



397

Besluit van 20 augustus 2009, houdende wijziging van het Besluit herverkaveling

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 6 april 2009, nr. TRCJZ/2009/913, Directie Juridische Zaken;

Gelet op artikel 88 van de Wet inrichting landelijk gebied;

De Raad van State gehoord (advies van 5 juni 2009, no. W11.09.0131/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 17 augustus 2009, nr. 14163, Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit herverkaveling wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1a wordt «artikel 63 van de wet» vervangen door: de artikelen 63 en 88 van de wet.

B

Na artikel 31 wordt het volgende hoofdstuk ingevoegd:

HOOFDSTUK 4. RUILVERKAVELING BIJ OVEREENKOMST

Artikel 31a

Een overeenkomst als bedoeld in artikel 85, eerste lid, van de wet heeft geen betrekking op:

- 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; of

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.

C

In het opschrift van Hoofdstuk 4 (oud) wordt «Hoofdstuk 4» vervangen door: Hoofdstuk 5.

D

Artikel 33 komt te luiden:

Artikel 33

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit inrichting landelijk gebied.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2010.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 augustus 2009

Beatrix

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

Uitgegeven de *tweede* oktober 2009

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: WILG) in werking getreden. De WILG bevat regels voor de realisering van het beleid gericht op de inrichting en het beheer van het landelijke gebied. Dit zijn regels over de programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, de verantwoording over de besteding van de middelen voor dat beleid en de realisatie van dat beleid. Daarnaast bevat de WILG regels voor een nieuwe, vereenvoudigde landinrichtingsprocedure. De provincies zijn op grond van de WILG eerstverantwoordelijk voor de totstandkoming van het gebiedsgerichte beleid.

De regels over de landinrichtingsprocedure zijn nader uitgewerkt in het Besluit herverkaveling. Het onderhavige besluit wijzigt dat besluit. Behalve nadere regels over de nieuwe procedure voor (wettelijke) herverkaveling bevat het besluit nu ook nadere eisen waaraan een (vrijwillige) kavelruil moet voldoen. Die kavelruil is de ruilverkaveling bij overeenkomst, bedoeld in artikel 85, eerste lid, van de WILG. In de WILG is geregeld welke civielrechtelijke gevolgen intreden als een ruilverkavelingsovereenkomst voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde regels. Ook bevat de WILG regels voor de gevolgen van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikelen uit de WILG op de ruilverkavelingsovereenkomst. Tegen deze achtergrond wordt de grondslag van het besluit uitgebreid met artikel 88 van de WILG en wordt de naam van het Besluit herverkaveling gewijzigd in: Besluit inrichting landelijk gebied (artikel I, onderdelen A en D, van het wijzigingsbesluit).

Hieronder ga ik eerst in op enkele algemene aspecten van de (vrijwillige) kavelruil en vervolgens op de specifieke wijzigingen.

2. Kavelruil – algemeen

Voor de algemene achtergronden van de regeling van de vrijwillige kavelruil zij verwezen naar paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting bij de WILG (Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 3).

Bij brief van 8 september 2006 is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 21) nog nader ingegaan op enkele algemene aspecten van (vrijwillige) kavelruil. Oorspronkelijk voorzag het wetsvoorstel niet in een grondslag om nadere eisen te stellen aan een kavelruilovereenkomst. Bij amendement van het lid Slob c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 20) is alsnog artikel 88 toegevoegd om nadere eisen aan een kavelruilovereenkomst te kunnen stellen bij algemene maatregel van bestuur.

a. Verhouding tussen vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling

De WILG kent twee vormen van landinrichting: de wettelijke herverkaveling en de ruilverkaveling bij overeenkomst, ook wel bekend als (vrijwillige) kavelruil. De procedures voor wettelijke herverkaveling en kavelruil zijn afzonderlijke procedures.

Wettelijke herverkaveling vindt plaats met toepassing van hoofdstuk 8, titel 3, van de WILG. Bij wettelijke herverkaveling kunnen gedeputeerde staten de gewenste inrichtingssituatie van een gebied eenzijdig en dwingend bepalen en realiseren met inachtneming van de in de WILG voorziene inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures.

Dat (vrijwillige) kavelruil een vorm van landinrichting is, vloeit voort uit artikel 1, onderdeel I, van de WILG. Kavelruil onderscheidt zich door zijn

vrijwillige en consensuele karakter van de wettelijke herverkaveling. Het bij wettelijke herverkaveling gehanteerde begrip «blok» is voor kavelruil niet relevant. Op grond van artikel 85, eerste lid, van de WILG is ruilverkaveling bij overeenkomst schriftelijk aan te gane en in de openbare registers in te schrijven overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, vervolgens de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en daarna onder elkaar bij notariële akte te verdelen.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de WILG wordt onder eigenaar ook degene verstaan aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning toebehoort. Deze beperkt gerechtigden kunnen dus hun rechten inbrengen. Als er op de onroerende zaak een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning rust, dan zullen deze beperkt gerechtigden allen mede als eigenaar moeten worden beschouwd. Ook deze beperkt gerechtigden kunnen dus als partij bij de overeenkomst worden betrokken, zodat ook zij aan de overeenkomst gebonden zijn en ook hun rechten kunnen worden herverdeeld.

Naar aanleiding van overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie bleek de behoefte om de begrippen samenvoegen, massa, verkavelen, verdelen en onroerende zaken te verduidelijken. Dit is gebeurd via de eerdergenoemde brief van 8 september 2006 aan de Tweede Kamer. Het begrip 'samenvoegen' in artikel 85, eerste lid, van de WILG betreft niet het fysiek samenvoegen, maar het tezamen inbrengen van onroerende zaken met het oog op de vorming van een «massa» waaruit – na verkaveling – een onderlinge verdeling, gevolgd door levering in eigendom, kan plaatsvinden. Bedoelde «massa» betreft het totaal van de bij de overeenkomst ingebrachte onroerende zaken. Onder het begrip «verkavelen» in artikel 85, eerste lid, van de WILG wordt het vormen van kavels uit bedoelde massa verstaan en onder «verdelen» het toedelen met het oog op levering van de kavels en zaken al naar gelang de overeengekomen toedeling. Onder «onroerende zaken» wordt niet alleen grond maar ook opstallen begrepen, zo volgt uit artikel 3, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Uit dit artikel, in samenhang met artikel 85, eerste lid, van de WILG, vloeit dus voort dat opstallen in beginsel kunnen worden ingebracht bij een kavelruil. Het begrip kavel is niet nader gedefinieerd. Dit begrip is niet alleen van belang voor de kavelruil, maar ook voor de wettelijke herverkaveling. Aangesloten wordt bij het normale taalgebruik. Een kavel kan zowel een geografisch afgebakend perceel zijn als een gedeelte daarvan.

b. Vereisten voor de kavelruilovereenkomst – algemeen

In artikel 16 en hoofdstuk 9 van de WILG zijn de algemene vereisten opgenomen voor een kavelruilovereenkomst. Op grond van artikel 16 van de WILG strekt kavelruil als vorm van landinrichting tot verbetering van de inrichting van het landelijke gebied overeenkomstig de functies van het gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn gegeven. Hieraan is voldaan als een kavelruilovereenkomst voldoet aan de vereisten van artikel 85 van de WILG en het nieuwe hoofdstuk 4 van het Besluit inrichting landelijk gebied (zie paragraaf 3 van deze nota van toelichting). Dan is er voor kavelruil sprake van een verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. Daarnaast vindt er geen afzonderlijke inhoudelijke toets plaats.

Met de Regeling inrichting landelijk gebied is uitvoering gegeven aan artikel 87 van de WILG. Op grond van dit artikel kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij ministeriële regeling bepalen welke artikelen van de WILG of onderdelen daarvan in een beding van een kavelruilovereenkomst door de betrokken partijen van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Ook kan hij op basis van dit artikel

nadere voorwaarden stellen waaraan een ruilverkavelingsovereenkomst moet voldoen voordat deze de overeenkomstige rechtsgevolgen heeft als de daarin van toepassing verklaarde bepalingen van de WILG.

In artikel 21, eerste lid, van de Regeling inrichting landelijk gebied is voor enkele artikelen uit de procedure voor wettelijke herverkaveling bepaald dat deze in een beding van een kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Dit betreft de artikelen 60, tweede, derde en vierde lid, 81, tweede, vierde en vijfde lid, en 82, derde en vierde lid, van de WILG. Verder wordt in de notariële akte van verdeling, bedoeld in artikel 85, tweede lid, van de WILG, vermeld welke artikelen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (artikel 21, tweede lid, van de Regeling inrichting landelijk gebied). Het is uiteindelijk aan de partijen bij de kavelruilovereenkomst om te bepalen welke van deze bedingen zij in de ruilverhoudingen van toepassing verklaren.

c. Wijzigingen ten opzichte van de praktijk onder de Landinrichtingswet

De wettelijke regeling van kavelruil betreft nu uitsluitend de civielrechtelijke gevolgen van die overeenkomst. De ruilverkavelingsovereenkomst moet schriftelijk worden aangegaan (artikel 85 van de WILG). In artikel 86 van de WILG zijn de civielrechtelijke gevolgen opgenomen die zijn verbonden aan inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers. Alleen als de ruilverkavelingsovereenkomst wordt ingeschreven in de openbare registers is sprake van binding van latere verkrijgers onder bijzondere titel van de te verkavelen zaken (artikel 86, eerste lid) en binding van de werkelijke eigenaar ingeval na inschrijving blijkt dat een ten onrechte in de kadastrale gegevens als eigenaar aangemerkte partij de overeenkomst mede heeft gesloten (artikel 86, tweede lid). Verder gaat het om de civielrechtelijke gevolgen die zijn verbonden aan de op grond van artikel 87 van de WILG in de overeenkomst van toepassing verklaarde bepalingen uit de procedure voor wettelijke herverkaveling. De beoogde civielrechtelijke gevolgen van de overeenkomst met betrekking tot eigendomsverhoudingen en – voor zover daarover op grond van artikel 87 van de WILG nadere afspraken tussen partijen zijn gemaakt – hypotheken en beslagen treden in, zodra de daartoe strekkende notariële akte is ingeschreven in de openbare registers.

Voorheen gaf de directeur van de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van de Regeling kavelruil per kavelruilovereenkomst bij schriftelijke verklaring aan ermee in te stemmen dat artikelen uit de Landinrichtingswet op de kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing werden verklaard. Na verkrijging van een dergelijke verklaring konden de bij de kavelruil betrokken partijen in aanmerking komen voor subsidiëring van de notaris- en kadasterkosten (op grond van artikel 2 van de Regeling kavelruil).

De subsidiegelden voor kavelruil zijn op grond van de WILG opgegaan in het Investeringsbudget landelijk gebied. Daarmee is het aan de provincies om bij provinciale verordening te bepalen of en onder welke voorwaarden subsidie wordt verstrekt voor ruilverkaveling bij overeenkomst. Daarmee zijn de subsidieverlening en de civielrechtelijke gevolgen van de kavelruilovereenkomst volledig ontkoppeld.

Verder kunnen bedrijfsverplaatsingen op grond van artikel 85, derde lid, van de WILG, deel uitmaken van een kavelruilovereenkomst. Een van de partijen kan bijvoorbeeld zijn gehele bedrijf inbrengen, dat vervolgens opgaat in de massa van de door de andere partijen ingebrachte zaken, waarna verkaveling en verdeling plaatsvindt. De afstand tussen de te ruilen percelen en de vraag of er sprake is van een zogeheten samenhangend landbouwgebied zijn niet relevant. Bij een kavelruil waarbij over grotere afstand wordt geruild, is op grond van artikel 16 van de WILG sprake van een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied, als

wordt voldaan aan de definitie van artikel 85, eerste lid, van de WILG en aan hoofdstuk 4 van het Besluit inrichting landelijk gebied.

3. Specifieke eisen aan een kavelruilovereenkomst

Behalve de algemene in de WILG neergelegde eisen geldt voor een kavelruilovereenkomst nog een aantal nadere eisen die zijn opgenomen in het Besluit inrichting landelijk gebied (artikel I, onderdeel B, van onderhavig besluit). Daarmee wordt recht gedaan aan de doelstelling van kavelruil, te weten het leveren van een bijdrage aan een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied.

Daartoe is in artikel 31a van het besluit neergelegd dat bepaalde onroerende zaken geen voorwerp kunnen zijn van een kavelruil. Dit betreft allereerst kavels en de zich daarop bevindende opstallen die deel uitmaken van de bebouwde kom (artikel 31a, onderdelen a en d). De overdracht van dergelijke kavels draagt niet bij aan een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied.

Dit geldt ook voor buiten de eigenlijke bebouwde kom gelegen kavels en de zich daarop bevindende opstallen, als zij deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat in gebruik is voor woningbouw, daaronder begrepen recreatiewoningen, of de huisvesting van bedrijven met een niet-agrarische bestemming of waarvoor de bestemming van woningbouw of niet-agrarische bedrijfshuisvesting is vastgelegd dan wel voorzien in op grond van de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde en overeenkomstig die wet bekendgemaakte plannen of besluiten of ontwerpen daarvoor (artikel 31a, onderdelen b en d). Dergelijke aaneengesloten gebieden met bebouwing in het landelijke gebied, waarbij discussie mogelijk is of deze al dan niet behoren tot de bebouwde kom, dragen evenmin bij aan een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied. Het instrument van de kavelruil is niet bedoeld om bij te dragen aan de realisatie van dergelijke bestemmingen die aan de kavels hun landelijke karakter ontnemen.

Losse kavels en de opstallen die zich daarop bevinden kunnen wel in een kavelruil worden betrokken. Gelet op de diverse functies van het landelijke gebied kan namelijk ook de overdracht van opstallen en kavels die niet behoren tot een landbouwbedrijf een verbetering van de inrichting van het landelijk gebied inhouden. Te denken valt aan loonwerkbedrijven, maneges, de niet-agrarische neventakken van een agrarisch bedrijf en aan losse burgerwoningen met cultuurgrond of een woning die tot een landbouwbedrijf heeft behoord, maar niet meer als agrarische woning in gebruik is.

Bij de beoordeling of kavels en de zich daarop bevindende opstallen kunnen worden betrokken in een kavelruil is niet alleen het huidige gebruik of de huidige bestemming relevant, maar ook de toekomstige bestemming. Deze toekomstige bestemming kan blijken uit een structuurvisie (de artikelen 2.1, 2.2, 2.3, eerste en tweede lid, onderscheidenlijk 5.1 van de Wro), een inpassingsplan (artikel 3.28, eerste lid, Wro), een besluit als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef, van de Wro en een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wro.

Kavels waar ontgronding plaatsvindt kunnen in beginsel evenmin worden ingebracht bij een kavelruil (artikel 31a, onderdeel c). Ook voor die kavels geldt immers dat geen sprake is van een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied. Dit is anders als kavels worden ontgrond die na ontgronding de bestemming landbouw, natuur of kleinschalige recreatie krijgen. Daarom kunnen dergelijke kavels wel voorwerp zijn van een kavelruil. Het geldende bestemmingsplan dan wel een voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan die in procedure is,

vormt de belangrijkste indicatie voor het bepalen van de doelstelling van de betrokken ontgronding.

Met het besluit wordt geen modelovereenkomst verplicht voorgeschreven. De praktijk inzake kavelruil is te divers om daarvoor een op alle gevallen toegesneden modelovereenkomst voor te schrijven. Wel zal, zoals aangegeven in eerdergenoemde brief van 8 september 2006 aan de Tweede Kamer, aan de notariële praktijk een (niet-verplichte) modelovereenkomst met enkele richtlijnen voor de inhoud van een kavelruilovereenkomst worden verschaft.

Onderhavig besluit brengt geen wijzigingen in de administratieve lasten.

4. Reacties betrokken partijen

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en LTO-Nederland. Bij het IPO heeft het ontwerpbesluit niet tot opmerkingen geleid. Met de KNB is verschillende keren overleg gevoerd over de aspecten van de ruilverkavelingsovereenkomst met het oog op de rol van de notaris hierbij. Daarbij heeft de KNB benadrukt te hechten aan rechtszekerheid. De KNB heeft in dat verband voorgesteld de elementen van de kavelruil nader te omschrijven. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 2, onderdeel a, van deze nota van toelichting nader ingegaan op die elementen. De KNB heeft verder voorgesteld om nadere regels te stellen over de toetreding van andere partijen en de bedrijfsverplaatsing. Hiermee zouden de wettelijke kaders scherper kunnen worden afgebakend. Dit voorstel is niet overgenomen. De in de WILG opgenomen criteria voor kavelruil zijn voldoende onderscheidend. De onroerende zaken moeten worden samengevoegd in een massa die vervolgens wordt verkaveld en verdeeld; overeenkomsten die buiten een kavelruil om tussen twee partijen kunnen worden afgesloten vallen hierbuiten. In de WILG wordt geen onderscheid gemaakt tussen rechtstreeks bij de kavelruil betrokken partijen en overige partijen die willen toetreden tot de overeenkomst. Personen die willen toetreden kunnen dit doen door partij bij de overeenkomst te worden. Zoals in paragraaf 2, onder c, opgemerkt, kan een bedrijfsverplaatsing deel uitmaken van een kavelruil.

LTO heeft erop gewezen dat ontgronding soms ten behoeve van de landbouw plaatsvindt. Omdat in dat geval sprake is van een verbetering van de inrichting van het landelijke gebied kunnen dergelijke gronden deel uitmaken van een kavelruil (artikel 31a, onderdeel c).

5. Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking op 1 januari 2010. Met deze datum is aangesloten bij de zogenoemde vaste verandermomenten voor regelgeving. Met het hanteren van twee vaste verandermomenten voor regelgeving per jaar, te weten 1 januari en 1 juli, beoogt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de administratieve lasten te verminderen (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 243).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg.