroerende zaken buiten het bestaand stedelijk gebied gelegen zijn. Art. 12.47 AW zegt immers enkel dat deze onroerende zaken niet kunnen worden meegenomen in een kavelruil landelijk gebied. Verduidelijking c.q. aanvulling van de zijde van de wetgever is ook hier gewenst.

In verband met het hiervoor beschreven (fiscale) belang van afgrenzingsvraagstukken tussen landelijke en stedelijke kavelruil is de exacte reikwijdte van de in art. 12.47 AW opgenomen 'verboden categorieën' van groot belang. Dit ondanks dat op p. 219 van de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat uit de evaluatie van de Wilg niet is gebleken van problemen bij de toepassing van deze uitzonderingscategorie. Mijns inziens is, door het ineenschuiven van landelijke en stedelijke kavelruil in art. 12.44 AW, de vraag naar de exacte reikwijdte van art. 12.47 AW in de toekomst wel degelijk van zeer groot belang en levert dit voor de (notariële) kavelruilpraktijk potentieel grote problemen op. Wat wordt bijvoorbeeld precies bedoeld met 'ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van locaties'? Is hier (in de Memorie van Toelichting) nog iets nader over te zeggen dan nu het geval is? En wat houdt 'niet-agrarische bedrijvigheid' in? Ik wijs in dit verband op de multifunctionele landbouw, die de laatste jaren steeds ver-

der toeneemt (boerderijcampings, zorgboerderijen e.d.).⁵¹ Kunnen deze wel of geen gebruikmaken van landelijke kavelruil?

4.3.3. Overige aanpassingen

Bij nadere bestudering van het wetsvoorstel vallen voorts nog enkele (kleine) aanpassingen op ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:⁵²

- Allereerst is in de slotzin van art. 12.44 lid 1 AW expliciet vastgelegd dat de 'gemeenschapstitel' 3.7 BW niet van toepassing is op de door inbreng van de in de stedelijke kavelruil betrokken onroerende zaken ontstane massa. Onder het Wilg-regime ontbreekt deze toevoeging in de wettekst, maar het is communis opinio dat titel 3.7 BW niet van toepassing is.⁵³
- Verder is in art. 12.44 lid 2 AW de zogeheten *toetredersregeling* opgenomen: bij een kavelruil kunnen ook partijen worden betrokken die slechts een onroerende zaak (of zaken) inbrengen of toegedeeld krijgen tegen betaling van een geldsom. Aldus kunnen ook 'losse' verkooptransacties worden opgenomen in een kavelruil. De toetredersregeling is, door de gekozen formulering in het wetsontwerp, nader verduidelijkt ten opzichte van de huidige (op onderdelen onleesbare) regeling in art. 85 lid 2 Wilg.⁵⁴ Door deze wijziging is duidelijk dat lid 2 een uitbreiding van lid 1 behelst, in die zin dat het toch niet nodig is dat de (minimaal) drie inbrengers ook alle drie toebedeeld krijgen uit de kavelruil.⁵⁵ Zoals hierna zal blijken blijven er, ook in de verduidelijkte wettekst, nog vragen onbeantwoord.
- Tot slot is in art. 12.45 lid 3 AW bepaald dat de regeling uit art. 7:3 BW (de inschrijving van de koopovereenkomst in de openbare registers, ook wel aangeduid als 'Vormer-

50. Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 7, p. 35.

51. Vgl. D.W. Bruil, 'Pacht en multifunctionele landbouw', *Agrarisch recht* 2009/12.

52. Ontleend aan: J.W.A. Rheinfeld, 'De Aanvullingswet grondeigendom en landinrichting: werk aan de winkel!', *Agrarisch recht* 2019/7-8.

53. Zie J.W.A. Rheinfeld, Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, deel X, Deventer: Kluwer, 2014, p. 210 e.v., alsmede M. van Dalen-Distelblom, 'Wordt de Omgevingswet civielrechtelijk een succes?', *NJB* 2017/13.

54. Zie D.W. Bruil en A. Verduijn, 'Herverkaveling en kavelruil: katalysatoren voor de inrichting van het landelijk gebied', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2008/2.

55. Zie Evaluatierapport p. 17.

kung') niet van toepassing is. Gezien de mogelijkheid tot inschrijving van de kavelruilovereenkomst in de openbare registers en de daaraan verbonden bescherming, die een eigen, van de Vormerkung afwijkend karakter heeft, is de buiten toepassing verklaring van art. 7:3 BW, met het oog op mogelijke verwarring tussen de 'echte' Vormerkung en de quasi-Vormerkung uit art. 12.45 lid 1 en 2 AW, een logische keuze.⁵⁶

4.3.4. Verbeterpunten

Ten aanzien van het wetsvoorstel zou ik, op onderdelen, nog een aantal verbeteringen, aanpassingen en/of verduidelijkingen willen aanbevelen:

- *Het begrip 'onroerende zaken'*: Volgens art. 12.44 lid 1 e.v. AW dient sprake te zijn van samenvoeging van 'onroerende zaken'. Aangezien in de begripsomschrijvingen, opgenomen in de bijlage van het wetsvoorstel, de term 'onroerende zaken' niet is vermeld, moet, zoals hiervoor reeds besproken, voor de definitie aansluiting worden gezocht bij art. 3:3 BW. Dit is vooral van belang voor de fiscale aspecten van de kavelruil in landelijk gebied ex art. 12.47 AW, aangezien de definitie uit het Burgerlijk Wetboek tevens opstallen omvat. In zijn brief van 8 september 2006 heeft Minister Veerman dit voor de Wilg destijds desgevraagd met zoveel woorden bevestigd: *'onder 'onroerende zaak' als bedoeld in art. 85 Wilg worden tevens opstallen begrepen, aangezien hier teruggegrepen kan worden op de definitie als opgenomen in art. 3:3 BW.'* Op p. 217 van de Memorie van Toelichting is deze opvatting expliciet herhaald. Het verdient mijns inziens de voorkeur het begrip 'onroerende zaken', onder verwijzing naar art. 3:3 BW, in de wettelijke begripsbepalingen op te nemen.
- *Terminologische opmerkingen*: De kavelruil leidt, civielrechtelijk bezien, tot een 'groep' tegelijkertijd plaatsvindende overdrachten. Dit zijn overdrachten in de zin van art. 3:84 BW, zogeheten derivatieve verkrijgingen. Dat betekent dat alle betrokkenen beschikkingsbevoegd moeten zijn, dat een geldige titel moet bestaan en dat een notariële leveringsakte in de openbare registers moet worden ingeschreven.⁵⁷ Art. 12.44 lid 1 AW bepaalt weliswaar dat de 'verdeling' bij notariële kavelruilakte plaatsvindt, maar uit lid 4 blijkt dat de akte moet worden ingeschreven in de openbare registers. Aangenomen moet worden dat deze inschrijving constitutief is. Een andere opvatting zou in strijd zijn met het stelsel van openbaarheid van de eigendomsverkrijgingen van registergoederen door middel van een overdracht, niet aansluiten bij

het verkrijgingsmoment bij de herverkaveling en onteigening en in de (notariële) praktijk tot onacceptabele onzekerheid leiden. Wellicht is het mogelijk in de wettekst uitdrukkelijk te vermelden dat de inschrijving van de akte, net als de inschrijving van de overeenkomst (zie hierna), constitutief is;⁵⁸

- *De inschrijvingsverplichting voor de kavelruilovereenkomst ex art. 12.44 AW*: de formulering van art. 12.44 AW blinkt niet echt uit in helderheid, omdat de schriftelijkheidseis naar het slot van lid 1 is verhuisd, maar taalkundig klopt het wel: de inschrijving van de kavelruilovereenkomst is een constitutief vereiste voor een rechtsgeldige kavelruil. De vraag is echter hoe dit zich verhoudt tot de Memorie van Toelichting, waar het volgende te lezen is: *'Om de ruilovereenkomst zakelijke werking te geven zal deze moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Alleen dan zijn de andere partijen beschermd tegen de overdracht van een zaak door een van de deelnemende partijen aan een derde, en tegen de situatie waarin achteraf komt vast te staan dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.'*⁵⁹ Dit suggereert mijns inziens een keuzemogelijkheid ten aanzien van de inschrijving. Bovendien staat er geen concrete sanctie op het niet-inschrijven (de overeenkomst mist enkel zakelijke werking). Inschrijving van de kavelruilovereenkomst in de openbare registers is dus weliswaar verplicht, maar op niet nakoming van de verplichting staat geen sanctie. Privaatrechtelijk gezien betreft het dus toch een facultatieve inschrijving. Het verdient de voorkeur om, nog duidelijker dan thans het geval is, in de wettekst te vermelden dat de inschrijving verplicht is en wat de sanctie op niet-inschrijving is. Dit zou nietigheid kunnen zijn (analoog aan art. 3:39 BW).
- *De formulering van art. 12.44 lid 2 AW*: Ondanks de herformulering is de exacte inhoud van de toetredersregeling, net als onder de Wilg, nog steeds onduidelijk. Verduidelijking van de wettekst op dit punt is dus gewenst;

56. Zie nader J.W.A. Rheinfeld, *Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?*, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, deel X, Deventer: Kluwer, 2014, p. 166 e.v.

57. Waarover uitgebreid S.E. Bartels en J.W.A. Rheinfeld, 'Verkrijging krachtens kavelruil', *WPNR* (2016) 7099.

58. Vgl. J.W.A. Rheinfeld, *Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?*, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, deel X, Deventer: Kluwer, 2014, p. 166 e.v.

59. MvT p. 142.

- *De ‘verbeteringseis’ is weer terug in de wettekst:* In art. 12.3 AW is, analoog aan het huidige art. 16 Wilg, de zogeheten ‘objectieve verbeteringseis’ opgenomen. Op p. 219 van de Memorie van Toelichting is, ook analoog aan de huidige kavelruilpraktijk, met zoveel woorden aangegeven dat de objectieve verbetering voor kavelruil geen zelfstandige toets is. Door, ondanks deze duidelijke toelichting, de objectieve verbeteringseis wel met zoveel woorden in art. 12.47 AW op te nemen, keren de onnodige en vaak fiscaal ingegeven discussies uit het verleden (vóór invoering van de Wilg) weer terug in de (notariële)kavelruilpraktijk. Waarom een eis opnemen die vervolgens in de Memorie van Toelichting direct weer wordt weggeschreven? Bovendien is, door de decentralisatie sinds 2007, geen toetsende instantie op nationaal niveau meer aanwezig die de toetsing aan dit criterium per (transactie binnen de) kavelruil op centraal niveau zal kunnen verrichten en daardoor zal het de notaris zijn die deze toets moet uitvoeren. En dat is mijns inziens een ongewenste ontwikkeling: het is niet des notaris om te bepalen of een kavelruil tot verbetering strekt of niet. Daarnaast heeft de historie geleerd dat het algemeen omschrijven van de objectieve verbeteringseis in de wettekst of Memorie van Toelichting niet mogelijk is: dit zal per kavelruil en zelfs per transactie getoetst moeten worden, hetgeen de fiscus munitie geeft om elke kavelruil te ontleden en op transactieniveau met het notariaat te discussiëren over het nut van elke transactie en daarmee het wel of niet van toepassing zijn van de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor de betreffende verkrijging. Dat is mijns inziens eenrichting die we niet op moeten en die bovendien strijdig is met de brief van Veerman⁶⁰ en met het uitgangspunt dat sprake is van een beleidsneutrale omzetting van de Wilg naar de Omgevingswet. In de wettekst van art. 12.47 AW zou daarom de objectieve verbeteringseis verwijderd moeten worden en bovendien zou in de tekst (en het liefst in art. 12.44 AW) duidelijk moeten worden geregeld dat de objectieve verbeteringseis uit art. 12.3 AW geen zelfstandige toets vormt voor de kavelruil. Op deze wijze wordt aan de (notariële) kavelruilpraktijk eindelijk de al jaren gewenste duidelijkheid verschaft;
- *Het begrip “ruil” is niet gedefinieerd.* In tegenstelling tot hetgeen in art. 7:49 BW voor de civielrechtelijke (wederkerige) ruil het geval is, is in de kavelruilregeling het ruilbegrip, dat in kavelruilsferen ruimer is dan in civielrechtelijke sferen (er is immers geen rechtstreekse wederkerigheid vereist: ruil

door opschuiving en een driehoeksruil zijn bijvoorbeeld ook mogelijk), niet gedefinieerd. Sterker nog: het woord ‘ruil’ komt in de definitie van art. 12.44 AW niet voor, alleen de overdrachtelijke term ‘verdeling’. Dit zal mijns inziens nader moeten worden toegelicht in de Memorie van Toelichting. Nu staat er enkel op p. 142: *‘De regeling voor kavelruil is efficiënter, omdat deze eigenaren in staat stelt om alle benodigde transacties in één overeenkomst bij elkaar te brengen.’* Ik lees daar niets over het ruimere ruilbegrip in kavelruilsferen dan in civiele sferen. De impliciete toevoegingen in art. 12.39/42 lid 3 AW dat de kavelruilovereenkomst als een ruil in de zin van art. 7:49 jo 7:50 BW heeft te gelden acht ik minder juist: is er, indien een van de partijen zich inkoopt voor geld en geen grond inbrengt is, wel sprake van een art. 7:49 BW ruil of vallen we hier terug op het ruimere ruilbegrip dat binnen de kavelruil geldt, namelijk een begrip waarin de rechtstreekse wederkerigheid *niet* een vereiste is? Ik ben van mening dat de kaders van art. 7:49/50 BW de mogelijkheden voor toepassing van kavelruil onnodig beperken.⁶¹

4.4. Fiscale behandeling kavelruil

Ik sluit dit onderdeel af met een, in mijn optiek, voor de kavelruil cruciaal punt: de fiscale behandeling van de kavelruil. De kavelruil in fiscalibus is thans betrekkelijk eenvoudig: zoals reeds aangegeven bepaalt art. 15, lid 1, onderdeel 1, WBR dat de verkrijging van onroerende zaken krachtens de Wilg vrijgesteld is van overdrachtsbelasting.

Zoals hiervoor reeds gemeld is, bij de voorgenomen overgang van de kavelruil naar de Omgevingswet, voor het overgrote gedeelte sprake van een beleidsneutrale omzetting van de Wilg in de Omgevingswet. Dit geldt ook in fiscalibus. Het belangrijke verschil tussen beide regelingen is, zoals hiervoor besproken, gelegen in het feit dat er een afgrenzing plaatsvindt tussen het nieuwe instrument stedelijke kavelruil (binnen de bebouwde kom) en de (bestaande) kavelruil in landelijk gebied (buiten de bebouwde kom). Deze geografische afgrenzing heeft voornamelijk fiscale consequenties.

60. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 509, nr. 21.

61. Zie S.E. Bartels en J.W.A. Rheinfeld, ‘Verkrijging krachtens kavelruil’, *WPNR* (2016) 7099.

Voor de kavelruil in *landelijk* gebied lijkt het fiscale (overdrachtsbelastings)regime binnen de Omgevingswet dan ook gelijk aan hetgeen thans, binnen de kaders van de Wilg, het geval is. Dit blijkt ook uit art. 2.9 AW, waarin de bestaande wettekst van art. 15, lid 1, onderdeel 1, WBR wordt aangevuld met de woorden ‘*en afdeling 12.4 en artikel 12.47 in samenhang met artikel 12.44 van de Omgevingswet*’. Dit is een voor de kavelruil in landelijk gebied gunstig toekomstbeeld. De fiscale vrijstelling blijft daarmee, als belangrijk fundament onder en stimulans voor de kavelruil, op de huidige, ongeclausuleerde wijze, behouden. In dat verband wekt de navolgende fiscale passage uit de op 20 mei 2019 verschenen Nota naar aanleiding van het Verslag⁶² bij mij de nodige verbazing:

“De verbeteringseis in artikel 16 van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) geldt zowel voor landinrichting door gedeputeerde staten als voor vrijwillige kavelruil (nu nog ruilverkaveling bij overeenkomst genoemd). Voor kavelruil leidt deze doelstelling in de Wilg niet tot een zelfstandige toets door de notaris. De regering verwijst u voor een nadere toelichting hierop naar een brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Vanwege de systematiek van de Omgevingswet, waarbij de regeling voor kavelruil in afdeling 12.6 van het wetsvoorstel zowel betrekking heeft op kavelruil in stedelijk gebied als op landelijk gebied, is het noodzakelijk de verbeteringseis voor kavelruil in landelijk gebied op te nemen in het voorgestelde artikel 12.47. Deze bepaling is van belang voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.”

De laatste woorden zijn mijns inziens niet te rijmen met de huidige situatie: op deze wijze zou de objectieve verbeteringseis, zoals opgenomen in art. 12.47 lid 1 AW, alsnog tot een afzonderlijke fiscale toets van de kavelruil (kunnen) leiden. Gezien de doelstelling van de Aanvullingswet grondeigendom (beleidsneutrale omzetting) en gezien de overige inhoud van de hiervoor weergegeven tekst uit de Nota, zou het fiscale regime juist identiek moeten zijn aan de situatie zoals deze thans onder de Wilg is. De boodschap uit de Kamerbrief van 8 september 2006, waar in de geciteerde tekst ook expliciet naar wordt verwezen zou, ook na 1 januari 2021, nog steeds van kracht moeten zijn. Hopelijk blijkt uit het parlementaire vervolg van de Aanvullingswet grondeigendom dat de slotzin van voorgaand citaat berust op een schrijf- en/of denkfout. De objectieve verbeteringseis zou, in welke vorm dan ook,

nimmer tot een zelfstandige toets bij (landelijke) kavelruil moeten leiden.

Voor de *stedelijke* kavelruil pakt het fiscale scenario echter volledig anders uit dan voor de kavelruil in landelijk gebied. Er is voor stedelijke kavelruil namelijk niet voorzien in enige fiscale vrijstelling: de faciliteit is uitsluitend voorbehouden aan de kavelruil in landelijk gebied ex art. 12.47 AW. De fiscale deur lijkt echter op een kleine, voorzichtige kier te staan, aangezien in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel⁶³ op p. 192 het navolgende te lezen is:

“Als stimulering van kavelruil in het stedelijk gebied vanuit het overheidsbeleid in de toekomst wenselijk wordt geacht, moet worden bezien welk instrument daarvoor het meest geschikt is. Die afweging kan het best worden gemaakt op het moment dat inhoudelijke beleidskeuzen worden gemaakt over onderwerpen als binnenstedelijk bouwen, het oplossen van de leegstand van kantoren en winkels of de verdeling van de kosten van de sloop van woningen in krimpgebieden. Op dat moment zal getoetst moeten worden of de vrijstelling van overdrachtsbelasting een effectief middel is om kavelruil in het stedelijk gebied te stimuleren.”

Om te bezien of de hiervoor geciteerde passage uit de Memorie van Toelichting zal leiden tot het alsnog invoeren van enige fiscale vrijstelling, zullen de verdere ontwikkelingen moeten worden afgewacht. Daarbij zij aangetekend dat de ervaringen met de kavelruil in landelijk gebied mijns inziens in ruime mate hebben laten zien dat een vrijstelling van overdrachtsbelasting een belangrijke rol vervult, als ‘smeerolie’ van het verkavelingsproces. Hopelijk worden deze lessen doorgetrokken naar de nieuwe stedelijke kavelruilpraktijk en wordt er voorzien in een vrijstelling van overdrachtsbelasting, in welke vorm (algeheel, beperkt of nader geclausuleerd) dan ook. Dat zou de levensvatbaarheid en mogelijke inzet van het instrument zeer ten goede komen.

62. Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 7.

63. Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 3.

5. Conclusie

De Omgevingswet, waaraan van overheidswege het credo ‘Eenvoudig beter’ is gekoppeld, is – op het terrein van landinrichting- zeker niet ‘eenvoudig’, zo moge uit het voorgaande blijken.

De ‘gewone’ landinrichting, die sinds 2007 als ‘herverkaveling’ door het agro-juridische leven gaat, is enigszins in onbruik geraakt, zo lijkt het. Misschien dat opnemering ervan in de Omgevingswet een nieuwe impuls kan betekenen.

In tegenstelling tot de herverkaveling speelt de kavelruil (in landelijk gebied) sinds jaar en dag een zeer belangrijke, zo niet onmisbare rol bij het vervullen van (inrichtings)opgaven door (decentrale) overheden, alsmede bij het verbeteren van de verkaveling van gronden en opstellen op individuele basis. Het belang van de kavelruil voor de agrarische –en in het kielzog daarvan de notariële- praktijk is mijns inziens daarmee gegeven. Kijkend naar de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de kavelruil in landelijk gebied in de Omgevingswet lijkt er in civielrechtelijke en fiscale zin weinig aan deze situatie te veranderen: op deze beide terreinen zijn de spelregels, zowel in de praktijk als bij de (juridische en fiscale) adviseurs, waaronder de notaris, voldoende bekend. Er is derhalve sprake van oude wijn in nieuwe (civiele en fiscale) zakken. Enige smet op deze constatering lijkt de onduidelijke en mijns inziens onjuiste passage uit de Nota naar aanleiding van het Verslag ten aanzien van de objectieve verbeteringseis uit art. 12.47 lid 1 AW te zijn. Hopelijk wordt deze onjuiste redenering, die, zo schat ik in, in de kavelruilpraktijk tot grote onduidelijkheid zal leiden, tijdig hersteld.

Of de Omgevingswet op het gebied van landinrichting ‘beter’ is zal nog moeten blijken. Wat mij betreft kan er aan de inhoud van het landinrichtingsinstrumentarium onder de Omgevingswet in juridisch-technische zin nog het nodige worden verbeterd. Ik doel daarbij met name op de kavelruil en – meer specifiek- op de afgrenzing tussen de landelijke en stedelijke variant van dit vrijwillige instrument. De niet of nauwelijks toegelichte ‘verboden categorieën’ uit art. 12.47 AW baren mij in dat verband zorgen. Net als onder de huidige regeling (art. 31a Bilg), bij de daarin opgenomen ‘verboden categorieën’, is het aan de notaris om per transactie de ‘afgrenzingstoets’ uit te voeren. Het belang van het notariële oordeel (stedelijk of landelijk) is daarbij nog groter dan thans binnen de (eveneens op onderdelen onduidelijke) kaders van art. 31a Bilg het geval is. De aanwezigheid van heldere, voor iedereen kenbare en uitvoerbare toetsingskaders is dan ook een randvoorwaarde. Helaas is dat mijns inziens in de voorgestelde wettekst niet het

geval. De (notariële) agrarische praktijk zal met de in art. 12.47 AW neergelegde en in de Memorie van Toelichting niet (behoorlijk) toegelichte afgrenzingstoets niet goed uit de voeten kunnen, zo is mijn inschatting, waardoor potentieel waardevolle kavelruilprojecten spraak zullen lopen. Ook een in inrichtingsopzicht interessante wisselwerking tussen stedelijk en landelijk gebied zal, door de strenge en bovendien onduidelijke afgrenzingsproblematiek niet tot bloei kunnen komen. Dat is een gemiste kans en is bovendien strijdig met het idee achter het instrument kavelruil, namelijk om snel en effectief tot de gewenste verkaveling van een gebied te kunnen komen.⁶⁴

Tot slot lijken de (fiscale) drijven voor het nieuwe instrument stedelijke kavelruil lijken zuur te zijn: hoewel de behoefte aan een vrijwillige vorm vanerschikking van onroerende zaken in het stedelijk gebied volop aanwezig lijkt en de introductie van de stedelijke kavelruil een prachtige, nieuwe taak voor de notaris oplevert, zal het gemis aan enige fiscale faciliteit zich – naar mijn mening – al snel doen gevoelen. De stedelijke kavelruil zou dan zomaar in (juridische en fiscale) schoonheid kunnen sterven. Het op grote schaal tot stand brengen van stedelijke herstructureringsprojecten puur op basis van vrijwilligheid en zonder enige fiscale faciliteit lijkt mij op voorhand een loodzware, zo niet onmogelijke exercitie. Maar wellicht besluit men, gedurende de weg naar de Omgevingswet, anders en wordt de registergoedpraktijk toch verblijd met enige fiscale stimulans voor de stedelijke kavelruil. Ook de ongemakkelijke spagaat waarin de ‘hybride’ kavelruil zich vanaf 1 januari 2021 mogelijk bevindt zou dan bij voorbaat kunnen worden opgeheven.

Het moge duidelijk zijn: verbetering en aanvulling van de Aanvullingswet grondeigendom is gewenst. Gelukkig is 2021 nog ver weg en is er nog ruimte voor (eenvoudige) verbeteringen. Niettemin zal de notaris, ongeacht of hij in het landelijk en/of in het stedelijk gebied werkzaam is, vanaf 2021 aan de slag moeten met de ‘notariële onderdelen’ van de (hopelijk verbeterde) Omgevingswet. Hoog tijd dus om de (parlementaire) ontwikkelingen op dit terrein de komende periode in het notariële blikveld te hebben en te houden.

64. Zie in gelijke zin: J.W.A. Rheinfeld, ‘De Aanvullingswet grondeigendom en landinrichting: werk aan de winkel!’, *Agrarisch recht* 2019/7-8.