



Aan: Ministerie van Financiën  
Van: Vereniging van Agrarisch Specialisten in het Notariaat (VASN)  
Datum: 29 april 2024  
Betreft: Reactie op Consultatie Aanpassing voorwaarden kavelruilvrijstelling

---

De Vereniging van Agrarisch Specialisten in het Notariaat (hierna: 'VASN') heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel aanpassing voorwaarden kavelruilvrijstelling (hierna: 'het wetsvoorstel'). Wij hebben het wetsvoorstel en de daarbij gepubliceerde stukken bestudeerd en maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

VASN is een landelijk opererende, zelfstandige specialistenvereniging met meer dan 100 notarieel specialisten op het gebied van agrarisch recht. Onze leden, waaronder notarissen, kandidaat-notarissen en notarisklerken/juristen, zijn stuk voor stuk gecertificeerd als 'Dé Agri-notaris'. Onze leden staan boeren, tuinders en hun families bij met hun parate kennis op agrarisch gebied. De VASN streeft ernaar om het vak van agrarisch notaris te bevorderen door te investeren in voortdurende educatie en professionele ontwikkeling. Wij organiseren studiebijeenkomsten en leden zijn verplicht jaarlijks de kwaliteit van hun dienstverlening te ontwikkelen door intervisie en redactie van zowel vakinhoudelijke artikelen als updates gericht op het (agrarische) publiek. We streven ernaar voor de agrarisch ondernemers, inclusief degenen die hun bedrijf overdragen of beëindigen én hun families, te sturen op zorgvuldige en evenwichtige regelgeving te komen. Deze regelgeving moet helder en praktisch uitvoerbaar zijn voor het notariaat in het algemeen en de Agri-notaris in het bijzonder.

De Agri-notaris is bij uitstek de notaris die betrokken is en wordt bij kavelruilen in het landelijk gebied. Zijn kennis en ervaring levert een belangrijke bijdrage aan het verstrekken van onpartijdige informatie tijdens het initiëren, uitvoeren en afronden van een kavelruil. Daarom bieden wij deze reactie aan zowel vanuit een juridisch-inhoudelijk perspectief als vanuit onze ervaring in de dagelijkse praktijk.

VASN waardeert de aandacht die de minister besteedt aan het opstellen van duidelijke wet- en regelgeving. Ter bevordering van de inzet van en het vertrouwen in de kavelruil en de praktische uitvoerbaarheid is het helder definiëren van criteria zeker gewenst. U brengt een aantal punten naar voren die een zorgvuldige overweging verdienen. Anderszijds heeft ook het notariaat een aantal punten in de huidige wet- en regelgeving die onnodig en ongewenst tot onzekerheid en discussie leiden.

Het is goed om te benadrukken dat de intentie van de kavelruil(vrijstelling) altijd heeft gelegen bij het stimuleren van een soepele en efficiënte herstructurering van het landelijk gebied. Er was en is géén objectieve verbeteringseis gesteld. Het is van belang dat de voorgestelde wijzigingen proportioneel zijn en in lijn blijven met deze doelstelling met heldere en praktische uitvoerbare definiëring van criteria, zodat de kavelruil effectief en efficiënt ingezet kan worden.

Hierna zijn eerst in het algemeen en vervolgens artikelgewijs onze opmerkingen, vragen en/of aanbevelingen weergegeven.

## **Algemeen**

De VASN wenst direct te benadrukken dat er geen sprake *kan* zijn van oneigenlijk gebruik, gezien de ruime toepassing van de kavelruilvrijstelling die door de wetgever zelf is mogelijk gemaakt met ingang van 1 januari 2007, bij de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Er kan hoogstens worden geconcludeerd dat deze ruimte, bij nader inzien, heeft geleid tot (mogelijk) ongewenst gebruik van de kavelruilvrijstelling.

Bij de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) en de daaropvolgende omzetting naar de Omgevingswet is herhaaldelijk aandacht besteed aan de ruime toepasbaarheid van de vrijwillige kavelruil (landelijk gebied) en deze bevestigd. In deze afwegingen stond het belang van een vlotte en efficiënte inzet van kavelruil in landelijke gebieden centraal, wat prevaleerde boven het stellen van strikte criteria en doeleisen. Daarbij is nadruk gelegd op de diverse functies die in landelijke gebieden aanwezig zijn en hun gezamenlijke rol bij het vormgeven en dragen van het landelijk gebied. Op basis van deze overwegingen kan er geen sprake zijn van (vermeend) oneigenlijk gebruik. De VASN is van mening dat de bewoordingen ‘oneigenlijk’, ‘niet-beoogde ruime reikwijdte’ en ‘kavelruilconstructie’ en vergelijkbaar die in de toelichting op het wetsvoorstel worden gebruikt, onterecht en in te ruime mate worden toegepast. Dit plaatst de agrarische sector, evenals andere deelnemers aan kavelruilen en professionals zoals notarissen, makelaars en adviseurs, ten onrechte in een negatief daglicht.

De VASN benadrukt dat de kavelruil een waardevol instrument is dat bijdraagt aan de dynamiek van het landelijk gebied, wat een belangrijke uitdaging vormt in de huidige tijd. Naast agrarische ondernemers en bedrijven spelen vele andere partijen een essentiële rol in het bevorderen van leefbaarheid, samenhang, instandhouding van voorzieningen, natuur, landschap en infrastructuur in het landelijk gebied. De uitdagingen waarmee het landelijk gebied wordt geconfronteerd, gaan gepaard met veranderingen in de agrarische sector. Zo zien we bedrijven die verplaatsen of worden beëindigd, ondernemers die een tweede bedrijfstak starten of zich transformeren naar multifunctionele landbouw. Bovendien spelen sterke familiebanden een cruciale rol in het landelijk gebied, waarbij iedereen, inclusief bedrijfsverlaters, hun gezinsleden en andere familieleden die geen agrarisch ondernemer (meer) zijn maar wel bijdragen aan de leefbaarheid, ondersteuning van de agrarische sector en bewoonbaarheid van het landelijk gebied, een plek heeft.

De VASN constateert dat de toelichting op het wetsvoorstel onvoldoende onderbouwing geeft voor het vermeende onwenselijke gebruik van de kavelruilvrijstelling. Het feit dat signalen uit de praktijk, met name afkomstig van taxateurs van de belastingdienst, als enige bron worden vermeld, overtuigt de VASN niet van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde vergaande beperking van de kavelruilvrijstelling. Bovendien stelt de VASN vast dat de belastingdienst ten onrechte het uitgangspunt hanteert dat kavelruil per 1 januari 2024 objectief moet leiden tot verbetering, en daarmee de wet- en regelgeving onjuist uitlegt.

Tegelijkertijd erkent de VASN dat het feit dat kavelruil sinds 1 januari 2007 vrijwel onbeperkt kan worden toegepast, tot ongemak kan leiden bij notarissen die worden gevraagd om hun diensten te verlenen. Het voorbeeld dat in de toelichting is opgenomen komt wellicht in de praktijk voor, echter staat zeker niet model voor de bestaande kavelruilpraktijk. Het is acceptabel om dergelijke excessen te bestrijden, maar dan wel doelgericht.

Aangezien notarissen een ministerie plicht hebben om binnen de wettelijke kaders hun diensten te verlenen, benadrukt de VASN de volgende aandachtspunten voor de notariële praktijk:

1. Het vaststellen van duidelijke en eenvoudig toepasbare criteria;

2. Zorgvuldige afstemming tussen wettekst en toelichting;
3. Erkenning van de diversiteit van het landelijk gebied en aanpak van de uitdagingen waarmee het wordt geconfronteerd;
4. Gerichte en proportionele nadere clausulering van de kavelruilvrijstelling;
5. De rol van de Agri-notaris zo vroeg mogelijk in het kavelruilproces brengen om te voorkomen dat partijen en adviseurs onder de druk komen om te construeren op basis van veronderstelde (fiscale) uitgangspunten.

Ten slotte wenst de VASN op te merken dat het in het algemeen onjuist is om te stellen dat de notaris controleert of aan alle vereisten is voldaan. De notaris legt de partijen hun verklaringen voor en beoordeelt op basis daarvan, in combinatie met de beschikbare dossierinformatie, of aan de voorwaarden op geloofwaardige wijze is voldaan. Het is niet de bedoeling, noch praktisch haalbaar, dat de notaris ter plaatse de feitelijke situatie gaat controleren.

### **Wetsvoorstel – artikelsgewijs commentaar**

#### **1. Uitsluiting woningen met ondergrond en aanhorigheden en uitzondering voor de 'agrarische bedrijfswoning' artikel 15 lid 1a 1 WBR:**

De voorgestelde wettekst lijkt een aantal tekortkomingen te vertonen die het moeilijk maken om te begrijpen hoe de voorgestelde wettekst geïnterpreteerd moet worden. Een van deze tekortkomingen betreft de uitsluiting van woningen met ondergrond en aanhorigheden, zoals bepaald in de tekst.

De term "functioneel verbonden" met betrekking tot agrarische bedrijven is uiterst vaag en laat te veel ruimte voor interpretatie, wat de potentiële toepassing van de wet onduidelijk en inconsistent maakt. Bovendien vertoont de wettekst een gebrek aan specifieke bepalingen met betrekking tot dubbele of gecombineerde bestemmingen, zoals agrarische recreatie of zorgboerderijen. Dit is een tekortkoming, aangezien het niet voorzien in dergelijke situaties kan leiden tot aanzienlijke onzekerheid. Het lijkt erop dat de wetgever niet voldoende aandacht heeft besteed aan de praktische implicaties en mogelijke interpretatieproblemen die kunnen voortvloeien uit de voorgestelde tekst. Voor de kavelruilpraktijk is een heldere en consistente regeling gewenst.

#### **2. Uitsluiting andere opstallen en uitzondering voor ten behoeve van de landbouw geëxploiteerde opstallen artikel 15 lid 1a 2 WBR:**

In artikel 15 lid 1a 2 WBR van het voorgestelde wetsvoorstel wordt gesteld dat de vrijstelling niet van toepassing is op de verkrijging van een opstal die geen woning is, samen met de ondergrond en aanhorigheden, tenzij deze opstal hoofdzakelijk bedrijfsmatig agrarisch wordt gebruikt. Hoewel dit op het eerste gezicht redelijk lijkt, brengt de complexiteit van het begrip 'bedrijfsmatige exploitatie ten behoeve van de landbouw' aanzienlijke juridische uitdagingen met zich mee, zoals blijkt uit de uitgebreide jurisprudentie op dit gebied. Deze eis is vaak lastig te definiëren en afhankelijk van de specifieke feitelijke omstandigheden, zelfs in het geval van de kavelruilvrijstelling. Bovendien zou deze beoordeling ook door de notaris moeten worden uitgevoerd, wat een extra belasting zou betekenen voor het notariële proces.

#### **3. voortzettingseis 15 lid 1a 3 WBR**

De vaststelling dat de belasting alsnog verschuldigd blijft indien de agrarische bedrijfswoning/opstallen niet gedurende minstens tien jaar na verwerving als zodanig wordt gebruikt, is niet redelijk, de vereiste van tien jaar kan te stringent zijn, gezien de variabiliteit van omstandigheden in de landbouwsector. Een kortere periode (15.1.b. WBR 5 jaar en

15.1.e WBR 3 jaar) kan een meer realistische benadering zijn, rekening houdend met factoren zoals veranderende bedrijfsbehoeften, economische omstandigheden en andere onvoorziene ontwikkelingen die de voortzetting van de bedrijfsactiviteiten kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld bedrijfsbeëindigingsregelingen, bedrijfsverplaatsingen etc.

**4. uitzondering voor onttrekking ten behoeve van natuur en landschap 15 lid la 4 WBR**

De uitzondering ziet slechts op onttrekking door overheidsbeleid ten behoeve van natuur en landschap. In de praktijk zien wij nu al dat deze uitzondering bij de cultuurgrondvrijstelling voor overdrachtsbelasting (15.1.q WBR) slechts in beperkte gevallen van toepassing is. Het landelijk gebied wordt geconfronteerd met veel meer situaties waarin (indirect) door samenstel van overheidsbeleid en economische gronden door ondernemers noodgedwongen gekozen wordt door beëindiging van hun oorspronkelijk geïnitieerde bedrijfsmatige exploitatie ten behoeve van de landbouw. Te denken valt aan meedoen aan stoppersregelingen, rood-voor-rood-regelingen die ten doel hebben verouderde (asbesthoudende) opstallen te slopen en met oog voor de structuur van het landelijk gebied herbestemmen van deze locaties. Deels nopen de ontwikkelingen in de agrarische sector steeds meer ondernemers tot deel omschakelen naar andere bestemming van opstallen om hun agrarische bedrijf in een andere vorm of op een andere plaats voort te zetten. Tenslotte wordt voor ruimtelijke opgaven in het landelijk gebied agrarisch ondernemers gevraagd om mee te werken aan ruil of verkoop van (delen van) locaties om deze opgaven te realiseren. Het kan niet de bedoeling zijn dat dergelijke processen worden vertraagd omdat agrarisch ondernemers wachten of moeten uitstellen tot uiterste onteigeningsprocessen om te vallen onder de uitzondering die gemaakt wordt op basis van slechts overheidsbeleid. Daar is de transitie waarop gestuurd wordt in het landelijk gebied niet mee gediend en deze wordt hiermee ondoelmatig belemmerd.

**5. uitzondering voor 'gronden'**

De toelichting vermeldt dat er geen uitsluiting komt van gronden en eveneens geen voortzettingseis. Wat wordt er verstaan onder gronden? Zijn dit alle (delen van) percelen die onbebouwd zijn en niet aanhorig aan woningen of opstallen. Is dat anders wanneer er voorheen wel opstallen op de gronden staan óf nadien opstallen op de gronden worden aangebracht? De VASN vraagt de minister helder toe te lichten wat onder gronden wordt verstaan.

**6. enkel fiscale wijziging, geen civiele wijziging; hoe verhoudt zich dat?**

In de toelichting wordt een voorbeeld genoemd waarbij in een kavelruil meerdere partijen zijn betrokken waaronder een partij die een niet agrarische bedrijfswoning verkrijgt. Toegelicht wordt dat de verkrijging door deze partij niet is vrijgesteld van overdrachtsbelasting door de kavelruilvrijstelling. De overige verkrijgingen in de kavelruil vallen wel onder de kavelruilvrijstelling. Uit de toelichting valt op te maken dat de overige verkrijgingen gronden dan wel agrarische bedrijfswoningen dan wel opstallen betreft die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd ten behoeve van de landbouw. De toelichting is niet duidelijk over de rol die alle partijen in de kavelruil hebben, wie brengt in, wie krijgt toegedeeld en welke partijen zijn zogenoemde 'ruilers'. Welke gevolgen heeft een (al dan niet door het ontbreken van voortzetting conform de kavelruilvrijstelling) belaste verkrijging voor de overige verkrijgingen indien deze overige verkrijgen op zichzelf staand géén civielrechtelijke kavelruil (meer) vormen? De VASN is van mening dat er civielrechtelijk géén onzekerheid mag bestaan over de kavelruil en de overgang van eigendommen door het (later) ontvallen van de kavelruilvrijstelling voor één of meerdere verkrijgingen. Dit lijkt op basis van de toelichting

ook niet de bedoeling van de minister te zijn. In het verlengde daarvan is de VASN van mening dat er absolute zekerheid moet bestaan voor de verkrijgingen uit een kavelruil van objecten die wél onder de kavelruilvrijstelling vallen ingeval één transactie fiscaal 'uitvalt' indien ingeval van het ontbreken van die transactie bij aanvang van de kavelruil niet aan een civielrechtelijke kavelruil was toegekomen.

#### Aanbevelingen

##### **1. vermindering criteria**

Op basis van de bovenstaande teksten lijkt het sterk aan te bevelen om de gestelde criteria aanzienlijk te verminderen. Zoals eerder opgemerkt, is het van groot belang om een heldere en consistente regelgeving met betrekking tot kavelruilen te hebben. Het terugbrengen van de complexiteit van de criteria zal niet alleen de toepassing van de wet vergemakkelijken, maar ook de naleving ervan bevorderen. Dit zal bijdragen aan een efficiënter en transparanter proces voor alle betrokken partijen.

##### **2. geen uitsluiting van alle niet-agrarische bebouwde kavels in het landelijk gebied**

Om de leefbaarheid in landelijke gebieden te waarborgen, pleiten we ervoor om de bestaande vrijstelling voor woningen en opstallen in het landelijk gebied te behouden. Echter, om ongewenst gebruik te voorkomen stellen we als aanbeveling voor om in punt III een bezits- en aanhoudingseis op te nemen.

##### **3. ter voorkoming van onwenselijk gebruik overwegen kortdurende bezitseis en aanhoudingseis:**

Om ongewenst gebruik te voorkomen, is het aan te bevelen om bij verkrijgingen van woningen en andere opstallen een bezits- en aanhoudingseis van de verkrijger te eisen. Deze maatregelen zorgen ervoor dat de vrijstelling voor woningen en opstallen in landelijke gebieden wordt toegepast zoals bedoeld, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat deze wordt misbruikt voor doeleinden die afbreuk kunnen doen aan de leefbaarheid en het karakter van landelijke gebieden.

VASN wil zich blijven inzetten voor de belangen van agrarische ondernemers en hun omgeving. De organisatie is van mening dat de structuur en leefbaarheid van het landelijk gebied in grote mate wordt beïnvloed door de flexibele samenwerking van alle betrokken ondernemers, bewoners en belanghebbende partijen die streven naar het behoud van leefbaarheid, natuur, landschap en de opgaven waarvoor het landelijk gebied staat. Het is een gezamenlijke taak om aan deze uitdagingen te voldoen, waarbij kavelruil een effectief instrument is om vrijwillige medewerking te verkrijgen van grondeigenaren.

De VASN constateert echter dat het voorgestelde wetswijziging een aanzienlijke inmenging vormt in de soepele en efficiënte toepassing van het kavelruilinstrument, enkel om vermeende ongewenste praktijken te voorkomen. De voorgestelde wijzigingen worden door de VASN als niet doelgericht en disproportioneel beschouwd. Bovendien kunnen kansrijke kavelruilen die bijdragen aan de gestelde doelen voor landelijke gebieden hierdoor onnodig worden belemmerd of zelfs onmogelijk worden gemaakt.

De voorgestelde evaluatie door de minister, waarbij nadere voorwaarden kunnen worden gesteld bij onvoldoende afname van verondersteld ongewenst gebruik van de kavelruilvrijstelling, baart de VASN zorgen. Hierdoor bestaat de vrees dat er in de toekomst verdere ingrepen zullen plaatsvinden die niet voldoende gericht zijn op het behalen van de



gestelde doelen. Dit kan leiden tot het langzaam ten onder gaan van het vrijwillige kavelruilsysteem.

De VASN roept daarom de minister op om het wetsvoorstel op meerdere punten te heroverwegen en aan te passen. Tevens verlangt de VASN een gedegen onderbouwing van het vermeende ongewenste gebruik van de kavelruilvrijstelling, waarbij eventuele aanvullende voorwaarden doelgericht dienen te zijn en voorzien van heldere en gemakkelijk toepasbare criteria.

De VASN staat open voor verdere toelichting en is bereid om hun ervaringen te delen over succesvolle kavelruilen. Deze reactie mag openbaar worden gedeeld.

Hoogachtend,

Het bestuur van de VASN