



## Jeroen Rheinfeld

Mr. dr. J.W.A. Rheinfeld is universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit en senior jurist bij Countus accountants & adviseurs.



# Op zoek naar de grenzen van de kavelruil

In deze bijdrage staan enkele belangrijke conclusies en onderzoeksresultaten van mijn op 10 juli j.l. aan de Radboud Universiteit verdedigde proefschrift over het onderwerp kavelruil centraal (promotor: prof. mr. B.M.E.M. Schols). Met name de civielrechtelijke en fiscale dimensies van de kavelruil zullen hierna op hoofdlijnen worden besproken, waarbij ook een enkele rechtsvergelijkende opmerking niet zal ontbreken. Ik zal mij bij de civielrechtelijke bespreking vooral concentreren op en beperken tot de parallellen tussen de kavelruil en de rechtsfiguur verdeling uit artikel 3:182 e.v. B.W.

1. mr. dr. J.W.A. Rheinfeld, *Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de Grenzen?*, Publicaties vanwege het Centrum voor Notarieel recht, deel X, Deventer: Kluwer, 2014, 747 p., ISBN 978-90-13-12524-5, € 97,50.

2. Hierna: WILG.

3. Ontleend aan: J.W.A. Rheinfeld, 'De ene kavelruil is de andere niet', in: FBN 2013/13.

4. Omwille van de begrenzing van dit artikel laat ik deze aspecten van het onderzoek onbesproken.

5. Opgenomen in achtereenvolgens de Ruilverkavelingswet 1924 (wet van 31 oktober 1924, Stb. 481), Ruilverkavelingswet 1938 (wet van 20 mei 1938, Stb. 618), Ruilverkavelingswet 1954 (wet van 3 november 1954, Stb. 510), Landinrichtingswet (wet van 9 mei 1985, Stb. 299) en (thans) de Wet inrichting landelijk gebied (wet van 20 december 2006, Stb. 666).

6. Zulks op grond van de Markenwet 1886 (wet van 10 mei 1886, houdende bepalingen ter bevordering van de verdeling van markegronden, Stb. 104).

7. Denk aan de 'boerenopstand' in het Twentse dorp Tubbergen, waar naar aanleiding van een stemming over een op handen zijnde ruilverkaveling rellen uitbraken. Zie nader W. Coster, *De Overijsselse geschiedenis in meer dan 100 verhalen*, Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep 2005, p. 283-284.

Mijn proefschrift, getiteld: 'Kavelruil, civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?',<sup>1</sup> omvat een onderzoek naar het (Nederlandse) landinrichtingsinstrument kavelruil, zoals thans vastgelegd in hoofdstuk 9 (artt. 85-88) van de Wet inrichting landelijk gebied.<sup>2</sup> Kavelruil is een landinrichtingsinstrument om, op basis van vrijwilligheid, snel en gemakkelijk tot een betere verkaveling te kunnen komen, waardoor landbouwers efficiënter en effectiever kunnen werken. Dit in tegenstelling tot de verplichte, trage en bureaucratistische wettelijke herverkaveling (voorheen: ruilverkaveling). Kavelruil levert, naast de snelheid en effectiviteit, ook belangrijke financiële en fiscale voordelen op voor de deelnemers. Zo worden, indien een kavelruil door de betreffende provincie waarbinnen de te ruilen gronden gelegen zijn wordt goedgekeurd, de transactiekosten (notaris- en kadasterkosten) volledig of grotendeels gesubsidieerd (dit verschilt per provincie). Ten slotte geldt er voor de door de deelnemers via de kavelruil verkregen gronden een vrijstelling van overdrachtsbelasting, zodat de kavelruil fiscaal 'geruisloos' verloopt.<sup>3</sup>

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie onderzoeksvragen, luidend als volgt:

1. De Nederlandse kavelruil: hoe is het gesteld met de kwaliteit, de effectiviteit en de werkbaarheid van de kavelruil in Nederland, zowel in civielrechtelijke als in fiscale zin?
2. Kavelruil in rechtsvergelijkend perspectief: hoe is de kavelruil in de ons omringende landen geregeld en wat zijn de overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse regeling?
3. Kavelruil in grensoverschrijdend perspectief: is (lands)grensoverschrijdende toepassing van kavelruil mogelijk?

Ten aanzien van de derde (grensoverschrijdende) onderzoeksvraag zij opgemerkt dat, behalve externe grensoverschrijding, in het onderzoek ook grensoverschrijding binnen de landsgrenzen, maar buiten het primaire juridische speelveld heeft plaatsgevonden: onder meer de ruimtelijke, sociologische en geografische kanten van de kavelruil zijn op hoofdlijnen belicht.<sup>4</sup>

## Civilrechtelijke aspecten

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is de huidige regeling van de kavelruil allereerst in rechtshistorisch perspectief geplaatst. Daarbij kan onder meer worden geconcludeerd dat de kavelruil een bijzondere, veelal politiek gekleurde (voor)geschiedenis kent. Ontstaan vanuit de (dwingende) rechtsfiguur *ruilverkaveling*,<sup>5</sup> die op haar beurt geënt was op de markeverdelingen,<sup>6</sup> profiteerde de kavelruil in zekere zin van de trage afwikkeling en de lange doorlooptijden van de ruilverkavelingsprojecten, alsmede het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor het instrument.<sup>7</sup>

Reeds in de aanloop naar de tweede Ruilverkavelingswet (1938) ontstond daarom het besef dat er, naast de dwingende ruilverkaveling, een consensuele, op vrijwillige leest geschoeide vorm van landinrichting moest worden ingevoerd, die flexibel en snel kon worden ingezet. Door middel van de in dat jaar geïntroduceerde *ruilverkaveling bij overeenkomst* werden de eerste, voorzichtig schreden op het vrijwillige pad, aan de hand van de overheid,



gezet. In 1971 bleek het vrijwillige kind op eigen benen te kunnen staan en vervolgde het zijn weg zelfstandig als *kavelruil*,<sup>8</sup> waar de overheidsin-vloed nog slechts marginaal was.<sup>9</sup> Gaandeweg heeft de kavelruil zich meer en meer van zijn publiekrechtelijke jas ontdaan en groeide hij uit tot een nagenoeg volledig civielrechtelijke vorm van landinrichting. Deze ontwikke-lingsrichting bleek een schot in de roos: de kavelruil werd veelvuldig en suc-cesvol ingezet, waarbij de flankerende maatregelen op financieel (subsidie)<sup>10</sup> en fiscaal (vrijstelling)<sup>11</sup> terrein hun vruchten afwierpen. De populariteit van de kavelruil is tot op heden onverminderd hoog te noemen.

Civilrechtelijk zijn er anno 2014 nog weinig obstakels die een effectieve toepassing van de kavelruil zouden kunnen verhinderen. Wel is de summiere en op onderdelen onduidelijke wettekst (artikel 85-88 WILG), die inhou-delijk nagenoeg gelijk is aan de regeling onder de Landinrichtingswet (die op haar beurt weer nagenoeg integraal was overgenomen uit de Ruilverka-velingswet 1954), mijns inziens een voorbeeld van gemakzuchtige en soms slordige wetgeving. Mede gezien de beperkte en op onderdelen onvolle-dige toelichting tijdens de parlementaire behandeling,<sup>12</sup> bestaat de indruk dat de wetgever zich van het onderwerp 'kavelruil' wel erg gemakkelijk heeft willen afmaken. Het ware beter geweest indien de in de (rechts)praktijk bestaande vragen en onduidelijkheden ter gelegenheid van de invoering van

## “De populariteit van de kavelruil is tot op heden onverminderd hoog te noemen”

de WILG waren gerepareerd door middel van heldere wetteksten, die niet voor meerdere uitleg vatbaar zouden zijn. Helaas heeft dit niet zo mogen zijn: er bestaan, in civilibus, nog diverse 'losse eindjes' binnen de wettekst.<sup>13</sup> Wellicht biedt een toekomstige evaluatie van de WILG de gelegenheid om de bestaande onduidelijkheden op onderdelen weg te nemen door in de wet-teksten de nodige wijzigingen, aanpassingen en aanvullingen door te voeren. De niet op alle onderdelen even scherp geformuleerde wettekst laat ruimte voor allerhande interessante civielrechtelijke dwarsverbanden, die op hun beurt weer juridische vragen en onduidelijkheden oproepen. Ik denk daarbij met name aan de moeilijk te duiden verhouding tussen de kavelruil en de 'Boek 7-ruil' (art. 7:49 BW) en de diverse, vanuit de rechtshistorie verklaar-bare banden met de rechtsfiguur 'verdeling'. Deze laatste parallel verdient een nadere bespreking.

### Relatie tussen kavelruil en verdeling

In de (schaarse) juridische literatuur over de kavelruil wordt algemeen aan-genomen dat de kavelruil, waarbij inbreng, samenvoeging en toedeling van onroerende zaken plaatsvindt, geen verdeling in de zin van het BW is.<sup>14</sup> Nader onderzoek naar de beide rechtsfiguren leidt mijns inziens echter tot de constatering dat kavelruil en verdeling toch enkele, vooral historisch bepaalde raakvlakken hebben. Zo worden er in beide wettelijke regelin-gen enkele – woordelijk – gelijkkluidende begrippen gehanteerd (toedeling, inbreng), zijn in beide regelingen zowel elementen van vrije wil als dwange-lementen aanwezig en vormt de notariële akte in beide situaties de (ver-plichte) leveringsformaliteit.<sup>15</sup> Van een echte bloedverwantschap kan echter niet worden gesproken, hooguit van aanverwantschap. De reden voor deze gevolgtrekking is vooral gelegen in het ontbreken van het cruciale 'gemeen-schapselement' aan de kavelruil: een gemeenschap (art. 3:166 BW), vereist voor de civielrechtelijke verdeling, is bij de kavelruil geheel niet aanwezig.

Er valt echter, bij nadere beschouwing, een belangrijke nuance aan te brengen op het voorgaande. Er kan namelijk niet voorbij worden gegaan aan de in België ontwikkelde *gemeenschapstheorie*, een visie op het rechts-karakter van de ruilverkaveling, waarbij de (kortstondig) tot een massa samengevoegde percelen als een gemeenschappelijke eigendom werden

8. De term 'kavelruil' is een praktijkterm, in 1971 geïntroduceerd en sindsdien de meest gangbare wijze van aanduiding van de vrijwillige vorm van ruilverkaveling. De wettekst spreekt echter (nog steeds) van 'ruilverkaveling bij overeenkomst'.

9. Deze bestond (slechts) uit begeleiding en subsidiëring van kavelruilen.

10. De financiële ondersteuning (subsiëring) van kavelruilprojecten zal, omwille van de omvang van dit artikel, niet worden besproken. Geïnteresseerden verwijs ik naar grenspost 1, hfdst. II, onderdeel F van mijn proefschrift.

11. De fiscale aspecten van de kavelruil zullen hierna worden besproken.

12. Zie o.m. *Handelingen II* 2005/2006, nr. 101, p. 6241 e.v.

13. Zie voor een beschrijving van deze 'losse eindjes' nader grenspost 2, hfdst. II, onderdelen B, D en E van mijn proefschrift.

14. Zie o.a. B.F. Preller, 'De Wet inrichting landelijk gebied en kavelruil', in: JBN 2007/10, p. 3.

15. Zie voor een nadere onderbouwing grenspost 2, hfdst. II, onderdelen C.4.a, b, e en f van mijn proefschrift.

16. A. De Leeuw, De agrarische ruilverkaveling, Antwerpen: de Sikkel 1957, p. 261-262.

17. Zie in dit verband uitgebreid A.I.M.J. van Wijnbergen, Onze marken onder de werking der Wet van 10 mei 1886, Arnhem: Van Mastrigt en Verhoeven 1893, p. 2 e.v.

beschouwd, die vervolgens verdeeld werd.<sup>16</sup> De ontstane massa werd daarbij, analoog aan het Duitse verkavelingsinstrument *Umlegung*, gezien als een verzameling van percelen waarin eenieder gerechtigd was tot een bepaald aandeel. Wanneer de historische ontwikkeling van het instrument ruilverkaveling, als 'moeder' van de kavelruil, in ogenschouw genomen wordt, blijkt deze verrassend goed te passen binnen de zojuist beschreven gemeenschapstheorie. De Nederlandse ruilverkaveling is namelijk, zoals beschreven, voortgekomen uit de Markenwet 1886, die de verdeling van de marken, (woeste) gronden in collectief eigendom van een aantal hoeve-eigenaren, regelde. Als oer-ruilverkaveling bevatte de markeverdeling derhalve wel degelijk een gemeenschap: het collectieve eigendom van de markegronden.<sup>17</sup>

De gemeenschap heeft derhalve, rechtshistorisch bezien, van origine onderdeel uitgemaakt van de ruilverkaveling. Nadat het proces van verdeling van de gemeenschappelijke gronden in de diverse landen voltooid was, nam het individuele grondbezit de positie van het (verdeelde) gemeenschappelijke grondbezit over en kon (en kan) van de aanwezigheid van een gemeenschap binnen de kaders van de ruilverkavelingswetgeving niet langer worden gesproken. Deze ontwikkelingsrichting bepaalt en karakteriseert tot op heden de inhoud van het landinrichtingsinstrumentarium in Nederland, zodat voor de gemeenschapstheorie thans geen plaats (meer) is. Individuele eigendomsaanspraken vormen al geruime tijd de basis van de (agrarische) rechtstoestand in het algemeen en de landinrichtingswetgeving in het bijzonder.

Alles overziend zijn er dus wel degelijk civielrechtelijke dwarsverbanden tussen de verdeling en de kavelruil/herverkaveling aanwezig, maar het eigen karakter van de landinrichtingsinstrumenten en de afwezigheid van enkele kernelementen van de rechtsfiguur verdeling binnen de kaders van de kavelruil/herverkaveling staan aan een volledige gelijkschakeling in de weg. Van een 'echte' directe juridisch-technische gelijkschakeling tussen beide rechtsfiguren kan niet dus worden gesproken. De 'eigen rechtssfeer' van de kavelruil vormt hiervoor een obstakel.

## “Ondanks de duidelijke eindconclusie 'kavelruil is geen verdeling', zou ik de verdelingsdeur toch op een kier willen houden”

Ondanks de duidelijke eindconclusie 'kavelruil is geen verdeling', zou ik de verdelingsdeur toch op een kier willen houden. De hiervoor beschreven rechtshistorische parallellen tussen kavelruil en verdeling in het algemeen en de Belgische gemeenschapstheorie in het bijzonder rechtvaardigen mijns inziens deze 'open houding'. Het verdelingsglas is in mijn ogen dan ook halfvol en niet, zoals tot nu toe in de literatuur lijkt te worden aangenomen, halfleeg.<sup>18</sup>

18. Zie voor het volledige 'verdelingsonderzoek' grenspost 2, hfdst. II, onderdeel C.4 van mijn proefschrift.

### Fiscale aspecten

De fiscale behandeling van de kavelruil onder de WILG is betrekkelijk eenvoudig: art. 15, lid 1, onderdeel I, Wet op belastingen van rechtsverkeer<sup>19</sup> bepaalt dat alle verkrijgingen krachtens de WILG vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting. Aangezien kavelruil een instrument is, dat zijn wettelijke basis in de WILG vindt, zal er bij iedere kavelruil in de notariële akte van toedeling een beroep op deze vrijstelling worden gedaan. De vrijstelling is niet aan voorwaarden gebonden. Zodra er sprake is van een kavelruil zoals bedoeld in hoofdstuk 9 van de WILG is de vrijstelling van toepassing.

19. Hierna: WBR.

Het adagium *'fiscaal volgt civiel'* geeft de actuele stand van zaken op het gebied van de fiscale behandeling van de kavelruil dan ook treffend weer: de fiscus dient, bij een beroep op art. 15, lid 1, onderdeel I WBR, enkel de

civielrechtelijke vereisten aan de kavelruil 'af te vinken.' Op fiscaal gebied zijn de spelregels derhalve helder. Deze relatieve 'luxepositie' van de kavelruil op fiscaal terrein is echter niet zonder slag of stoot bereikt. De fiscale lotgevallen van de kavelruil kennen een bijzonder roerige historie, waarbij beleidsbesluiten, brieven van de staatssecretaris, naheffingen, een stroom aan jurisprudentie en onduidelijkheid in literatuur en praktijk jarenlang het fiscale straatbeeld hebben bepaald.<sup>20</sup>

Die tijd, waaruit overigens verschillende interessante lessen te trekken zijn, ligt echter achter ons. Sinds 1 januari 2007, de invoeringsdatum van de WILG, staat de fiscus op het tweede plan en is de speelruimte voor de Belastingdienst tot een uiterst minimum gereduceerd. Enkel het leerstuk *fraus legis* kan in een voorkomend geval als 'ultimum remedium' en noodrem van de fiscale stal gehaald worden om een fiscaal ontoelaatbare kavelruil te torpederen. De fiscale poorten staan binnen de WILG derhalve ver open.

De huidige 'wapenstilstand' in fiscalibus is zeer zeker praktisch te noemen, maar juridisch-inhoudelijk is zij niet bevredigend: ik acht *fraus legis* een te weinig effectief en adequaat in te zetten middel om schijnconstructies, bedoeld om via een geconstrueerde kavelruil de fiscale faciliteit deelachtig te worden, te kunnen bestrijden.<sup>21</sup> Bovendien zadelt de geboden vrijheid de praktijk met een zware verantwoordelijkheid op. De fiscale vrijheid is een groot goed, maar is in mijn ogen geen vrijbrief om allerhande transacties tot kavelruil te construeren, enkel om de fiscale vrijstelling te kunnen benutten. Hoewel civielrechtelijk wellicht volledig toelaatbaar, zij de praktijk gewaar-schuwd voor een ongebreidelde inzet van de kavelruil (enkel) voor fiscaal

## “Zodra er sprake is van een kavelruil zoals bedoeld in hoofdstuk 9 van de WILG is de vrijstelling van toepassing”

gewin. Op de lange termijn zou de kavelruil mogelijk aan zijn eigen succes ten onder kunnen gaan, doordat de overheid genoodzaakt zou kunnen worden de 'losgeslagen' kavelruilpraktijk een fiscale halt toe te roepen. Hoe paradoxaal het misschien ook klinkt: een te enthousiaste benutting van de verworven fiscale vrijheid op korte termijn, zou op lange termijn kunnen leiden tot inperking van deze vrijheid. Er dient derhalve met zorg omgesprongen te worden met de fiscale aspecten van de kavelruil.

In het licht van voorgaande ongemakkelijkheid ten aanzien van de welhaast onbepaalde fiscale vrijheid op kavelruilgebied is in het kader van de fiscale rechtsvergelijkende exercitie tevens onderzocht of de vrijstelling van onderdeel I met gebruikmaking van elementen uit de overige 'agrarische' vrijstellingen van overdrachtsbelasting<sup>22</sup> op enige wijze nader geclausuleerd kon worden, zulks ter voorkoming van potentieel fiscaal grensoverschrijdend en dus ontoelaatbaar gedrag. Bij dit onderzoek bleek dat vele puur-agrarisch geënte nadere voorwaarden niet konden worden getransponeerd naar onderdeel I, omdat de kavelruil reeds lange tijd niet meer uitsluitend agrarisch van aard en inhoud is. Wel bleek dat er wel degelijk ruimte bestaat voor enige clausulering van onderdeel I, zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van de vrijstelling. Daarbij dient met name aan de introductie van een volgtermijn (meer specifiek: bezitstermijn) gedacht te worden, waarbij de verkrijging krachtens kavelruil een zekere mate van duurzaamheid binnen het vermogen van de verkrijger zal moeten hebben. Er zou alsdan gedacht kunnen worden aan een variant op de bezitsei uit de Natuurschoonwet 1928,<sup>23</sup> waarbij uiteraard voor een kortere dan de aldaar geldende 25-jaarstermijn moet worden gekozen. De introductie van een dergelijke termijn zou het thans bestaande ongemakkelijke gevoel ten aanzien van de fiscale welhaast onbegrensde mogelijkheden kunnen wegnemen en zou, ook in fiscalibus, 'geconstrueerde kavelruilen' op effectieve wijze kunnen onderscheppen.

20. Zie voor een nadere beschrijving van de fiscale 'rollercoaster' waarin de kavelruil zich in de loop der jaren bevonden heeft J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013: de stand van zaken', in: Agrarisch recht 2013/7-8, alsmede J.W.A. Rheinfeld, 'Kavelruil anno 2013: een fiscale 'nabranders'', in: Agrarisch recht 2013/9.

21. Zie nader naar grenspost 2, hfdst. II, onderdeel G.6 van mijn proefschrift.

22. O.m. art. 15, lid 1, onderdelen s, t, q, v en w. Zie nader grenspost 2, hfdst. III van mijn proefschrift.

23. Zie H.R. Bruggink, Fiscale aspecten van Natuurschoon in Nederland, diss. 2006, p. 135 e.v. Deze bezitsei moet worden onderscheiden van het instandhoudingsvereiste ex art. 8 NSW 1928, waarover H.R. Bruggink, Fiscale aspecten van Natuurschoon in Nederland, diss. 2006, p. 125 e.v. Deze laatste eis legt de landgoedeigenaar de verplichting op de gerangschikte onroerende zaak tenminste 25 jaren als landgoed te laten kwalificeren.

## Wetgever/politiek/notariaat

Het onderwerp 'landinrichting' is in Nederland voortdurend onderhevig (geweest) aan inhoudelijke en organisatorische veranderingen. Gestimuleerd door de maatschappelijke, politieke en economische context volgde de ene visie op het gebruik en de inrichting van het landelijk gebied de andere op. De landinrichting is daarmee te kenmerken als het schoolvoorbeeld van 'recht in ontwikkeling'. Gedurende deze voortdurende evolutie van het landinrichtingsinstrumentarium is, vanuit de wetgever bezien, blij-

**“Kavelruil levert, naast de snelheid en effectiviteit, ook belangrijke financiële en fiscale voordelen op voor de deelnemers”**

vende aandacht voor maatschappelijke acceptatie van en draagvlak met betrekking tot de landinrichting op lokaal niveau noodzakelijk. Als vrijwillige vorm van landinrichting waarbij het maatschappelijk draagvlak vrijwel altijd (zeer) goed te noemen is, kan de kavelruil in dit kader een nuttige (voortrekkers)rol vervullen. Het landelijk gebied heeft daarbij in de loop der jaren zijn status als exclusieve domein van de boer verloren.<sup>24</sup> Mede daardoor is een 'nieuwe realiteit' ontstaan, waarin de agrarische sector geworden is tot een van de spelers (zij het nog steeds een relatief grote) op het landinrichtings-speelveld.

24. Zie over deze ontwikkeling o.a. H. Buiten, J. Korsten, Land in aanleg, De Dienst Landelijk Gebied en de inrichting van het platteland, Zutphen: Walburg Pers 2006.

Dergelijke, veelal op politieke keuzes en visies gebaseerde ontwikkelingsrichtingen hebben hun weerslag gehad op de kavelruil, dat zich gedurende de jaren ontwikkeld heeft tot een multifunctioneel inzetbaar landinrichtingsinstrument. Opvallend daarbij is dat het element 'vrijwilligheid' door de overheid vaak eerder als een bedreiging dan als een kans lijkt te worden gezien. De kavelruil is derhalve gebaat bij, en in zekere zin afhankelijk van, voldoende en voortdurend politiek draagvlak.

Tot slot komt ook het *notariaat* in dit onderzoek ruim aan bod. De boodschap aan deze beroepsgroep luidt, kort samengevat, als volgt: de kavelruil vormt een mooie markt voor de ter zake kundige notaris. De agro-notaris dient de kavelruil dan ook te omarmen en dient er actief en voortvarend mee aan de slag te gaan. De Nederlandse notaris kan zich derhalve gelukkig prijzen met zijn prominente rol binnen het kavelruilproces. Hij kan daarbij naar mijn mening, indien hij zijn taakuitoefening op gedegen wijze vorm-

**“De landinrichting is daarmee te kenmerken als het schoolvoorbeeld van 'recht in ontwikkeling'”**

geeft, worden gezien als *exécuteur* van de kavelruil. Een actief en ter zake kundig notariaat vormt een uithangbord voor de kavelruil, zowel richting 'de markt' als richting de politiek. Daarbij dient te worden aangetekend dat de notaris zijn kavelruil-taken te allen tijde zorgvuldig, nauwgezet en binnen de civielrechtelijke en fiscale grenzen van het landinrichtingsinstrument dient uit te voeren, zulks mogelijk op straffe van civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling. Ook Belehrung inzake de civielrechtelijke en fiscale gevolgen van landinrichting behoort tot dit notariële takenpakket. Hierbij dient de notaris zich ervan bewust te zijn dat zijn verantwoordelijkheid op fiscaal gebied sinds de fiscale koerswijziging per 1 januari 2007 aanmerkelijk is uitgebreid: de notaris dient, bij gebrek aan handvatten binnen de geldende wettelijke regeling, de kavelruil(overeenkomst) zelfstandig op zijn fiscale merites te beoordelen. Daarbij is kennis van alle dimensies van de kavelruil een notariële *conditio sine qua non*. Deze kennis dient (voor de toekomst) gewaarborgd en zo nodig uitgebreid te worden, zo luidt mijn boodschap aan het notariaat.

## Duitsland en België

Een rechtsvergelijkende kijk in de kavelruilkeukens van onze 'buren' Duitsland en België, benodigd voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, heeft onder meer aan het licht gebracht dat de inhoud van het 'ruilverkavelingsrecht' van een land grotendeels bepaald wordt door de historische en sociale achtergronden en ontwikkelingen van een land. De inhoud en inrichting van de wetgeving is daarbij in belangrijke mate afgestemd op de zienswijze van de bevolking ten aanzien van de landinrichting. Daarnaast is gebleken dat Duitsland als bakermat en gidsland van de hedendaagse ruilverkavelingsbeschaving en lichtend voorbeeld voor de meeste West-Europese landen gezien kan worden. De gedachte dat ruilverkaveling en kavelruil historisch gezien een grote mate van verwantschap met de rechtsfiguur verdeling hebben, is dan ook ontstaan in Duitsland, alwaar, zoals hiervoor (kort) besproken, de Duitse *Umlegung* mij op het verdelingspoot bracht. De Duitsers zijn daarnaast op het gebied van de *freiwilliger Landtausch* (de Duitse 'kavelruil') gezegend met een degelijk, goed functionerend systeem. Ook op het subsidiëringsterrein en op fiscaal terrein is duidelijk hoe de (Duitse) hazen lopen, zodat met recht van 'Gründlichkeit' kan worden gesproken.

**“Daarmee is de kavelruil het terrein van de totaaljurist: de jurist die het vermogen heeft om over de traditionele rechtsgebieden heen te kijken en in staat is om dwarsverbanden te leggen tussen de diverse contreien van het civiele fiscale landschap.”**

De Belgen beschikken over een op terminologisch en ideologisch vlak gedegen wettelijke regeling van de ruilverkaveling in der minne (de Belgische 'kavelruil'). Helaas is deze regeling in praktisch opzicht minder geslaagd: de overdaad aan overheidsinvloed en bureaucratie hebben gezorgd voor een onnodig en onwenselijk remmend effect op de vrijwillige variant van de ruilverkaveling. Op fiscaal terrein is voorts, net als in Duitsland, sprake van een duidelijke systematiek: een door de overheid goedgekeurde 'kavelruil' kwalificeert automatisch voor de fiscale faciliteit.

Wat voorts is opgevallen bij het rechtsvergelijkend onderzoek is dat waar de Nederlandse kavelruil meer en meer 'weggedreven' is van zijn agrarische kern, de Duitse en Belgische equivalenten nog volop in 'agrarische sferen' vertoeven.<sup>25</sup>

### Grensoverschrijdende kavelruil

Binnen landinrichtingssferen is lange tijd een in territoriale zin beperkte visie op kavelruil dominant geweest: de toepassing van het instrument dient uitsluitend binnen de landsgrenzen plaats te vinden. Het rechtsbewustzijn is echter sinds die tijd ontwikkeld, zij het zeer geleidelijk. Thans zijn de tijden voor een uitsluitend nationaal-gekleurde visie op landinrichting in het algemeen en kavelruil in het bijzonder mijns inziens definitief voorbij en is een internationale(re) blik vereist. De derde onderzoeksvraag heeft daarom de *grensoverschrijdende kavelruil* als onderwerp.

Bij dit internationale deelonderzoek is vooral gebleken dat de tijd thans nog niet rijp is voor een structurele, landsgrens-overstijgende juridische benadering van de kavelruil. De grensoverschrijdende kavelruil, als concept en stimulans voor (verdere) globalisering en verkaveling 'over landsgrenzen heen', is mijns inziens niettemin wenselijk. Thans (nog) bestaande prakti-

25. Zie voor een volledige bespreking van de Duitse 'freiwilliger Landtausch' en de Vlaamse 'ruilverkaveling in der minne' de grensposten 3A en 3B van mijn proefschrift.

26. Voor het volledige (voor)onderzoek naar de 'interstatelijke kavelruil' verwijs ik naar grenspost 3D van mijn proefschrift. Grenspost 3C, die voorafgaat aan deze internationale excursie, bevat een beschouwing van de kavelruil op Europees niveau.

27. Ontleend aan: W. Burgerhart, Als je begrijpt wat ik bedoel (inaugurale rede 15 december 2011), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

sche en juridische bezwaren, grotendeels te wijten aan de nog immer aanwezige soevereiniteit van de EU-lidstaten op landinrichtingsgebied, mogen naar mijn mening geen belemmering vormen voor de verdere gedachtenvorming en uitwerking van de grensoverschrijdende kavelruil.<sup>26</sup>

Naast voormelde *externe* grensoverschrijding dient er (ook) aandacht te worden geschonken aan *interne* grensoverschrijding. Deze laatste vorm van grensoverschrijding is tweeledig. Primair wordt bedoeld op de diverse civiel-rechtelijke en fiscale aspecten van de kavelruil en de onderlinge relatie en wisselwerking tussen beide rechtsgebieden. De kavelruil bezit daarmee een hybride karakter. Het vermogen tot 'multilingualisme'<sup>27</sup> is derhalve een basisvoorwaarde voor de jurist die zich op professioneel niveau bezighoudt met kavelruil. Daarmee is de kavelruil het terrein van de *totaaljurist*: de jurist die het vermogen heeft om over de traditionele rechtsgebieden heen te kijken en in staat is om dwarsverbanden te leggen tussen de diverse continenten van het civiele fiscale landschap. Subsidiair kan, bij wijze van interne grensoverschrijding, het (in potentie) ruime toepassingsbereik van het van origine agrarische landinrichtingsinstrument kavelruil worden genoemd. Als 'kameleon van de landinrichting' kan de kavelruil voor diverse uiteenlopende

## "De huidige 'wapenstilstand' in fiscalibus is zeer zeker praktisch te noemen, maar juridisch-inhoudelijk is zij niet bevredigend"

doeleinden worden ingezet, zowel binnen als buiten de (traditionele) agrarische kaders. Een voorbeeld van de laatste categorie is het in mijn proefschrift opgenomen pleidooi voor een *stedelijke kavelruil*, waarbij de kavelruil als aanjager en 'smeermiddel' voor de (stedelijke) vastgoedmarkt zal worden ingezet. Dit aanpassend vermogen en deze multifunctionele inzetbaarheid worden mijns inziens thans nog onvoldoende onderkend en benut. 'Ruim baan voor de kavelruil' in al zijn facetten derhalve!

### Tot slot

Ik heb u in het voorgaande slechts een beperkte selectie uit mijn onderzoek kunnen voorschotelen. Het is een schier onmogelijke taak om alle facetten, zijpaden en nuances van het 747 pagina's tellende boek binnen het bestek van dit tijdschriftartikel weer te geven.

Deze beknopte samenvatting van mijn proefschrift is dan ook mede bedoeld als 'opwarmer'; als amuse voor de (agrarische) hoofdschotel die kavelruil heet. Degene die door lezing van bovenstaand 'reisverslag' geïnteresseerd is geraakt in de 'geheimen' van dit landinrichtingsinstrument, nodig ik gaarne uit de groene proefschrifteditie of de blauwe CNR-handelseditie, beide aanwezig in de (nieuwe) universiteitsbibliotheek, te raadplegen. Een andere mogelijkheid is om, op de (notariële) woensdagen, onder het genot van een kop koffie, met mij 'live' van gedachten te wisselen over dit boeiende juridische fenomeen. Een laatste en wellicht de meest interessante optie is het volgen van het (keuze)vak agrarisch recht in het B3 jaar van de notariële opleiding of in de masterfase van de overige juridische opleidingen. De kavelruil neemt namelijk een belangrijke plek in het curriculum van dit vak in. U bent van harte welkom! ●