

Toegang tot de agrarische grondmarkt: internationale gronden voor nationale aanpassing?

prof. mr. J.W.A. Rheinfeld¹

In Nederland hadden we in 2020 ongeveer 2,2 miljoen hectare landbouwgrond, zo blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).² Dit is ruim de helft van alle grond in Nederland. Jaarlijks neemt deze oppervlakte iets af door met name woningbouw, infrastructuur en natuurontwikkeling. Deze trend is in lijn met de ontwikkelingen binnen Europa: tussen 1961 en 2003 hebben de 22 landen van de EU 30 miljoen hectare landbouwareaal verloren, oftewel een oppervlakte even groot als Italië. Tussen 1990 en 2000 gingen in Europa bijna 275 hectare grond per dag verloren. Ondanks een lichte vertraging is deze tendens nog niet omgebogen.³ De laatste jaren is op de Nederlandse grondmarkt sprake van een veranderd speelveld. Hierbij valt te denken aan: veranderingen in aanbodrestricties in het ruimtelijk beleid (denk onder andere aan de stikstofdiscussie, maar ook aan de verruiming van de zogeheten plancapaciteit, waarmee wordt bedoeld het aantal woningen dat wordt voorzien op huidige woningbouwlocaties en op locaties die hiervoor voor de toekomst worden gereserveerd), toename in ruimteclaims vanuit verschillende sectoren, aanpassingen in regelgeving voor het kostenverhaal, veranderingen in de rol van gemeenten op de grondmarkt (van 'actief' naar 'faciliterend'), veranderingen in de praktijk van gebiedsontwikkeling (van 'integraal' naar 'organisch'), veranderingen in rollen en spelers op de grondmarkt (bijv. minder 'publiek-priivaat'), verschuiving van bouwen op uitleglocaties naar bouwen in bestaand stedelijk gebied, ontwikkelingen in huizenprijzen en daarmee de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling en tot slot verschuivingen in overheidssubsidiëring van gebiedsontwikkelingen (onder meer via de zogeheten woningbouwimpuls).⁴ Dit veranderde (Nederlandse) speelveld moet worden gezien in relatie tot de waarde van agrarische grond. Landbouwgrond wordt steeds schaarser en daarmee steeds duurder. Zo is de gemiddelde agrarische grondprijs in Nederland in het 4e kwartaal van 2021 uitgekomen op € 67.500 per hectare. Dat is gelijk aan het 3^e kwartaal van 2021, 5,6% hoger dan in het 2e kwartaal van 2021 en 5,5% boven de gemiddelde grondprijs over heel 2020 van € 63.600 per ha.⁵ Uitgerekend voor landbouwers wordt grond daardoor minder toegankelijk. Door de hoge prijzen en door grote concurrentie is grond kopen namelijk steeds minder een optie voor de landbouwers. Bovenstaande observaties vormen de aanleiding voor een beknopte rechtsvergelijkende beschouwing over de toegang tot agrarische grond. De beschouwing is bedoeld als een bepaling van de agrarische sfeer en is zeker niet als uitputtend bedoeld.⁶ Wat kan Nederland, ter bescherming van zijn agrarische gronden, leren van de in nationale wetgeving van diverse Europese lidstaten aanwezige juridische voorwaarden en belemmeringen op het terrein van verkrijging van deze gronden? Zijn dergelijke juridische regelingen – voor de Nederlandse situatie – wenselijk en wellicht zelfs noodzakelijk? Aan de hand van 'een rondje langs de Europese velden' zal een beschrijving en inventarisatie worden gemaakt van de meest opvallende (beschermings)maatregelen voor enkele Europese nationale agrarische grondmarkten.

1. Jeroen Rheinfeld is bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, vennoot bij FBN Juristen, vennoot bij het Instituut voor Agrarisch Recht en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit.

2. <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoewordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>, laatst geraadpleegd 7-1-2022.

3. Aldus A. Bouchedor, Naar een betere toegang tot grond in België en in Europa. Uitdagingen en mogelijkheden voor een verantwoord grondbeheer, 2014, Brussel: FIAN (Foodfirst Information and Action Network) België, p. 14, hierna: Bouchedor 2014.

4. E. van der Krabben, De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt, 2021, Den Haag: ACM, p. 10.

5. Zie <https://www.kadaster.nl/-/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2021-4e-kwartaal>, laatst geraadpleegd 26-1-2022.

6. Voor een redelijk compleet overzicht verwijs ik naar L. Vranken, E. Tabeau, P. Roebeling, Final Report: Data and information on agricultural land market regulations across EU MS: Agricultural land market regulations in the EU Member States. European Commission, 2021, hierna: Vranken e.a. 2021.

1. Toegang tot (enkele) buitenlandse grondmarkten

In ontwikkelingslanden en opkomende landen wordt vruchtbare landbouwgrond grootschalig opgekocht door internationale investeerders, hetgeen regelmatig ten koste gaat van de bewoners van het gebied. Deze praktijk, bekend als 'landroof' of 'land grabbing' heeft grote sociale, maatschappelijke en economische gevolgen voor de bewoners in die (armere) landen.⁷

Landroof en een beperkte toegang tot landbouwgrond voor kleine boeren is niet alleen iets van derdewereldlanden. Ook in Europa zijn de verhoudingen scheef. Een studie uit 2015⁸ in opdracht van de landbouwcommissie toonde aan dat 3% van de boeren over iets meer dan de helft van de landbouwgrond in de EU beschikt. Omgekeerd kan driekwart van de boeren slechts over 11% van het landbouwareaal beschikken. De verdeling van het grondbezit is daarmee net zo ongelijk als in een aantal Zuid-Amerikaanse landen.

Om de land grabbing en de nadelige gevolgen ervan het hoofd te kunnen bieden, zijn maatregelen op lidstaatniveau nodig. Of, zoals in onderdeel 2.3 van het rapport uit 2015 te lezen is:

*"Landbouwgrond en toegang tot water zijn de basisvoorwaarden voor de productie van voedsel. De mate waarin landen zichzelf van voedsel kunnen voorzien, hangt van diverse factoren af, maar onontbeerlijke voorwaarden zijn toch dat voldoende landbouwgrond beschikbaar is en dat landen het recht hebben om bezit en gebruik van landbouwgrond te reguleren."*⁹

Diverse EU-lidstaten hebben, op grond van het voormelde recht tot regulering, concrete maatregelen genomen. Ik noem en beschrijf er enkele ter illustratie:¹⁰

- In *België* wordt op 18 oktober 2018, op het Waalse niveau, het idee van een zogeheten grondbank geïntroduceerd in het Waalse Landbouwwetboek krachtens het zogeheten "begrotingsfonds" (Art.D.355). Deze bank maakt een gecentraliseerd beheer van de landbouwgronden die in handen

van het Gewest zijn mogelijk, waarbij er ruimte wordt gelaten voor andere overheidsinstanties die het beheer van hun gronden uit handen zouden willen geven. Dit fonds maakt het mogelijk op proactieve wijze grond te kopen, in het bijzonder daar waar de druk op de grond hoog is. Deze gronden kunnen dan vervolgens opnieuw verhuurd worden aan eigenaars of gebruikers.¹¹ Cijfers over de inzet en de resultaten van deze recent geïntroduceerde grondbank zijn (nog) niet bekend.

- In *Zweden* moet in dunbevolkte gebieden voor het kopen van landbouwgrond een vergunning worden aangevraagd. Bij de afweging voor het al dan niet verlenen van die vergunning wordt ook gekeken naar opleiding, c.q. eerder opgedane ervaring. Soms wordt als eis gesteld dat de koper van grond woonachtig is op het door hem of haar gekochte land. In Zweden kan landbouwareaal voorts alleen door natuurlijke personen worden gekocht.¹²
- In *Hongarije* is de situatie als volgt: alle EU- en Hongaarse burgers kunnen zonder beperkingen 1 ha landbouwgrond kopen. Alleen geregistreerde boeren kunnen meer verwerven dan 1 ha. Onder 'geregistreerde boer' wordt verstaan een Hongaarse of EU-burger die een land- of bosbouwqualificatie heeft zoals gedefinieerd in de uitvoeringsregeling van de Wet op de transacties in landbouw- en bosgrond, of die betrokken is geweest bij land- en bosbouwactiviteiten in Hongarije gedurende een periode van ten minste 3 jaar in een tijdsbestek van 5 opeenvolgende jaren. Boeren kunnen maximaal 300 ha grond verwerven en hun maximale bezit kan oplopen tot maximaal 1.200 ha. Exploitanten van veehouderijen en zaadtelers kunnen daarentegen maximaal 1.800 ha verwerven.¹³
- In *Bulgarije* kunnen alle EU-burgers landbouwgrond verwerven. Natuurlijke personen moeten echter meer dan 5 jaar ingezetene van Bulgarije zijn en rechtspersonen moeten meer dan 5 jaar in Bulgarije zijn gevestigd om landbouwgronden te kunnen verwerven. Rechtspersonen met registraties naar Bulgaars recht van minder dan 5 jaar kunnen landbouwgrond verwerven als de vennoten in de vennootschap, leden van de vereniging of oprichters van de naamloze vennootschap langer dan 5 jaar in het land wonen. In uitzondering op het voorgaande kunnen burgers van de lidstaten van de EU, zijnde zelfstandige boeren die zich permanent willen vestigen en verblijven in Bulgarije en die geregistreerd zijn volgens de procedure van het zogeheten BULSTAT-register, landbouwgrond

7. Zie o.a. K. Baker-Smith & S.B Miklos-Attila, What is Land Grabbing? A Critical Review of Existing Definitions. Authors, 2016: Eco Ruralis.

8. Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven, 2015, te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX, laatst geraadpleegd 7-1-2022>.

9. Onderdeel 2.3 van het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven, 2015.

10. Onderstaande opsomming is grotendeels ontleend aan: Vranken e.a. 2021.

11. Bouchedor 2014, p. 44.

12. Onderdeel 6.6.2 van het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven, 2015.

13. Vranken e.a. 2021, p. 52.

- (en bosgrond) verwerven voor agrarische doeleinden. In zulke omstandigheden is er geen woonplaatsvereiste op het moment van grondverwerking.¹⁴
- Ook in *Letland* zijn beperkende regels opgesteld. Grondtransacties van meer dan 10 hectare moeten worden beoordeeld door een commissie. Daarnaast moeten kopers van landbouwgrond economische activiteiten verrichten in Letland en moeten zij aangeven wie de werkelijke begunstigen zijn. Ook geldt er een limiet (van 2.000 hectare) op het areaal landbouwgrond dat een particulier of rechtspersoon kan verwerven.
 - In *Litouwen* mag een rechtspersoon landbouwgrond kopen als minimaal 50 % van het totale inkomen van deze rechtspersoon uit de landbouw wordt gehaald. Litouwse natuurlijke en rechtspersonen mogen maximaal 500 ha grond bezitten.¹⁵
 - In *Polen* was per 1 mei 2016 een wet over landbouwgrond (Wet opschorting verkoop staatslandbouwgronden en aanpassing van enige andere wetten) van kracht, die de staat de mogelijkheid gaf om elke transactie van landbouwgrond van meer dan 3.000 vierkante meter te blokkeren door middel van nationalisatie van deze grond door het staatslandbouwgrondagentschap ANR. Het moratorium op de verkoop van landbouwgrond gold voor de duur van vijf jaar. Sinds 1 mei 2021 geldt het moratorium dus niet langer. Mede als gevolg van een kritische beoordeling door de Europese Commissie is de wet gewijzigd om de beperkingen een beetje te versoepelen (verkrijging van landbouwgrond minder dan 1 ha is voortaan uitgesloten van deze wet), maar de wet is nog steeds van kracht voor de andere situaties.
 - Het *Duitse* Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bevat een regeling van de 'Vorkauf' in § 463-473 (en in § 1094-1104 wat betreft het zakelijk recht van voorkoop).¹⁷ Uit § 463 BGB volgt dat het voorkooprecht eerst kan worden uitgeoefend wanneer de eigenaar met een derde reeds een koopovereenkomst gesloten heeft.¹⁸ Specifiek voor landbouwgronden bevat het Grundstücksverkehrsgesetz een Vorkaufsrecht, op grond waarvan boeren die gronden direct nodig hebben voor hun bedrijf voorrang krijgen op andere actoren. Zij kunnen in dergelijke gevallen gebruik maken van een Vorkaufsrecht, mits ze bereid zijn de grond (op dezelfde voorwaarden als in de aanvankelijk gesloten koopovereenkomst) te kopen en hiervoor genoeg financiële middelen hebben. De voorschriften voor het uitoefenen van een Vorkaufsrecht worden, behalve in het Grundstücksverkehrsgesetz, bepaald in het Reichsiedlungsgesetz.
 - In *België* heeft de Vlaamse overheid in bepaalde gebieden een zogeheten recht van voorkoop. Als zij dat recht uitoefent, verwerft zij in de plaats van de kandidaat-koper de aangeboden onroerende goederen. Zij koopt dan tegen de prijs en de voorwaarden van de kandidaat-koper. Het recht van voorkoop geldt enkel in van tevoren vastgestelde gebieden (ruilverkavelingsgebieden in België). De eigenaar van het goed staat het dan dus niet vrij om zijn goed te verkopen aan een verwerver naar keuze. Het doel van dit instrument is om de verbetering van landbouwstructuren mogelijk te maken in gebieden die geschikt zijn voor herverkaveling. Maar dit beleidsinstrument kan ook de overname van bedrijven of de vestiging van jonge boeren vergemakkelijken, compenseren voor onteigeningen, de ruimtelijke ordening in plattelandgebieden mogelijk maken of de gevolgen van de GLB-hervormingen opvangen.¹⁹

2. Voorkeursrecht/voorkooprecht

De mogelijkheid van landen om rechtstreeks in te grijpen op de grondmarkt wordt, naast de hiervoor vermelde vormen van maatregelen, in diverse EU-lidstaten dikwijls geconcretiseerd via een zogeheten voorkeursrecht of voorkooprecht. Deze procedure biedt de mogelijkheid om een onroerende zaak, bebouwd of niet bebouwd, bij voorkeur boven ieder andere persoon te verwerven en op deze wijze grip te houden op de (agrarische) grondmarkt. Het voorkooprecht is nauw verwant aan het voorkeursrecht, zo blijkt onder meer uit een arrest van de Hoge Raad van 11 april 1958.¹⁶ Enkele Europese voorkeursrechten passeren hierna de revue:

- In *Frankrijk* dragen de Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), - naamloze vennootschappen zonder winstoogmerk die opdrachten van algemeen belang vervullen onder toezicht van de ministers van Landbouw en van Financiën - al jaren bij aan het beheer van landbouwgronden. Er zijn op dit moment 26 Safer verspreid over het hele Franse grondgebied. Bij hun oprichting kregen ze een opdracht van algemeen belang toegewezen, namelijk om de modernisering van de landbouw te ondersteunen. Sindsdien heeft hun actieradius zich uitgebreid. De Safer koopt land(-bouw)eigendommen om ze vervolgens te verkopen aan boeren, gemeenschappen, nationale of lokale openbare inrichtingen, of aan particulieren waarvan de projecten beantwoorden aan de doelstellingen van hun opdracht. De wet geeft aan de Safer de mogelijkheid om te beschikken

14. Vranken e.a. 2021, p. 35.

15. Onderdeel 6.6.3 van het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven, 2015.

16. HR 11 april 1958, ECLI:NL:HR:1958:AG2029, NJ 1958/302.

17. Zie o.a. D. Reinicke & K. Tiedtke, Kaufrecht, 2009, Köln Berlin München, Carl Heymanns Verlag, nr. 1107-1135.

18. Aldus Asser-Hijma 7-I (2019), nr. 319.

19. Bouchedor 2014, p. 42.

over een recht van voorkoop, zodat ze een samenhangende actie kunnen voeren in het kader van hun opdrachten. Alle plannen van vervreemding van landbouwgrond of van grond met een agrarische bestemming die onder dit recht van voorkoop vallen, moeten worden aangemeld bij de Safer. De officiële kennisgeving aan de Safer moet twee maanden vóór de geplande overdrachtsdatum worden gestuurd door de notaris die belast is met het opstellen van de voorgenomen leveringsakte.²⁰

- In *Finland* hebben gemeenten een termijn van één maand om grond te kopen in plaats van de koper op basis van de voorwaarden uit de reeds met de koper gesloten koopovereenkomst. Dit gebeurt vooral in landelijke gebieden die gezoneerd zijn voor ontwikkeling om kavelvergroting en -concentratie mogelijk te maken voor ontwikkeling en om speculatie te voorkomen.²¹
- In *Spanje* hebben grondeigenaren grenzend aan de te koop staande landbouwgrond onder bepaalde voorwaarden (zoals: het verkochte perceel moet kleiner zijn dan twee keer de minimale landbouwomvang) een voorkeursrecht. Als de verkopende grondeigenaar eigenaar is van zogeheten 'prioritaire' grond, dan heeft de naastgelegen eigenaar een voorkeursrecht op het perceel. Aangrenzende grondeigenaren hebben ook een voorkeursrecht voor percelen kleiner dan 1 ha. Verder hebben huurders, mede-eigenaren en mede-erfgenamen een voorkeursrecht. Als voorkeursrechten worden uitgeoefend, dan kan na de verwerving de grond niet worden verkocht gedurende 6 jaar vanaf het jaar van de verwerving.²²

2.1. Lessen voor de Nederlandse grondmarkt: de Wet agrarisch grondverkeer als (bijna verdwenen) oplossingsrichting

Wat kan Nederland, ter bescherming van haar agrarische gronden, leren van de in nationale wetgeving van diverse Europese lidstaten aanwezige juridische voorwaarden en belemmeringen op het terrein van verkrijging van deze gronden? Zijn dergelijke juridische regelingen – voor de Nederlandse situatie – wenselijk en wellicht zelfs noodzakelijk?

Gezien de 'grondhonger' vanuit landbouwers uit onze buurlanden Duitsland²³ en België²⁴ be-

staat er een substantiële internationale vraag naar Nederlandse landbouwgrond. Daarnaast moet gewezen worden op het zich op de Nederlandse agrarische grondmarkt afspelende fenomeen 'grondspectatie': handelaren die landbouwgronden opkopen tegen de prijs van de agrarische waarde en deze opsplitsen in kleine percelen. Deze kleine percelen worden vervolgens op basis van een samenstel van (veelal onjuiste) mededelingen (zoals: spoedige woningbouw op of rond de percelen, aanstaande bestemmingswijziging van agrarisch naar wonen et cetera) tegen veel hogere prijzen dan de hiervoor vermelde agrarische grondwaarde verkocht aan particuliere beleggers. Meestal kan in redelijkheid niet uitgegaan worden van de voorgespiegelde mogelijke waardeontwikkelingen. Ook komt het voor dat de gevraagde prijs de voorgespiegelde waardeestijging niet rechtvaardigt. Deze beleggers betalen dus fors meer voor deze 'postzegelpercelen' dan de werkelijke marktwaarde. Het voordeel komt terecht bij de aanbidders van de grond.²⁵ De rol van de – bij de levering betrokken – notaris lijkt de laatste tijd onder het rechterlijke vergrootglas te liggen. Meerdere (tucht)procedures werden tegen notarissen aangespannen door teleurgestelde beleggers die opgescheept zitten met dure stukjes grond ten aanzien waarvan nooit enige bestemmingswijziging zal plaatsvinden. In 2020 kregen zes notarissen in dit verband te maken met tuchtklachten of rechtszaken.²⁶ Deze beide – ongewenste – ontwikkelingen rechtvaardigen mijns inziens het stellen van de vraag naar de wenselijkheid en noodzakelijkheid van het opwerpen van enige voorwaarden en belemmeringen bij de acquisitie van Nederlandse landbouwgrond.

In Nederland biedt de Wet agrarisch grondverkeer (hierna: Wag) (nu nog) de mogelijkheid voor het Rijk om een voorkeursrecht te vestigen ten behoeve van de verwerving van landbouwgronden en natuurterreinen (art. 6 Wag).²⁷ Hiervoor is echter wel vereist dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven wanneer dit voorkeursrecht geldt en voor welke doeleinden het recht wordt gevestigd.²⁸ Tot op heden is deze amvb nog niet tot stand gekomen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn: de geringe effectiviteit op de mobiliteit, de aanzienlijke uitvoeringslast en de brede politiek-bestuurlijke afspraak in het Structuurschema Groene Ruimte (uit 1996)²⁹ om de grond op basis van vrijwilligheid te verwerven.

- 20. Bouchedor 2014, p. 43-44. Zie tevens FNSAFER, Le Livre blanc des Safer : 19 propositions pour mieux contribuer à l'aménagement du territoire, 2004: Parijs, p. 43.
- 21. W.K. Korthals Altes & H.W. de Wolff, D6.2 Report on legal and policy arrangements in 28 member states Report, 2021, p. 32.
- 22. Vranken e.a. 2021, p. 43.
- 23. Zie <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/11/19/duitsse-run-op-winterswijkse-landbouwgrond>, datum inzage 7-1-2022.
- 24. Zie <https://www.pzc.nl/zeeuws-vlaanderen/belgen-veroveren-steeds-meer-zeeuwse-grond-ac2095f6/>, datum inzage 7-1-2022.

25. Zie in dit kader J.W.A. Rheinfeld, De notaris en (vermeende) grondspectatie, Laveren tussen ministerieplicht, Belehrung en dienstweigering, de Notarisklerk 2021/9.

26. Zie in dit kader r.o. 5.10 bij Kamer voor het Notariaat Amsterdam 1 oktober 2020, ECLI:NL:TNORAMS:2020:3: 'De notaris heeft immers actief medewerking verleend aan een praktijk die zich laat kenschetsen als 'windhandel' en waarbij hij tenminste moet hebben beseft dat onwetende particulieren hierbij ernstig benadeeld konden worden'.

27. Zie in dit verband uitgebreid A.H.T. Heisterkamp, Agrarisch grondverkeer, diss. 1983.

28. Art. 37 lid 2 Wag.

29. Te raadplegen via <https://edepot.wur.nl/163377>, laatst geraadpleegd 7-1-2022.

De Wet agrarisch grondverkeer lijkt een geschikt instrument te zijn om grondspeculatie te voorkomen en toegang tot grond voor landbouwers te garanderen: het Rijk heeft dan immers de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen ten behoeve van de verwerving van landbouwgronden en natuurterreinen. Op deze wijze houdt de Nederlandse overheid de nodige grip op haar landbouwareaal. Het voorkeursrecht, dat alleen gold voor het inmiddels ter ziele gegane Bureau beheer landbouwgronden (BBL), is, zoals gezegd, nooit in werking getreden.

Met de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal, bij afwezigheid van een met BBL vergelijkbare instantie, iedere bestuurslaag over de bevoegdheden beschikken die nodig zijn om het beleid uit te voeren. Vandaar dat de regering geen reden ziet voor het laten voortbestaan van de Wet agrarisch grondverkeer.³⁰ Met de invoering van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt de Wet agrarisch grondverkeer dan ook ingetrokken.³¹ De – eveneens in de Omgevingswet op te nemen – Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) biedt geen alternatief voor het voorkeursrecht uit (artikel 6 van) de Wag. Immers, waar de Wag zich specifiek richt op landbouwgronden en natuurterreinen, ziet de Wvg slechts op gronden met een niet-agrarische bestemming.³²

Dit laatste is mijns inziens, mede gezien de (recente) druk op de Nederlandse landbouwgrond, een gemiste kans. Door grondhonger vanuit onze buurlanden en door grondspeculatie neemt de toegang tot Nederlandse landbouwgrond voor de Nederlandse landbouwer immers af. Een – aan de Omgevingswet aangepast – instrumentarium zoals thans neergelegd in de Wet agrarisch grondverkeer, zou in dit licht bezien zeer wenselijk en, gezien de geschatte omvang van beide voornoemde ontwikkelingen en de nadelige effecten daarvan op de agrarische sector, wellicht zelfs noodzakelijk zijn. Zo leren de ervaringen met de Franse SAFER dat een vorm van voorkeursrecht het behoud van toegang van jonge landbouwers tot landbouwgrond oplevert. In 2014 werd 34% van de grond waar de SAFER tussenkwam ter beschikking gesteld van nieuwe landbouwers.³³ Een Wag-achtige oplossing zou een naar verwachting effectieve barrière kunnen opwerpen tegen ongebreidelde en ongewenste nationale en internationale inmenging op de Nederlandse agrarische grondmarkt.

De reanimatie van de Wag vergt echter de nodige politieke durf en wil. De vraag is of die beide ingrediënten in ons huidige politieke bestel aanwezig zijn. Wellicht biedt de navolgende passage uit het recente Coalitieakkoord enige hoop:

*"Met een grondbank vergemakkelijken we de instap voor jonge boeren en het vinden van ontwikkelruimte. Deze grondbank geeft vrijkomende grond uit te voor het extensiveren, omvormen en verplaatsen van bedrijven van boeren die graag door willen en voor natuur."*³⁴

Met de nodige vrije interpretatie zou kunnen worden gesteld dat de politieke mijmeringen over een (nationale) grondbank als de geboorte van een 'BBL 2.0' zouden kunnen worden beschouwd. Mocht dit voornemen inderdaad worden gerealiseerd, dan zou het nieuwe kabinet wellicht kunnen besluiten om de verdwijning van de Wag te voorkomen door artikel 3.1 van de Aanvullingswet (voorlopig) buiten werking te laten. De (voorkeursrecht)deur lijkt dus op een kier te staan.

Behalve het uitoefenen van invloed op de agrarische grondmarkt via een (nationaal) voorkeursrecht zijn in deze bijdrage ook andere instrumenten aan de orde gekomen, zoals een oppervlaktelimiet (Hongarije), specifieke eisen aan de koper (Hongarije, Bulgarije, Letland, Litouwen) en een blokkaderecht (Polen). De effectiviteit van deze regelingen is wisselend: van succesvol (Hongarije), tot minder effectief, bijvoorbeeld doordat het systeem te omzeilen is (Estland) of doordat de grondprijzen te sterk stijgen (Letland).³⁵ Deze alternatieven voor een voorkeursrecht lijken, bij nadere beschouwing, minder goed te passen bij de Nederlandse grondmarkt, onder meer vanwege mogelijk ongewenste effecten op de grondmobiliteit, mogelijke conflicten met economische vrijheden en mogelijke strijd met Europees recht (zoals bij het tot 1 mei 2021 geldende Poolse systeem). Het voorkeursrecht lijkt dan de meest logische en passende denkrichting te zijn voor het stimuleren en behouden van toegang tot de Nederlandse grondmarkt.

3. Conclusie

Een korte, verkennende blik over de grens levert mijns inziens als belangrijkste les op dat zorgvuldig moet worden omgegaan met het nationale areaal landbouwgrond. De vraag 'heeft de (Nederlandse) landbouwer voldoende toegang tot (Nederlandse) landbouwgrond?' dient te allen tijde positief te moeten worden beantwoord om een soepele en goed

30. Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 45.

31. Zie artikel 3.1 van de Aanvullingswet en Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 2, p. 58.

32. Art. 3 lid 1 Wvg.

33. E. Rogge, A. Verhoeve, E. Kerselaers & J. Van Lancker, 'SAFER in beeld. Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert', 2018, te raadplegen via https://staging.ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/2018_09_13_RapportSAFER_ILVOFedagrim.pdf, laatst geraadpleegd 7-1-2022. Zie tevens Vranken e.a. 2021, p. 41-43.

34. Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 11, te raadplegen via <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>, laatst geraadpleegd 7-1-2022.

35. Vranken e.a. 2021, p. 36-37, 47-49 en 51-52.

functionerende nationale agrarische grondmarkt te hebben en houden. Beschermende maatregelen zijn in diverse soorten en maten aanwezig binnen het Europese territorium. De Nederlandse overheid beschikt daarmee over voldoende inspiratie voor een aangepast en op de actuele ontwikkelingen inspelend grondbeleid. Bijkomend voordeel is dat de al bijna uitgefaseerde Wet agrarisch grondverkeer daarbij goed als mal zou kunnen dienen. Het alsnog behouden van (delen van) de Wag, al dan niet in aangepaste vorm, gevolgd door opname in de Omgevingswet, vergt echter de nodige politieke durf en wil. De vraag is of die durf en wil anno 2022 op de parlementaire burelen kan worden aangetroffen. Voor een goede toegang tot de binnenlandse agrarische grondmarkt voor de Nederlandse agrariër is dat helaas een onzeker vooruitzicht. We 'Wagten' dus maar af wat de (politieke) toekomst ons brengt.