

Vergaderjaar 2022–2023

27 581

Grondbeleid

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2023

Hierbij zenden wij u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, een brief naar aanleiding van het verzoek van het lid Van der Lee (GroenLinks) aan de Ministers van Financiën en van Justitie van Veiligheid¹, en naar aanleiding van de door de Minister voor VRO gedane toezegging tijdens het Commissiedebat Ruimtelijke Ordening van 11 mei 2023 over «dubieuze grondhandel»².

In deze brief gaan wij in op de huidige situatie ten aanzien van consumentenbescherming en speculatieve grondhandel, de aard en omvang van de problematiek en de vervolgstappen om ongewenste speculatieve grondhandel zoveel mogelijk te voorkomen en aan te pakken. Wij merken alvast op dat we op dit moment, met deze brief, geen volledig beeld kunnen schetsen van de omvang van het probleem en een alomvattende oplossing aan uw Kamer kunnen presenteren. Daarvoor is meer onderzoek nodig, wat de komende maanden zal plaatsvinden.

I. De huidige situatie: consumentenbescherming

Het is in Nederland toegestaan om percelen (landbouw)grond in meerdere percelen te splitsen en deze tegen betaling aan te bieden. Die mogelijkheid vloeit in beginsel voort uit het eigendomsrecht en heeft veelal legitieme redenen (bijvoorbeeld ten behoeve van projectontwikkeling). Daarbij geldt dat de aanbieder van die percelen zich aan geldende regelgeving dient te houden. Zo moeten kopers goed geïnformeerd aankopen kunnen doen en moet de aanbieder een realistisch beeld van de aankoop schetsen. Daarbij mag de aanbieder zich niet bedienen van

¹ Handelingen II 2022/23, nr. 40, item 6.

² Kamerstuk 34 682, nr. 162.

oneerlijke handelspraktijken.³ Een handelspraktijk is oneerlijk indien de handelaar in strijd met de vereisten van «professionele toewijding» handelt en het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is of kan worden beperkt. Het kan hierbij gaan om misleidende of agressieve handelspraktijken, zoals die aan de orde kunnen zijn wanneer percelen worden verkocht waarop in werkelijkheid geen ruimtelijke ontwikkeling is voorzien. Kort en goed betekent dit onder meer dat de aanbieders van dergelijke percelen geen onwaarheden mogen vertellen, maar ook niet de schijn mogen wekken dat er een wijziging van de ruimtelijke plannen zal komen, tenzij dat daadwerkelijk zo is.

Besluit iemand in te gaan op een aanbod van een aanbieder, dan zullen de rechten en plichten veelal in een koopovereenkomst worden vastgelegd en zal de levering van de percelen via een notaris plaatsvinden. Daarbij geldt dat de notaris een zogenaamde *Belehrungspflicht* heeft, die kort en goed inhoudt dat de notaris zijn cliënten (zo nodig) dient te wijzen op de gevolgen (en mogelijke risico's) van de notariële akte. Dat geldt vanzelfsprekend ook wanneer er al dan niet sprake is van speculatieve verkoop van landbouwgrond.

In de afgelopen jaren is door de tuchtrechter voor notarissen een aantal keer geoordeeld over de rol van de notaris bij de verkoop van percelen grond.⁴ Daarbij geldt het uitgangspunt dat de omstandigheden van het geval een grote rol spelen. Die omstandigheden dient een notaris steeds te beoordelen en over de nakoming van de beroepsmatige zorgvuldigheidsnormen waakt de tuchtrechter.

Slechts in bepaalde gevallen is er sprake van een financiële dienst en zijn de aanbieders van percelen vergunningplichtig in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarvan is pas sprake als de aangeboden grond kwalificeert als een beleggingsobject in de zin van de Wft en er geen sprake is van een vrijstelling.⁵ Ten aanzien hiervan verwijzen wij naar antwoord 3 en antwoord 5 van de beantwoording van Kamervragen van het lid Nijboer (PvdA) in 2021.⁶ Het gaat dan veelal om situaties waarin gespeculeerd wordt met grond, welke niet voor eigen gebruik wordt gekocht, waarbij bovendien het beheer van de grond door een ander dan de verkrijger wordt uitgevoerd. Wij stellen vast dat voorkomen moet worden dat de grondtransacties die geen speculatief karakter hebben onder het bereik van de Wft komen te vallen, aangezien dat grote consequenties kan hebben voor bijvoorbeeld verkoop ten behoeve van woningbouw of andere reguliere activiteiten.

We merken voor de volledigheid op dat de koper ook een eigen onderzoeksplicht heeft. Wij roepen (potentiële) kopers van dergelijke percelen hierbij op om navraag te doen bij de relevante gemeente en provincie, teneinde de gedane uitlatingen van een aanbieder of door die aanbieder gewekte schijn te verifiëren. Het gezegde gaat ook hier helaas op dat wanneer iets te mooi lijkt om waar te zijn, dat meestal ook zo is.

³ Zie: Richtlijn nr. 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt (PbEU L 149) en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, Titel 3, Afdeling 3A.

⁴ GHAMS:2022:1498, GHAMS:2022:2052, GHAMS:2022:3270, GHAMS:2014:1407, GHARL:2015:9521.

⁵ Zie: art. 1:1 en 2:55 van de Wft voor de vergunningplicht en art. 2:59 Wft en art. 2 van de Vrijstellingsregeling Wft voor de vrijstellingen. Daarnaast kent de Wft enkele uitzonderingen op de vergunningplicht voor onder meer ondernemingen die elders zijn gereguleerd (bijv. banken en verzekeraars; zie art. 2:56 en 2:57 Wft).

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2041.

Ondanks het voorgaande, kan het natuurlijk misgaan. Zo blijkt uit de berichtgeving van RTL Nieuws en het Financieele Dagblad (FD) dat er aanbieders zijn die zich niet aan de wet houden door zich van oneerlijke handelspraktijken te bedienen. Dat verdient op zichzelf de sterkste afkeuring. In voorkomend geval staat voor de verkrijger van de grond de weg naar de civiele rechter open. Verkrijgers die door onjuiste en/of misleidende mededelingen zijn overgegaan tot de aankoop van een perceel kunnen in bepaalde gevallen met een beroep op de artikelen uit het Burgerlijk Wetboek omtrent dwaling en/of bedrog⁷ of oneerlijke handelspraktijken⁸ de overeenkomst vernietigen en/of de geleden schade van de aanbieder vorderen. We verwijzen ten aanzien van dat laatste naar een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 24 augustus 2022, waarin is geoordeeld dat de aanbieders zich hebben bediend van een oneerlijke handelspraktijk.⁹

Naast de mogelijkheden voor de (individuele) consument, kunnen ook de toezichthouders Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Autoriteit Consument en Markt (ACM) tegen oneerlijke handelspraktijken optreden. Daarbij geldt dat de AFM belast is met de handhaving voor zover sprake is van een financiële dienst of activiteit en de ACM voor zover daar geen sprake van is. Indien de toezichthouders constateren dat er sprake is van een aanbieder die zich bedient van oneerlijke handelspraktijken, hebben zij diverse (handhavings)instrumenten tot hun beschikking. Zo kunnen zij onder meer een zelfstandige last, bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen. De AFM en de ACM zullen individuele casussen op dit terrein beoordelen en op grond van hun mandaat optreden als dat mogelijk en noodzakelijk is.

Indien een consument van mening is dat een notaris niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, kan deze consument zelf een klacht indienen bij de tuchtrechter of een melding doen bij de toezichthouder op het notariaat, het Bureau Financieel Toezicht (BFT).

II. De problematiek: nog veel onduidelijk over de omvang

RTL Nieuws en het FD hebben de afgelopen jaren met enige regelmaat bericht over handel in opgeknipte landbouwgrond.¹⁰ In de artikelen wordt geschreven dat deze landbouwgrond door grondhandelaren voor een relatief lage prijs wordt opgekocht en veelal aan particulieren wordt doorverkocht voor een veelvoud van de oorspronkelijke prijs. Daarbij wordt volgens de berichtgeving door de grondhandelaren de, meestal onjuiste, suggestie gewekt dat er een omgevingsplanwijziging op komst is, waardoor de grond in waarde zal toenemen. Dat van dergelijke onjuiste suggesties sprake is, blijkt ook uit een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 24 augustus 2022.¹¹ Uw Kamer heeft over deze problematiek verschillende keren vragen gesteld.¹²

⁷ Zie art. 6:288 van het Burgerlijk Wetboek en art. 3:44, eerste en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ Art. 6:193j, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

⁹ Rb. Noord-Holland 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8323.

¹⁰ Zie onder meer: RTL Nieuws, «Tienduizenden Nederlanders slachtoffer van dubieuze grondhandel», 7 januari 2023, www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5357666/landbouwgrond-verkopen-dubieuze-grondhandel-beleggers-misleid en Het Financieele Dagblad, «Niemand wil bouwen op versnipperde grond», 15 april 2019.

¹¹ Rb. Noord-Holland 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8323.

¹² Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1716 en Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nrs. 2041 en 2046.

Over de exacte omvang en aard van de onderhavige problematiek, en in hoeverre de grondhandelaren zich van oneerlijke handelspraktijken bedienen, is nog altijd veel onduidelijk. Wij hebben hier naar aanleiding van uw verzoek over gesproken met de betrokken ministeries, het Kadaster en de toezichthouders AFM en ACM. Schattingen van het aantal kopers van versnipperde percelen lopen uiteen, waarbij onduidelijk is of al deze kopers ook daadwerkelijk zijn gedupeerd. Zo is onder meer een aantal locaties bekend waarbij wel degelijk sprake was van een (lucratieve) wijziging van de juridisch-planologische bestemming. Maar ook wanneer de wijziging van de juridisch-planologische bestemming van de grond (vooralsnog) uitblijft, wil dat niet per se zeggen dat de koper gedupeerd is, bijvoorbeeld wanneer een koper een geïnformeerde en weloverwogen investeringskeuze heeft gemaakt. Voor andere locaties geldt echter dat, conform de berichtgeving, transacties gebaseerd zijn op door grondhandelaren gewekte verwachtingen omtrent bestemmingswijziging. In die gevallen worden kopers mogelijk verleid om een (te) hoge prijs te betalen voor grond zonder verwachtingswaarde. Een partij uit de taxatiepraktijk schat in dat de waarde zelfs lager kan liggen dan de agrarische waarde vanwege de complexe eigendomssituatie.¹³

Overigens merken wij op dat als de bestemming van grond inderdaad wijzigt, zodat de kopers die grond kochten van grondhandelaren niet gedupeerd zijn, dit maatschappelijk gezien nog steeds nadelige gevolgen voor gebiedsontwikkeling kan hebben. In de brief die uw Kamer onlangs heeft ontvangen over de modernisering van het grondbeleid komen dergelijke nadelen van versnipperd eigendom ook aan de orde.¹⁴ Het vertraagt doorgaans de onderhandelingen die gemeenten voeren, waardoor gebiedsontwikkeling te traag en te duur wordt. Dat heeft een nadelig effect op het realiseren van de maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw. Ook om die reden is het belangrijk speculatieve grondhandel te voorkomen.

In 2021 is op basis van cijfers van het FD en het CBS aangegeven dat de ongewenste versnippering (op basis van die gegevens) ca. 2.300 hectare van de 1.815.160 hectare cultuurgrond betrof, ofwel ongeveer 0,13%.¹⁵ Uit een recentere, eerste inventarisatie van het Kadaster blijkt dat er in de afgelopen tien jaar maximaal 700 percelen landbouwgrond zijn opgeknipt op bijna 10 miljoen percelen in Nederland.¹⁶ Hierdoor lijkt de omvang in eerste instantie gering, maar deze 700 percelen zijn opgeknipt in circa 17.000 kleinere percelen.¹⁷ Dat betekent niet dat er ook zo veel potentiële gedupeerden zijn. In eerdergenoemde rechtszaak had één koper verspreid over Nederland 59 van zulke percelen gekocht. Daarnaast is nog niet bekend of er een trend waarneembaar is in het opknippen van percelen landbouwgrond.

¹³ Maatschappelijke ondermijning door versnipperd grondeigendom!, Frikkee, ir. C.A.C en Overwater, mr. P.S.A., Land- en Tuinbouw Bulletin, 2020, nr. 1, p. 5, 6.

¹⁴ Kamerstukken 34 682 en 27 581, nr. 164.

¹⁵ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2046.

¹⁶ Deze 10 miljoen percelen zijn (volgens Kadaster) excl. nieuwbouw, maar inclusief reguliere splitsingen, waarbij onder meer valt te denken aan kleinere (individuele) projecten en splitsingen vanwege een erfenis. Om dit aantal vast te stellen heeft het Kadaster landbouwpercelen geselecteerd die in meer dan tien kleinere percelen zijn opgeknipt (exclusief administratieve percelen, zoals appartementsrechten, wat tot meer percelen zou leiden).

¹⁷ Om dit aantal vast te stellen heeft het Kadaster landbouwpercelen geselecteerd die in meer dan tien kleinere percelen zijn opgeknipt. Dat is exclusief nieuwbouw, maar inclusief reguliere splitsingen, waarbij onder meer valt te denken aan kleinere (individuele) projecten en splitsingen vanwege een erfenis.

Ook lopen de schattingen over de geïnvesteerde bedragen sterk uiteen. Daar komt bovendien bij dat de AFM en de ACM nauwelijks signalen hieromtrent hebben ontvangen. Wij verwijzen ten aanzien van dit laatste naar de beantwoording van de door het lid Boulakjar (D66) gestelde Kamervragen.¹⁸ Ook het BFT dat toezicht houdt op de notarissen die zijn betrokken bij de overdracht van de percelen grond, heeft nauwelijks signalen van gedupeerden ontvangen over grondhandel. Dit laat onverlet dat het BFT dit fenomeen nader zal onderzoeken.

Grootschalige perceelsplitsingen als gevolg van grondhandel, ook wanneer geen gebiedsontwikkeling is voorzien, hebben ook negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de kadastrale registratie die tot maatschappelijk ongewenste effecten leidt. Het grote aantal belanghebbenden dat nodig is om tot grensvaststelling te komen belemmert de rechtszekerheid in het vastgoedverkeer en de economische ontwikkeling van percelen. Doordat deze situatie jarenlang kan voortduren staan er ook overleden rechthebbenden in de registratie, zonder dat duidelijk is wie hun erfgenamen zijn (rechthebbenden zijn niet verplicht een verklaring van erfrecht in te schrijven). Bij rechtspersonen die rechthebbende zijn, is er het risico dat zij niet meer bestaan (bijvoorbeeld door faillissement). Hierdoor worden percelen de facto onverkoopbaar.

III. Vervolgstappen

Uit het voorgaande blijkt dat nog veel onduidelijk is over de aard en de omvang van het probleem. Omdat het voor het identificeren van de juiste oplossing van belang is om beter zicht te hebben op de omvang en aard van het probleem, zullen wij uitgebreider onderzoek doen samen met de Minister voor Rechtsbescherming, de AFM, de ACM, het BFT en het Kadaster. We zullen hierbij nadrukkelijk de suggesties die gedaan zijn in het recente rondetafelgesprek dat u heeft georganiseerd over «dubieuze grondhandel» meenemen.

Het Kadaster zal breder en diepgaander onderzoek uitvoeren naar de ontwikkeling van grondhandel door de tijd heen, de spreiding over Nederland en de vraag of en zo ja, in welke mate versnipperde percelen mogelijk tot ontwikkeling kunnen komen. Over dit onderzoek zult u na de zomer worden geïnformeerd.

De Minister voor VRO heeft naar aanleiding van de motie van de leden Minhas (VVD) en Boulakjar (D66) om te onderzoeken of en hoe op korte termijn een splitsingsverbod kan worden ingevoerd, toegezegd breder onderzoek te zullen uitvoeren om te komen tot het meest effectieve middel om de speculatieve handel en splitsing van (vruchtbare) landbouwgrond te voorkomen en tegen te gaan.¹⁹ Daarbij zal ook de verkenning naar een heffing ter voorkoming van speculatieve grondhandel, zoals aangekondigd in de brief over modernisering van het grondbeleid, worden meegenomen. Naar verwachting zal de Kamer hiervan de resultaten in het voorjaar van 2024 ontvangen.

¹⁸ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1716.

¹⁹ Kamerstuk 34 682 nr. 172.

Uw Kamer zal van de voortgang in dit dossier op de hoogte worden gehouden.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge